

**Sénégal :
Etude préparatoire à la
programmation 10^{ème} FED
2008-2013**

Rapport Final

**Volume II :
Matériaux en appui du rapport principal**

Juillet 2006



Sénégal : Etude préparatoire à la programmation 10^{ème} FED 2008-2013

Rapport Final

**Volume II :
Matériaux en appui du rapport principal**

Juillet 2006

**ADE s.a.
Rue de Clairvaux, 40
B-1348 Louvain-la-Neuve
Belgium
Tel.: +32 10 45 45 10
Fax: +32 10 45 40 99
E-mail: ade@ade.be
Web: www.adé.be**

La présente étude, financée par la Commission Européenne, a été réalisée par la Société ADE.

Elle n'engage que ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission Européenne.

Table des matières

1. SITUATION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE.....	1
1.1 INTRODUCTION.....	1
1.2 LE CONTEXTE ET LES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL.....	1
1.2.1 La situation internationale	1
1.2.2 La démocratie.....	2
1.2.3 L'Etat de droit.....	5
1.2.4 La gouvernance locale et la décentralisation.....	6
1.2.5 La société civile et la participation	8
1.3 LA POLITIQUE DE BONNE GOUVERNANCE	9
1.3.1 La politique de bonne gouvernance du Sénégal.....	9
1.3.2 L'appui à la bonne gouvernance dans le IX° FED	11
1.3.3 La situation particulière de la gouvernance locale	15
1.3.4 Les perspectives pour la bonne gouvernance dans le X° FED	16
ANNEXE - NOTE SUR LES AGENTS NON ETATIQUES (ANE)	20
1. La politique en direction des ANE a des fondements historiques et politiques.....	20
2. Les ambiguïtés de Cotonou.....	20
3. Pistes pour une solution	21
2. STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT	23
2.1 LE DSRP I (2001-2005)	23
2.1.1 Caractéristiques générales du DSRP	23
2.1.2 L'axe 1 du DSRP I : Création de richesses dans un cadre macroéconomique sain	24
2.1.3 L'axe 2 du DSRP I : Renforcement des capacités et promotion des services sociaux de base.....	24
2.1.4 L'axe 3 du DSRP I : Amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables.....	26
2.1.5 La mise en œuvre de la stratégie.....	26
2.1.6 L'opérationnalisation du DSRP	27
2.1.7 L'appréciation des partenaires au développement sur le DSRP	27
2.2 ETAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU DSRP I.....	28
2.2.1 Les performances macroéconomiques.....	29
2.2.2 La programmation budgétaire	29
2.2.3 L'exécution des projets articulés aux programmes d'action prioritaires.....	29
2.3 LE DSRP II (2006-2010)	32
2.3.1 Caractéristiques générales du DSRP II.....	32
2.3.2 L'axe 1 du DSRP II : Création de richesses : pour une croissance pro-pauvre	33
2.3.3 L'axe 2 du DSRP II : Accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base.....	34

2.3.4	L'axe 3 du DSRP II : Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes.....	34
2.3.5	L'axe 4 du DSRP II : Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif.....	34
2.3.6	La mise en œuvre de la stratégie.....	35
2.3.7	L'opérationnalisation du DSRP.....	36
ANNEXE - TABLEAU DES INDICATEURS DE SUIVI DU DSRP		37
3.	VERS UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DE L'AIDE EXTÉRIEURE AU SÉNÉGAL	41
3.1	L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DU SÉNÉGAL ET DE L'UNION EUROPEENNE POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DE L'AIDE	41
3.2	DESCRIPTION DE L'ETAT DU PARTENARIAT AVEC LE SÉNÉGAL ET DES PROGRÈS DANS LE PROCESSUS D'HARMONISATION	43
3.2.1	Une appropriation et un renforcement des stratégies de développement du Sénégal favorables à un alignement de l'aide sur les priorités nationales	43
3.2.2	La relative coordination des bailleurs de fonds et la faiblesse du leadership du gouvernement.....	45
3.2.3	La réforme des systèmes nationaux au Sénégal : un préalable indispensable pour améliorer l'efficacité de l'aide dans la lutte contre la pauvreté	47
4.	GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	53
4.1	INTRODUCTION.....	53
4.2	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	54
4.3	PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES.....	56
4.3.1	Cadre institutionnel de coordination et de suivi des réformes	56
4.3.2	Evolution des plans d'actions	57
4.3.3	Mise en œuvre des réformes	58
4.3.4	Quelques points spécifiques des réformes vus du côté des ministères de l'éducation et de la santé.....	58
ANNEXE - PLAN D'ACTIONS POUR L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES – CFAA SITUATION AU 31 DECEMBRE 2005		66
5.	SECTEURS SOCIAUX	91
5.1	INTRODUCTION.....	91
5.2	LE SECTEUR DE LA SANTE	92
5.2.1	Le système de santé.....	92
5.2.2	Politiques et stratégies.....	97
5.2.3	Résultats obtenus et bilan de la 1 ^{ère} phase du PNDS	99
5.2.4	La progression vers l'atteinte des OMD	102
5.2.5	Problèmes et contraintes « spécifiques » ayant affecté ou affectant l'évolution du secteur de la santé	103
5.2.6	Fond mondial de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme.....	106
5.3	L'EDUCATION.....	107
5.3.1	Le système éducatif	107
5.3.2	Politiques et stratégies	114
5.3.3	Résultats obtenus	117
5.3.4	La progression vers l'atteinte des OMD	121

5.3.5	Contraintes ayant affecté ou affectant l'évolution dans le secteur de l'éducation.....	122
5.3.6	Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme Education Pour Tous (Fast Track Initiative)	125
5.4	INTERVENTIONS ET POSITIONNEMENT DE LA CE DANS LES SECTEURS SOCIAUX.....	126
6.	SECTEUR PRIVÉ ET ECHANGES EXTÉRIEURS.....	127
6.1	LE SECTEUR PRIVE ET L'EXPORTATION	127
6.1.1	Les Caractéristiques du secteur privé.....	127
6.1.2	Les exportations.....	131
6.1.3	Les Investissements Directs Etrangers et les grands projets	134
6.1.4	Les obstacles constatés	136
6.2	LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	141
6.2.1	Les politiques et stratégies et leur mise en œuvre	142
6.2.2	Les institutions en charge	144
6.3	LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'INTEGRATION REGIONALE.....	147
6.3.1	Le NEPAD.....	147
6.3.2	L'UEMOA.....	148
6.3.3	La CEDEAO	149
6.4	STRATEGIE ET INTERVENTIONS DE L'UNION EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE L'APPUI AU SECTEUR PRIVE, DE L'INTEGRATION REGIONALE ET DU DEVELOPPEMENT DES ECHANGES	150
6.4.1	Le cadre des échanges commerciaux entre le Sénégal et l'UE.....	150
6.4.2	La négociation de l'APE.....	151
6.4.3	Les interventions sur financement FED.....	153
6.4.4	Les interventions hors FED	157
6.5	PISTES POSSIBLES POUR LE X ^{EME} FED	159
6.5.1	Un appui de la CE au programme national de mise à niveau des entreprises.....	160
6.5.2	Un appui à la facilitation des échanges & la coopération douanière au niveau régional	160
6.5.3	Une aide au développement des infrastructures régionales.....	160
6.5.4	Un accès au crédit et au capital-risque amélioré.....	161
6.5.5	Un PRDCC à revitaliser	161
6.5.6	Un renforcement du Contrôle Qualité (ISO) à soutenir	162
6.5.7	Une aide à la structuration des organisations professionnelles.....	163
6.5.8	Un soutien à la Formation professionnelle continue	163
7.	AGRICULTURE ET ÉLEVAGE	165
7.1	L'AGRICULTURE	165
7.1.1	Caractéristiques du sous-secteur.....	165
7.1.2	Problématiques actuelles du sous-secteur.....	167
7.1.3	Programme indicatif en matière d'appui institutionnel et d'appuis aux filières	172
7.1.4	Contribution de l'UE	173
7.2	L'ELEVAGE.....	174
7.2.1	Caractéristiques du sous-secteur.....	174
7.2.2	Programme indicatif en matière d'élevage	175

7.2.3	Contribution de l'UE	176
7.3	AGRICULTURE / APE – 10 ^{EME} FED	176
7.3.1	Au niveau UEMOA/CEDEAO	176
7.3.2	Au niveau UEMOA/OMC	177
7.3.3	Au niveau CEDEAO/ UE	177
8.	INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET ASSAINISSEMENT	179
1.	LE SECTEUR DES TRANSPORTS	179
	Les routes	179
	Le chemin de fer	180
	Le transport aérien	181
	Le transport maritime	182
	Le transport fluvial	183
2.	LA COOPERATION COMMUNAUTE EUROPEENNE - SENEGAL DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT	184
	Le VIIIème FED	184
	Le XIXème FED	185
3.	L'ASSAINISSEMENT	185

1. Situation Politique et Institutionnelle

1.1 Introduction

Depuis son indépendance en 1960, le Sénégal fait partie des Etats africains qualifiés de démocratiques. Pays qui n'a pas connu de coups d'Etat, le Sénégal est réputé pour sa stabilité politique. A cet égard, les élections de mars 2000, qui ont permis au pays de connaître une alternance politique, resteront comme un fait marquant dans l'histoire du continent africain. Pays en grande majorité musulman, le Sénégal est aussi connu pour la tolérance qui y règne dans un contexte culturel caractérisé par la modération de sa population.

En ce début de XXI^e siècle, le Sénégal doit cependant faire face à des menaces et à des risques aussi bien sociaux que politiques (cohésion sociale, situation de l'emploi, pauvreté, conflit de la Casamance, etc.). Dans ce contexte, les responsables politiques doivent créer les conditions pour que le dialogue social et politique se noue entre tous les acteurs qui participent à la vie de la cité. Quant à ces derniers, il faut qu'ils fassent preuve de responsabilité et acceptent de s'engager dans une démarche participative au service de l'intérêt général.

Le Sénégal, qui occupe la 157^e place sur 175 dans l'index du développement humain des Nations Unies, est engagé dans une politique de lutte contre la pauvreté (DSRP de 2002). Pour faire face aux menaces qui pèsent sur la société et relever le défi du développement dans la perspective de la réduction de la pauvreté, le pays a défini une politique de bonne gouvernance (PNBG de 2003) qui sous-tend l'ensemble de ses activités économiques, sociales et politiques.

1.2 Le contexte et les caractéristiques du système politique et institutionnel

Pour atteindre ses objectifs économiques, sociaux et politiques, le Sénégal a d'incontestables atouts. Reconnu sur le plan international, le pays bénéficie d'un régime démocratique où les principes de l'Etat de droit restent une référence. Les responsables politiques sénégalais ont aussi compris que la lutte contre la pauvreté nécessitait un « gouvernement par le bas ». Aussi se sont-ils engagés dans une politique de décentralisation et dans une mobilisation de la société civile en vue de permettre à la population de participer à l'action publique.

1.2.1 La situation internationale

Comme tous les Etats du monde, le Sénégal est confronté aux réalités de la globalisation. Pour y faire face, le pays participe, en tant que membre actif, aux différents organismes d'intégration régionale que sont l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain (UEMOA) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Cette intégration est réelle comme le prouve par exemple la révision en 2006 du Code des Marchés Publics (CMP), qui est l'occasion pour le Sénégal de réformer sa législation en conformité avec les directives l'UEMOA.

La politique de développement du pays se définit par ailleurs en parfaite cohérence avec le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) dont le programme, arrêté lors du Sommet de l'OUA en 2001, fait de la bonne gouvernance et de la construction d'un Etat de droit des conditions du développement.

Sur un plan politique international, le pays, qui plaide pour une représentation africaine au Conseil de sécurité de l'ONU, participe à la prévention et à la résolution de conflits régionaux en servant de médiateur ou en participant à des forces d'interposition dans le cadre de la CEDEAO. Fort de sa stabilité et de l'exemple donné de l'alternance en 2000, le Sénégal bénéficie sur la scène internationale d'une bonne image qu'il doit cependant se préoccuper d'entretenir en confortant sur son territoire la démocratie et l'Etat de droit.

1.2.2 La démocratie

Lors de son indépendance en 1960, le Sénégal a opté pour un régime démocratique pluraliste qui a cependant connu une période de parti unique de 1966 à 1974. En 2001, une nouvelle Constitution a été approuvée par référendum. D'un point de vue constitutionnel, le pays a un régime présidentiel fort. Le Président, qui détermine la politique de la Nation (art. 42), peut aussi être le chef d'un parti (art. 38 al. 2). Après deux années de législature, il peut dissoudre l'Assemblée indépendamment d'une motion de censure. Pour sa part, l'Assemblée Nationale a besoin d'appuis pour améliorer la qualité de son travail. En outre, la Constitution supprime le Sénat, diminue la durée du mandat présidentiel (de 7 à 5 ans renouvelable une seule fois) et dote l'opposition d'un statut. En 2003 est créé le Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales (CRAES) dont les 100 membres sont représentatifs des catégories politiques, socio-économiques et professionnelles (loi constitutionnelle du 21 juin 2003). Le CRAES a un pouvoir consultatif. Un projet de loi est, par ailleurs, en discussion avec comme objet la création d'un nouveau Sénat.

La participation de la population au processus électoral est mal connue, mais il existe quelques données permettant de faire état à ce niveau de pratiques démocratiques : les taux récents de participation seraient de 62 % pour l'élection présidentielle de 2000 et de 50,2 % pour les élections locales de 2002, avec malgré tout un taux faible d'inscription sur les listes électorales.

L'Etat sénégalais a affiché ces dernières années une volonté de renforcer la démocratie, de rendre transparente la gestion des affaires publiques et de lutter contre la corruption. Son engagement international (par exemple son adhésion au « Mécanisme africain d'Examen par les Pairs » organisé dans le cadre du NEPAD) ainsi que l'adoption d'une législation nationale entre 2003 et 2005 sur ces différents dossiers, en est une preuve manifeste. Néanmoins le décalage entre ces textes et la réalité reste préoccupant.

En ce qui concerne les élections, les mécanismes de contrôle se sont renforcés avec la création par la loi du 17 mars 2004 de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) qui succède à l'Observatoire National des Elections (ONEL) créé en 1997. Cette institution a une autonomie financière et de réels pouvoirs de contrôle et de sanction dans le domaine électoral. Mais cette nouvelle législation n'empêche pas que se fassent jour des inquiétudes concernant l'organisation des prochaines élections, notamment du fait de la décision difficilement explicable du couplage des présidentielles et des législatives en février 2007.

Dans un pays qui, d'après Transparency International, est en légère progression mais toujours mal classé dans son baromètre mondial de la corruption (78[°] place sur 158 en 2005 contre 85[°] place sur 146 en 2004), il faut se féliciter de la création par la loi du 24 novembre 2003 de la Commission de Lutte contre la non Transparence, la Corruption et la Concussion (CLTCC). Le CLTCC prévoit des actions pertinentes : études, analyse de réclamations et sensibilisation de l'opinion publique. Néanmoins l'organisme n'a ni la reconnaissance nécessaire, ni les moyens (budget de 15 millions de francs CFA en 2005 et 50 en 2006) d'exercer un pouvoir par ailleurs limité (pouvoir de recommandation sans auto-saisine possible).

Le même type de constat peut être fait pour la protection des droits de l'Homme qui est confiée au Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Promotion de la Paix créé par un décret du 2 juin 2004. Cette institution, dirigée par un Haut Commissaire qui a le rang de ministre, est rattachée au Président de la République. Sa création, dont les intentions sont louables puisqu'il lui revient de coordonner les actions en faveur des droits de l'Homme et de la Paix, ne dispose cependant que d'un personnel limité (12 permanents) pour remplir principalement une mission de guichet de réclamations concernant des atteintes aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire.

La mise sur agenda de ces questions politiques est à mettre au crédit du gouvernement sénégalais par ailleurs soucieux de répondre aux demandes des bailleurs. Il faut cependant que, pour assurer une bonne gouvernance, le décalage entre les textes et la pratique se réduise de façon significative.

Des solutions peuvent être recherchées dans des actions complémentaires d'acteurs de la société civile parmi lesquels se dessine une volonté s'assainir la vie politique avec un appui affirmé de l'opinion publique. La corruption ne pourra en effet reculer que 1) si s'organisent des actions citoyennes; 2) se constituent des réseaux d'acteurs contre la corruption (exemple des actions menées par le Forum civil avec les « ateliers d'intégrité » ou des projets de « Maisons du citoyen »; 3) si la lutte contre la corruption s'articule aux secteurs.

Il ne peut y avoir de démocratie sans une administration forte. L'administration assure en effet la continuité de l'action publique, ce qui constitue une nécessité, notamment au Sénégal où si le régime est stable, le gouvernement ne l'est pas. Lorsque les ministres changent, il faut que les services puissent poursuivre la réalisation des programmes indispensables au développement du pays. De plus, l'administration assure les services de base pour la population. Son bon fonctionnement est donc stratégique. Sur ce point, le

Sénégal a les faiblesses de l'ensemble des pays africains. Malgré les réformes entreprises dans la fonction publique, la mise en œuvre du plan d'action CFAA-CPAR ou la réforme du Code des Marchés Publics avec la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), l'administration sénégalaise reste désorganisée et peu transparente. Par conséquent, le Sénégal doit faire de la constitution d'une administration moderne affirmant sa mission de service public une priorité.

En ce qui concerne le respect des libertés publiques, le Sénégal a ratifié les principales conventions internationales concernant les droits et libertés (élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1979, droits des enfants en 1989, etc.) et s'est doté des instruments juridiques internes pour les faire respecter. En 2004, la peine de mort a été supprimée. Les atteintes aux libertés et les nombreuses interpellations menées par la Division des Investigations Criminelles (DIC) deviennent cependant inquiétantes, notamment à la veille des élections de 2007. Le Sénégal doit donc rester vigilant pour conserver l'image qu'il avait acquise et qui a conduit l'UNESCO à attribuer au Président de la République le prix Félix Houphouët-Boigny pour « sa contribution à la démocratie dans son pays » (mai 2006).

Quant aux médias, ils sont nombreux et actifs (rôle important joué lors des élections présidentielles de 2000). Mais le gouvernement sénégalais doit faire en sorte que le respect de la liberté de la presse soit réel. Il ne faudrait pas notamment que la loi du 21 décembre 2005 instituant le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) soit appliquée de telle sorte que la presse audiovisuelle soit privée de la liberté d'expression. Le Conseil, dont les membres sont nommés par le Président de la République, a en effet des pouvoirs importants de contrôle et de sanction concernant les médias audiovisuels. De leur côté, les journalistes doivent faire preuve de professionnalisme tout en respectant les principes déontologiques qui les régissent universellement.

Enfin il ne saurait y avoir aujourd'hui de démocratie sans un traitement de la question du genre. Au Sénégal, les femmes représentent 52 % de la population, supportent 90 % des charges domestiques, et ont un taux d'analphabétisme d'environ 70%. La première politique en la matière a été définie par le Plan National d'Action de la Femme de 1982 qui proposait d'intégrer la dimension du genre dans les plans politiques et les programmes de développement. L'engagement du Sénégal pour assurer la promotion du droit des femmes a reçu une consécration avec la ratification en 2004 du Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits de la femme.

Le Sénégal est doté de nombreuses institutions permettant la prise en compte du genre dans les différentes politiques et programmes engagés : ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social, ministère des PME, de l'Entreprenariat Féminin et de la Microfinance ainsi que différents fonds, programmes et projets. Les femmes sont aussi très solidement organisées (par exemple le Groupe d'Initiative des Femmes (GIF) piloté par la Fédération des Associations Féminines du Sénégal (FAFS)).

Les différents organismes (bailleurs, ONG, associations) qui effectuent un travail en faveur du genre, estiment qu'il serait temps de dresser un bilan des actions passées. On peut cependant constater que des progrès ont été réalisés quant à la place des femmes dans la

société sénégalaise et que le Sénégal est un des pays d'Afrique de l'Ouest où les femmes voient leurs droits le mieux reconnus. Peu à peu, grâce notamment à la prise en compte du genre dans le DSRP I et le DSRP II, la question devient transversale. Par contre, selon les évaluations opérées en 2005 par la Sous Commission Genre de la Commission Société Civile en charge de l'évaluation du DSRP animée par le Groupe d'Initiative des Femmes (GIF), ce sont surtout les besoins élémentaires des femmes qui sont satisfaits alors que leurs intérêts stratégiques sont peu défendus (position sociale, connaissance de leurs droits, accès au leadership dans les domaines sociaux et politiques). Sur le plan des responsabilités politiques, administratives ou associatives, les femmes sénégalaises sont effectivement sous représentées (exemple : 7 femmes ministres sur 38). Au total, et malgré les programmes engagés, de nombreux problèmes demeurent, que ceux-ci soient sectoriels (ex : éducation des filles, santé) ou catégoriels (ex : situation des femmes mariées).

La politique en faveur des femmes est aujourd'hui relancée sur le thème de la protection des groupes sensibles (DSRP II). Il s'agit de poursuivre l'adaptation de la législation à l'objectif recherché d'assurer l'égalité et l'équité de genre, d'améliorer leur situation économique, de renforcer la capacité des femmes pour réduire leur vulnérabilité (éducation, santé, justice), d'améliorer l'accès des filles à l'enseignement, de lutter contre les violences faites aux femmes et d'intégrer la dimension genre dans toutes les politiques et tous les programmes (DSRP II). En outre, la Stratégie Nationale pour l'Equité et l'Egalité de Genre (SNEEG) définit d'autres actions en faveur des femmes.

Dans l'ensemble, cette politique est jugée positive sous réserve d'être plus stratégique mais aussi plus concrète en débouchant sur des actions (demande concernant les suites à donner au SNEEG).

1.2.3 L'Etat de droit

Dans la comparaison qui peut être faite entre le Sénégal et d'autres pays africains, il est incontestable que ce dernier peut être considéré comme un Etat de droit.

Le Sénégal proclame dans sa Constitution son adhésion aux Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et à la Déclaration des Droits de l'Homme de 1948. Ayant signé différentes conventions internationales concernant notamment les droits des femmes et des enfants, il a aussi adhéré à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981. Par ailleurs, d'un point de vue institutionnel, le Sénégal a un régime de séparation des pouvoirs et s'est doté de moyens, notamment ceux de la justice, pour faire respecter le droit.

Les critiques de la justice sont, au Sénégal, largement partagées. Parmi les plus virulentes se trouvent celles du gouvernement lui-même dont le diagnostic dressé dans le Programme Sectoriel Justice du Sénégal 2004-2013 (PSJS) est d'une rare sévérité pour l'institution. Sont mis en cause : l'indépendance des magistrats, le « déficit quantitatif et qualitatif en ressources humaines », « l'indigence matérielle » pour conclure sur « les limites de l'appareil judiciaire et le laxisme de certains auxiliaires permettant à des opérateurs véreux de continuer à parasiter l'espace économique.. ». Pour remédier à la situation, le Programme doit commencer à être mis en œuvre par le Plan d'Actions Prioritaires 2005-2007 (PAJ) du Programme Sectoriel Justice (PSJ) qui reçoit de nombreux appuis (Banque mondiale, IX°

FED, Coopération française). Des raisons d'espérer des progrès sensibles dans les années à venir tiennent surtout au travail effectué par certains magistrats pour moderniser leur administration dans le respect des principes régissant l'Etat de droit. L'engagement actuel de l'Inspection Générale de l'Administration de la Justice dans le programme d'informatisation de l'institution, qui devrait permettre de sécuriser les procédures, en est un bon exemple.

Il ne faudra pas oublier la justice administrative dans les réformes entreprises. Le juge administratif est effectivement dans une situation difficile qui l'a empêché jusqu'à maintenant d'élaborer une jurisprudence. Or, avec le renforcement de la justice administrative, il en va de l'avenir du contrôle de l'administration, mais aussi de celui des collectivités locales dans le contexte de la décentralisation instaurée par la législation de 1996 qui supprime la tutelle.

Dans le domaine de la sécurité, le Sénégal possède un système moderne de police et de gendarmerie. La police bénéficie de l'appui de la Coopération française avec notamment un nouveau programme (2005) qui a pour objet la formation, la modernisation de la police de l'air et des frontières, la surveillance du territoire (menaces de terrorisme) et le développement de la police de proximité.

Parmi les risques concernant la sécurité, celui de la Casamance n'est pas réglé. Un accord pour la reprise des pourparlers de paix est intervenu le 30 décembre 2004. Organisé avec la médiation de l'abbé Diamacoune, il aurait du permettre au gouvernement et au Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance (MFDC) de trouver des solutions au conflit. Le processus engagé a en effet été accompagné du Programme de Relance des Activités Economiques et Sociales en Casamance (PRAESC) défini par le gouvernement avec le soutien des bailleurs et dont les recommandations devraient être mises en œuvre par une agence, l'Agence pour la Relance des Activités Economiques et Sociales en Casamance (ANRAC). Néanmoins la reprise des activités commerciales et économiques tarde (naufrage en 2002 du Joola qui a été remplacé tardivement pour assurer la ligne Dakar-Ziguinchor) alors même que des menaces de troubles subsistent du fait de la contestation par certaines parties de l'accord de 2004. Le conflit de la Casamance comporte de nombreuses causes. Les plus importantes tiennent à l'isolement dans lequel se trouve une région et au sentiment d'abandon éprouvé par la population confrontée à des problèmes économiques et sociaux de plus en plus graves.

1.2.4 La gouvernance locale et la décentralisation

Le Sénégal s'est engagé dans une politique de décentralisation dès son indépendance (loi du 30 juin 1964 portant Code de l'Administration communale). Une étape importante sera franchie avec la loi du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales. Le texte va consacrer l'existence au Sénégal des trois collectivités locales que sont la région, la commune et la commune rurale. Dans la perspective des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et plus particulièrement à la suite de l'adoption en 2002 de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), la réforme de la décentralisation sera complétée par le gouvernement sénégalais avec l'adoption en 2005 du Programme National

de Développement Local (PNDL) qui fait du développement local la stratégie principale des collectivités locales pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté.

Le bilan de la décentralisation au Sénégal, qui devra être fait de façon systématique, comporte des aspects positifs. Libérées de la tutelle, les 441 collectivités du pays (11 régions, 110 communes et 320 communes rurales) sont devenues des instances reconnues dans la prise en charge des initiatives locales. La politique de décentralisation a notamment misé sur le développement de la participation avec la reconnaissance des organisations communautaires (OCB) et l'organisation d'un partenariat entre les instances élues et celles de la société civile, notamment dans l'élaboration des différents types de plans locaux (PRDI, PIC, PLD). Il est possible, à cet égard, de faire état d'une expérience amorcée de gouvernance locale.

Néanmoins les collectivités locales ont besoin de moyens plus importants pour réaliser leurs objectifs. Ces derniers doivent être financiers, humains et matériels. Sur le plan financier la création du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL) et celle du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) n'ont pas permis d'opérer les transferts financiers qui correspondent aux transferts de compétence. Sur le plan humain, tout en constatant que la création d'une fonction publique locale n'est pas à l'ordre du jour, le besoin de formation des agents et des élus apparaît comme nécessaire. Enfin les collectivités locales ne peuvent agir avec efficacité que si elles disposent d'appuis techniques performants. A ce sujet, l'expérience des Agences Régionales de Développement (ARD) appuyées par les Centres d'Expression Rurale Polyvalents (CERP) devenus les Centres d'Appui au Développement Local (CADL) n'a pas été satisfaisante, les élus locaux n'arrivant pas à s'approprier des organes considérés comme lointains (niveau de la région) et n'ayant pas les moyens suffisants pour remplir leurs tâches.

Les limites de la décentralisation apparaissent encore plus clairement quand le diagnostic porte sur l'effectivité de la gouvernance locale et du développement local. Dans le bilan effectué de la décentralisation, le PNGBG propose une amélioration du cadre institutionnel, un renforcement des capacités humaines, une coordination des interventions des acteurs du développement local, une amélioration des finances locales et la décentralisation de la gestion des dépenses publiques. Pour sa part, le PNDL va dans la même direction en définissant une stratégie du développement local qui devrait dynamiser la décentralisation. Quatre principes d'intervention sont retenus : 1) il doit y avoir une co-production du développement local en organisant une complémentarité à plusieurs niveaux, entre les autorités décentralisées et les autorités déconcentrées, entre les acteurs publics et les acteurs privés (société civile et secteur privé) ; 2) les actions de développement local doivent respecter le principe de subsidiarité ; 3) elles doivent être multisectorielles et coordonnées avec les programmes sectoriels en cours ; 4) enfin ce sont les couches sociales les plus défavorisées qui doivent être visées en priorité. A ces fins, est prévu un dispositif institutionnel avec un pilotage confié à la Primature, la création d'un ministère délégué au développement local, celle d'un Secrétariat exécutif et des institutions locales où les ADR, par exemple, verront leur mission confirmée avec des moyens conséquents pour apporter un appui technique aux collectivités locales.

1.2.5 La société civile et la participation

Au moment des indépendances, dans les années soixante, l'Etat exerce un quasi-monopole dans le champ de l'action publique. Puis, les années quatre-vingts verront son rôle reculer, à la fois du fait des choix idéologiques de certains dirigeants africains et du constat opéré de son incapacité à assurer seul le développement. C'est alors que les mérites potentiels de la société civile seront valorisés. La théorie de la gouvernance, qui élargit le processus de décision et confère à la société civile un rôle dans l'action publique, met en forme la montée en puissance des acteurs privés. Mais la société civile n'a pas toujours les moyens de tenir la place qui lui est assignée dans l'action publique. Ce constat a toute sa portée dans le domaine des politiques de développement dont la dimension participative est fondamentale. Le renforcement et la structuration de la société civile deviennent dès lors des priorités.

L'Accord de Cotonou (juin 2000) marque une étape importante dans l'histoire de la société civile avec l'institution des Acteurs Non Etatiques (ANE). Dans la conception qui est celle de Cotonou, les ANE comprennent trois catégories : le secteur privé, la société civile comprenant elle-même les ONG et les associations, puis les partenaires économiques et sociaux au nombre desquels se trouvent notamment les chambres consulaires et les syndicats.

Pour le NEPAD, le secteur privé est un des acteurs essentiels du développement. Conformément à ce que prévoit le DSRP, la stratégie de développement du secteur privé a les orientations suivantes : le renforcement des bases à long terme du développement ; l'amélioration de l'efficacité de l'intervention de l'Etat ; les renforcement des capacités du secteur privé.

Les ONG et associations sénégalaises sont nombreuses et hétérogènes. Leur efficacité est cependant menacée par leurs rivalités, leur manque d'organisation et de coordination. En ce qui concerne les syndicats, le même constat peut être fait. Nombreux et divisés, ils manquent de crédibilité. L'organisation d'un cadre de dialogue social s'avère être nécessaire.

Comme on peut le constater, les différentes composantes des ANE ont toutes les mêmes caractéristiques, à savoir la dispersion, l'hétérogénéité et un manque d'implication dans le dialogue social. C'est pourquoi, en marquant une rupture dans la vision et la politique concernant la société civile en Afrique, l'Accord de Cotonou se révèle dans toute sa pertinence. Il s'agit désormais de renforcer les acteurs de la société civile pour la mise en place d'un développement participatif. Ce renforcement des ANE est à mettre en relation avec l'extension de l'appui budgétaire. Plus cette dernière procédure aura cours, plus il faudra en effet faire en sorte que tous ses bénéficiaires aient les capacités requises pour faire face à leurs responsabilités.

On peut aussi mentionner dans ce panorama, les OCB qui représentent la société civile dans le cadre de la décentralisation. Comme pour les ANE, le défi des OCB est de s'insérer dans le cadre des politiques de développement participatif.

1.3 La politique de bonne gouvernance

La notion de bonne gouvernance qui a permis, dans un premier temps, de définir le contenu des politiques de conditionnalité a été assimilée par les pays concernés qui en ont fait un axe stratégique de leurs politiques de développement. Une politique de bonne gouvernance est aujourd’hui devenue une politique transversale de bonne gestion des affaires de la cité. A ce titre, elle implique le respect des principes démocratiques, la participation des acteurs publics et privés à tous les processus décisionnels, le respect des principes de l’Etat de droit, ainsi qu’une recherche d’efficacité dans les résultats à atteindre. Pour sa part, le Sénégal s’est engagé dans cette politique en adoptant son Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) en janvier 2003. Quant à l’Union européenne, elle a apporté un appui à ce programme dans le cadre du IX^o FED (PAPNBG).

La bonne gouvernance devient désormais le principe structurant de l’action publique. Elle gouverne toutes les politiques publiques. On en voudra pour preuve les nouvelles orientations de la politique de lutte contre la pauvreté qui, définie en 2002 dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), est actuellement révisée dans un DSRP II avec l’insertion d’une composante intitulée « Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif ». Bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté sont indissociables.

1.3.1 La politique de bonne gouvernance du Sénégal

La politique de bonne gouvernance du Sénégal, qui trouve notamment ses sources dans le NEPAD, est plus particulièrement définie dans deux documents, le DSRP et le PNBG.

Le DSRP (avril 2002) fait une place conséquente à la bonne gouvernance qu’il décline sur deux points : la lutte contre la corruption et la modernisation de l’administration ; la rationalisation et l’approfondissement de la décentralisation et du développement local.

Pour sa part, le PNBG (janvier 2003) repose sur une évaluation de la bonne gouvernance qui doit être présente à l’esprit des acteurs qui auront en charge la mise en œuvre du X^o FED tant il est vrai que, bien que daté, le document met en lumière des blocages et des goulets d’étranglements qui ont un caractère structurel. Les analyses structurelles portent sur deux questions, celle de la qualité du service public et celle de l’impact des politiques de développement :

La qualité du service public. Au Sénégal, comme dans de nombreux pays africains, les réformes administratives entreprises ces dernières années ont insuffisamment porté sur la qualité du service public. Or les critiques opérées en ce domaine sont nombreuses : qualité de l’accueil, service public inaccessible, non respect des procédures, manque d’éthique professionnelle des agents, un système de communication peu performant, etc.

Trois types de causes, relevant de l’organisation, du contrôle et de l’évaluation ainsi que des ressources humaines, peuvent expliquer cette situation : 1) En ce qui concerne l’organisation, les services sont encore trop centralisés, leurs missions mal définies et les structures instables. Le « mal administratif africain » est diagnostiqué dans le constat selon

lequel la réponse apportée à toutes ces critiques est la prolifération d'agences et d'organismes divers qui ne font qu'accroître la confusion. 2) Le contrôle de l'administration est aussi mal organisé : dispersion et inefficacité des contrôles internes (pratique du contrôle de légalité faisant suite à la suppression de la tutelle non conforme à ce que la loi de 1996 instituait), insuffisance des contrôles externes, absence d'évaluation réelle des politiques publiques (exemple : la loi de 1996 et la politique de décentralisation qui ne sont pas évaluées). 3) La principale cause des carences de l'administration réside dans la politique des ressources humaines. Malgré les mesures prises dans les années 80 et 90, le système de recrutement, de gestion, de formation des agents publics (fonctionnaires et autres) nécessite une réforme complète. Il ne peut en effet y avoir d'administration au service de la population sans que les agents publics aient des conditions de travail leur permettant une motivation à la hauteur des missions à remplir.

L'impact des politiques de développement. L'analyse de l'impact des politiques de développement permet à la fois de mesurer la faiblesse de la qualité des services publics et de prendre en compte d'autres blocages institutionnels qui constituent des sources de blocage d'une politique de bonne gouvernance. Trois goulots d'étranglement doivent être particulièrement retenus : 1) Les premiers concernent la société civile, le manque de capacité de ses acteurs et les difficultés rencontrées par ces derniers pour opérer des changements. 2) L'absence de concertation et de coordination entre les acteurs. Comme son administration, la société sénégalaise fonctionne de façon segmentée. Le problème se pose tout particulièrement au niveau local où la coordination des acteurs du développement devient une priorité. 3) Enfin l'absence de dialogue social, qui relève de la même problématique, est un des autres maux dont souffre le pays. Il est vrai que ce dialogue social ne peut pas se décréter, mais les pouvoirs publics peuvent le favoriser en prenant, par exemple, les mesures adoptées dans le DSRP II (voir plus loin).

Le PNBG est bien accueilli par les acteurs de la société civile, qui ont été associés à son élaboration. On comprendra que, dans ces conditions, les attentes sur sa mise en œuvre soient fortes.

Les composantes du PNBG sont les suivantes : l'amélioration de la qualité du service public ; la promotion de la gouvernance économique, la promotion de la gouvernance locale ; la promotion de la gouvernance judiciaire ; l'amélioration de la qualité du travail parlementaire ; le développement des NTIC. Le programme doit en outre s'appuyer sur les lignes suivantes : l'approfondissement de la réforme administrative ; la mise en place de politiques de développement centrées sur le secteur privé, et basées sur la concertation la plus large possible ; une gestion de proximité des problèmes des populations à travers l'approfondissement de la gouvernance locale ; l'amélioration de l'environnement juridique de manière à confirmer la prééminence du droit ; l'amélioration de la gestion parlementaire de manière à renforcer le contrôle des politiques publiques en vue de satisfaire la demande sociale.

Enfin le PNBG comprend un dispositif institutionnel pour sa mise en œuvre :

- § Niveau d'impulsion, d'orientation et de suivi : Comité National de Pilotage élargi présidé par le Premier Ministre et qui est en contact avec le Comité de coordination des Bailleurs de Fonds ; Secrétariat permanent du Comité qui assure la programmation des réunions, la coordination et le suivi des travaux des comités techniques.
- § Niveau de coordination technique : Comité Technique de Coordination (CTC) qui est présidé par le Délégué au Management Public (DMP).
- § Niveau opérationnel : une unité par composante composée des structures impliquées.

1.3.2 L'appui à la bonne gouvernance dans le IX° FED

Le document de stratégie du IX° FED propose d'appuyer la bonne gouvernance politique, économique et sociale en prenant plus particulièrement en compte une gestion transparente, un bon fonctionnement de la justice et des institutions publiques, la décentralisation, le renforcement des capacités des acteurs non étatiques, l'égalité des chances, ainsi que la mise en place d'outils d'information et de gestion économique et sociale.

Dans le cadre du IX° FED, la bonne gouvernance politique, économique et sociale constitue un secteur de concentration. Ce choix tient aux raisons suivantes : il répond aux engagements pris dans le NEPAD pour la paix, la sécurité, la démocratie, une bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et une saine gestion économique comme des préalables au développement durable ; la place faite à la bonne gouvernance dans le DSRP ; les progrès dans la gestion des finances publiques qui conduisent à l'appui budgétaire ; la préparation à l'époque du PNBG.

En se référant au DSRP, le document de stratégie de mai 2003 développe une conception extensive de la bonne gouvernance qui doit être politique, économique et sociale. Sont mentionnés de nombreux thèmes comme par exemple la transparence, le bon fonctionnement de la justice, la décentralisation.

Différents groupes de travail devaient cependant procéder à une identification et à une planification des projets de bonne gouvernance en vue de définir les composantes du secteur de concentration. Les conclusions et propositions devaient être produites lors de l' « Atelier d'identification et de planification des projets du secteur Bonne gouvernance à soumettre au IX° FED » des 4-6 février 2003. En fin de compte, conformément à ce que prévoit la Convention de financement du 23 février 2005, l'appui de la Commission allait porter, sur trois composantes : la gouvernance judiciaire (5,7 millions d'euros), la gouvernance économique et l'amélioration du travail parlementaire (13,07 millions d'euros) et les acteurs non étatiques (8,68 millions d'euros).

Le mode de gestion choisi est celui de la régie indirecte avec le système institutionnel suivant : un Comité de pilotage composé de la DCE, de l'ON et la DMP et une Unité de Gestion de Projet (UGP) participant au CP. Le CP a une émanation technique qui est le Comité Technique de Coordination. Il existe un dispositif commun à la gouvernance judiciaire et à la gouvernance économique et un autre pour les ANE. Le premier est en fonction, quant au second, la procédure est en cours.

La gouvernance judiciaire

La gouvernance judiciaire a fait l'objet d'un investissement de la Banque mondiale et de la Coopération française (qui poursuit son appui dans le cadre du PASEJ 2005). L'évaluation opérée par les bailleurs montre qu'il faut procéder à une réforme complète et à une modernisation des tribunaux et des greffes pour réduire les délais de procédure et rendre ces dernières plus transparentes.

Le programme d'appui à la justice de la Commission européenne se situe dans un contexte politique et programmatique particulier qui tient à l'existence du Programme Sectoriel Justice Sénégal 2004-2013 et du Plan d'Actions Prioritaires 2005-2007 du Programme Sectoriel Justice (PSJ).

L'appui concerne les personnels et les justiciables avec les résultats suivants attendus : des infrastructures favorisant l'accès à la justice par le biais de travaux de construction et de réhabilitation avec une évaluation préalable des besoins ; des outils de travail modernisés ; l'efficacité de la justice renforcée par l'informatisation et la mise en réseau des services, la confiance retrouvée dans l'institution restaurée ; le statut des magistrats et des personnels revalorisé par la formation ; les archives accessibles ; la Chancellerie et l'Inspection renforcées en moyens matériels et leurs capacités professionnelles consolidées ; la cellule de coordination, d'évaluation et d'appui au Programme Sectoriel de la Justice renforcée en personnel qualifié.

Le programme est mis en œuvre sur la base de feuilles de route qui sont en train d'être élaborées avec quelque lenteur. Des inquiétudes demeurent sur la formulation des besoins par les acteurs de la justice, formulation qui reste un préalable à la mise en œuvre des procédures de financement.

Par contre, en ce qui concerne l'informatique, le projet est très avancé. Il s'agit d'opérer une « Modernisation des services judiciaires par l'informatisation et la mise en réseau de l'ensemble des services de la justice au Sénégal ainsi que la formation du personnel ». Porté par l'ON, le MEF, la DCE, le projet est réalisé par l'IRD et l'Université Cheick Anta Diop avec un soutien résolu de l'Inspection Générale de l'Administration Judiciaire (IGAJ). Ses enjeux sont importants dans la mesure où cette informatisation doit permettre de : 1) « sécuriser » la procédure et donc protéger le justiciable ; 2) connaître la situation des juridictions et définir avec pertinence les réformes nécessaires. L'opération commencée en 2000 pour la procédure pénale (services des parquets) semble bien accueillie par des agents qui ont été impliqués dans la démarche. Ayant déjà permis d'asseoir l'autorité du parquet, elle doit être poursuivie pour l'ensemble de la procédure pénale et s'étendre aux autres procédures, à savoir les procédures civile, familiale et commerciale. L'institution pénitentiaire bénéficie aussi de l'informatisation de ses services.

La gouvernance économique

La mise en œuvre des programmes communautaires précédents d'appui à l'ajustement structurel (PABDAS I et II) ont montré l'existence de problèmes à ce niveau, problèmes que les diagnostics CFAA/CPAR ont confirmé. Les conclusions en ont été tirées dans un

plan national d'action de 2003 concernant notamment l'informatisation du MEF, la modernisation du cadastre et le renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale et de la Cour des Comptes. En ce qui concerne les statistiques, le programme a tenu compte de l'expérience d'Eurostat et d'Afristat (réforme des Instituts Nationaux de Statistiques en Afrique).

Les institutions visées et les résultats attendus sont les suivants : un contrôle parlementaire renforcé par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale ; des contrôles renforcés de la Cour des Comptes ; une fiabilité et une disponibilité des données financières améliorées ; une réforme des statistiques ; un cadastre numérisé pour une meilleure maîtrise du foncier ainsi que des recettes fiscales et domaniales améliorées.

Sur les quatre volets compris dans la composante (AN, CC, Statistiques et cadastre), seuls ceux des statistiques et du cadastre possèdent leurs feuilles de route. En ce qui concerne les statistiques, sur la base de la législation en vigueur (loi du 6 juillet 2004) et fort du travail de préparation du projet déjà effectué avant même la mise en œuvre du programme, le processus de réforme de la statistique est engagé. Est élaboré le projet d'appui à la création de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) qui doit se séparer de la Direction de la Prévision (janvier 2005). Par ailleurs, est créée une Cellule de coordination en vue de faciliter le passage de l'outil administratif classique que constitue une direction à l'outil moderne de l'agence (TDR décembre 2005). Pour le cadastre, le projet est aussi avancé. Il a d'abord bénéficié du Rapport Scot (Etude de faisabilité et de modernisation du cadastre à la DGID-avril 2004) qui faisait un diagnostic et proposait l'ouverture de cinq chantiers validés par le Programme d'Appui à la Modernisation du Cadastre (PADOCA) mis en œuvre en août 2005. Il s'agit de la production d'enquêtes pour alimenter le système d'information ; de compléments de cartographie et de l'adressage ; de la résorption des stocks de dossiers (qui fait l'objet d'un premier devis programme) ; de la dématérialisation des documents ; de l'informatisation des services centraux et déconcentrés.

Les ANE dans le IX° FED

Le FED avait déjà soutenu des actions des acteurs non étatiques (exemple : le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local PSIDEL du VIII° FED). Par ailleurs, la Commission européenne appuie des projets d'ONG sur des lignes thématiques.

L'appui apporté par le IX° FED aux ANE dans le cadre de la mise en œuvre du PNGB trouve, pour sa part, sa source dans l'Accord de Cotonou qui dispose que les ANE :1) sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent directement ; 2) impliqués dans la mise en œuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent ou ceux dans lesquels ils ont un avantage comparatif. Dans ce contexte, il est prévu un renforcement de leurs capacités d'intervention, de leurs compétences et de leurs capacités de négociation en matière d'élaboration des politiques, de leur suivi et de leur mise en œuvre, ainsi qu'à la programmation et à la gestion budgétaires en cohérence avec les autres composantes du PAPNBG et des secteurs de concentration du FED.

Afin de consolider le partenariat organisé entre la société civile et la DCE, une « Plateforme des ANE pour le suivi de l'Accord de Cotonou au Sénégal » a été mise en place. Cette Plateforme, créée en juillet 2004, est organisée avec un comité directeur regroupant 31 organisations. Elle concrétise les nouveaux partenariats et devrait permettre de consolider le dialogue social et politique prévu à Cotonou. Malheureusement, la Plateforme fonctionne mal et a ainsi participé au retard de mise en œuvre de la composante des ANE.

Le programme d'appui est mis en cohérence avec le PNBG. Le PAPNBG suit les orientations du PNBG pour lequel la participation des acteurs non étatiques dans la vie publique ne se limite pas à des objectifs d'information mais à l'orientation, à la coordination et à la mise en œuvre des actions. Ces trois niveaux d'actions permettent de définir les trois niveaux correspondants de dispositifs institutionnels où les ANE seront représentés. Il s'agit du Comité interministériel de pilotage (CIP), d'un Comité technique de coordination (CTC) et des Comités opérationnels de composantes (COC).

Le programme d'appui du IX[°] FED se propose de relever les contraintes qui pèsent sur les ANE, à savoir : 1) les faiblesses institutionnelles, le manque de vision des acteurs sur leur rôle dans la société et l'insuffisance de leur participation au dialogue dans le cadre des politiques de développement ; 2) l'insuffisance des capacités organisationnelles des acteurs non étatiques leur permettant d'améliorer leurs structures, d'accéder à l'information stratégique, de créer une mobilisation autour de questions d'intérêt commun et d'élaborer des propositions adaptées aux besoins de la société.

Les résultats attendus du Programme sont : une vision partagée sur le rôle et la place des ANE dans le processus de développement ; le renforcement du partenariat entre l'Etat et les ANE ; la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie ; l'amélioration de la qualité de la gestion des affaires publiques ; la réduction des inégalités sociales ; l'amélioration de l'environnement institutionnel, des modes d'organisation et de gestion ; le renforcement des capacités professionnelles des ANE ; la mise en place d'un système d'information et de communication opérationnelle ; le renforcement des moyens des ANE.

La composante ANE du PAPNBG sera gérée comme les autres composantes en régie indirecte par un Comité de pilotage composé de la DCE, de l'ON, de représentants de la Plateforme, de la DMP et une Unité de Gestion de Programme qui sera le maître d'œuvre. Le budget prévu est de 8,68 millions d'Euros dont 7,0 millions consacrés au Fonds d'Appui aux Initiatives des ANE.

Il importe cependant de préciser que la réalisation du programme risque d'être limitée du fait de la combinaison de la règle budgétaire D+3 et d'une mise en œuvre qui aura pris du retard. En conséquence, il faudra imaginer un « pont » entre les deux FED pour poursuivre l'action concernant les ANE.

1.3.3 La situation particulière de la gouvernance locale

La gouvernance locale est dans une situation particulière dans la mesure où son appui avait été largement amorcé dans le VIII^o FED et sera donc poursuivi dans la période du IX^o FED sans être pour autant une composante du secteur de concentration bonne gouvernance.

La politique d'appui à la décentralisation est organisée dans trois programmes : le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL), le Programme d'Appui au Développement Local Urbain (PADELU) et le Programme d'Appui aux Régions (PAR). Elle a été arrêtée dans le cadre du « Protocole d'Accord » DCE-ON du 10 juin 2002 et mise en œuvre en cohérence avec le Plan d'action du gouvernement du 21 février 2003 concernant la décentralisation.

Le Plan d'action du gouvernement (2003-2005) s'articule autour de trois thèmes : le rôle des collectivités locales, le rôle de l'Etat dans la décentralisation et le rôle des populations. Il a pour ambition de donner aux collectivités locales les moyens de leur politique de développement, de renforcer le contrôle de la gestion locale, d'accompagner les évolutions et adaptations nécessaires, de renforcer la cohérence de l'intervention des partenaires.

Du côté gouvernemental, une volonté politique se manifestera avec la création en 2004 d'un ministère en charge des collectivités locales et de la décentralisation. Malheureusement, ce ministère, dont les attributions sont revenues au ministère de l'Intérieur en 2006 en même temps qu'était institué le ministère du développement local, ne tiendra pas ses promesses.

En ce qui concerne les Programmes de l'Union Européenne, ils devaient, conformément à ce qui était prévu dans le Protocole d'Accord, viser la réduction de la pauvreté à travers la responsabilisation des collectivités locales dans l'identification et l'exécution des activités et investissements dans les zones cibles. Ces programmes étaient particulièrement innovants dans la mesure où ils utilisaient les procédures nationales et visaient à responsabiliser les acteurs locaux. De nombreuses activités ont été réalisées (Rapport annuel conjoint 2004 Sénégal-CE Août 2005), mais des retards ont été pris dans la mise en œuvre de certains investissements. Le PSIDEL est le seul des trois programmes à avoir pu se clore dans les délais.

Les actions programmées ont pu être mises en cohérence avec des politiques sectorielles. Par ailleurs, la question du genre a pu être prise en compte à travers la place occupée par des organisations féminines dans le cadre des activités des OCB.

Au cours du processus de mise en œuvre des programmes, la DCE a organisé une concertation avec les représentants des collectivités locales dans le cadre des comités de pilotage et de décision des trois programmes. Ont été partie prenante du processus l'Association des Maires du Sénégal, l'Association des Présidents de Région et l'Association des Présidents des Conseils Ruraux (désormais regroupées dans l'Union de l'Association d'Elus Locaux, UAEI).

L'appui à la décentralisation bénéficie au Sénégal de la bonne coordination qui s'est mise en place entre les bailleurs. Il existe pour ce faire un sous comité de coordination des bailleurs de fonds (BM, PNUD, UNICEF, CE, coopération des Etats-Unis (USAID), coopérations autrichienne, allemande (GTZ et KFW), néerlandaise, espagnole, française (SCAC et AFD), japonaise (JICA), canadienne (ACDI). Ce sous comité est très actif. Il a mené ses actions en cohérence avec le gouvernement sénégalais et a notamment participé à l'élaboration du PNDL.

1.3.4 Les perspectives pour la bonne gouvernance dans le X° FED

En devenant le principe et la condition de toute action économique, sociale ou politique, la bonne gouvernance change de statut. En toute hypothèse, elle va perdre dans le X° FED le statut de secteur de concentration qu'elle avait dans le IX°. Mais l'approche peut être profitable à une bonne gouvernance qui désormais se diffuse, qui sera transversale et donc mieux intégrée dans les politiques sectorielles.

Les orientations suivantes sont proposées.

- § Il faut assurer une continuité entre les actions du IX° FED et du X° dans le domaine de la bonne gouvernance. Le fait que cette dernière ne soit pas un secteur de concentration ne doit pas empêcher que les réformes entreprises se poursuivent. La remarque vaut aussi pour la décentralisation dont l'appui avait été défini dès le VIII° FED.
- § Même si la bonne gouvernance n'a pas vocation à avoir dans le X° FED la place et surtout la lisibilité qui étaient la sienne dans le IX°, il faut avoir à l'esprit les propositions que le DSRP II formule pour la poursuite d'un programme national dont le PNGB définit le cadre. Le document reprend trois déclinaisons de la gouvernance, à savoir la gouvernance économique et l'amélioration de la qualité du service public, la gouvernance judiciaire et la gouvernance locale.

La gouvernance économique implique une amélioration de la qualité du service public qui doit concilier l'efficacité et le respect du principe d'égalité des usagers devant les prestations qui sont fournies. Cette composante pourrait se développer dans trois directions : 1) la constitution d'une administration de qualité qui comprendra une rationalisation des structures administratives, le renforcement de la déconcentration, un travail sur la qualité des services rendus aux usagers, la réduction du déficit de communication de l'administration et l'impulsion d'une gestion moderne des ressources humaines ; 2) l'amélioration de la programmation et de la gestion des dépenses publiques grâce notamment à la poursuite de la mise en œuvre des plans d'action CFAA et CPAR ; 3) des mesures d'amélioration du système de passation et d'exécution des marchés.

Il faut mesurer l'ampleur de la tâche qui suppose que le cadre institutionnel de l'administration soit réformé, que soit promue l'approche qualité et que les ressources humaines soient renforcées, valorisées et modernisées.

En ce qui concerne plus particulièrement le local, la décentralisation entreprise doit être confortée par une politique de déconcentration qui permette aux élus locaux d'avoir des interlocuteurs à leur niveau, c'est-à-dire sur le territoire.

La gouvernance judiciaire est une nécessité dans un Etat moderne. La justice est un service public qui doit être accessible et efficace. Une des conditions essentielles de son fonctionnement dans un Etat de droit (principe de séparation des pouvoirs) est l'indépendance de la justice.

Dans cette perspective, le gouvernement pourrait poursuivre les réformes entreprises dans trois directions : 1) La justice ne peut être rendue selon les principes de la bonne gouvernance que si la législation est claire et adaptée à son époque. Il faudra renforcer de ce point de vue les capacités du législateur et de toutes les autorités ayant compétence pour créer des normes juridiques. 2) La justice continuera à être réformée en poursuivant ce qui a été engagé dans le cadre du PSJ : une justice proche des justiciables ; rapide et équitable ; respectée (accélération de l'exécution des décisions, statut des magistrats) ; des magistrats et des auxiliaires de justice bien formés. 3) La lutte contre la corruption est d'une importance considérable pour assurer une bonne gouvernance judiciaire. Il s'agit de consolider dans ce domaine ce qui a été initié avec la mise en place du Cadre de Lutte contre le Blanchiment des Capitaux et la Commission de Lutte contre la Corruption, la Concussion et la Non Transparence.

Le gouvernement dispose du PNLD qui sera le principal instrument de poursuite de la politique de décentralisation et de développement participatif en vue d'assurer une gouvernance locale.

Les mesures à prendre sont : l'accroissement des ressources des collectivités locales, l'harmonisation des appuis techniques et des instruments de planification, le renforcement des capacités des collectivités locales, la définition d'un statut pour les élus locaux, la décentralisation du BCI et la réforme des fonds de transfert, le FECL et le FDD. Des dispositions seront aussi prises pour que la fiscalité locale puisse permettre aux collectivités locales de financer leurs investissements.

En complément de ces composantes de la bonne gouvernance, le DSRP II prévoit des mesures d'accompagnement de deux types. 1) La définition d'une politique d'aménagement du territoire posant la question récurrente de la taille des collectivités locales et proposant des recompositions territoriales. En l'espèce, le projet se contente de prévoir la création de villes secondaires stratégiques et l'équipement des villages-centre pour promouvoir le développement à la base en inversant les tendances actuelles de concentration des équipements et des activités vers la frange ouest du pays. 2) La promotion du dialogue social dans la suite de la signature de la charte sociale du 22 novembre 2002. A ces fins, le gouvernement doit appuyer le Comité National de Dialogue Social en vue de la mise en œuvre du Plan d'action en veillant à une participation de tous les acteurs concernés.

En tenant compte des analyses qui précèdent, nos propositions sont les suivantes :

- § Intégrer des actions de bonne gouvernance (justice, organisations professionnelles) dans le secteur de concentration « appui à la mise en œuvre de l'APE ».
- § Poursuivre les appuis institutionnels associés à l'appui budgétaire du DSRP (amélioration de la qualité du service public).
- § Poursuivre l'appui à la bonne gouvernance locale dans le hors concentration.

Demeure la question de l'appui général aux ANE à propos desquels il faut mener une réflexion complémentaire. A cet égard, il faut tenir compte des difficultés rencontrées dans la réalisation de la composante ANE du IX° FED. Il faut pouvoir répondre aux questions suivantes : comment les structurer ? Comment les amener à participer ? Comment le faire sans les instrumentaliser ?

Nous proposons dans une annexe une réflexion sur les ANE. Il semblerait que le contour des acteurs non étatiques pose problème. Comment en effet s'interroger dans les mêmes termes sur la question du secteur privé, sur celle des associations et ONG et sur celle des organisations professionnelles ? Ne faudrait-il pas en revenir à une prise en compte plus claire de la société civile ? Mais cette notion de société civile n'est-elle pas aussi discutable ?

Enfin pour que la bonne gouvernance se réalise, il importe d'en définir les conditions institutionnelles et les conditions socio-politiques.

Les conditions institutionnelles. Elles ne sont guère différentes de celles qui étaient déjà mentionnées lors de la préparation du IX° FED. Il s'agit de : renforcer la démocratie et l'Etat de droit ; créer une administration performante, pour le développement et dans le respect des principes du service public ; renforcer la décentralisation ; renforcer les mécanismes participatifs de lutte contre la corruption ; développer le dialogue social ; renforcer les capacités de la société civile et son implication dans l'action publique ; promouvoir une justice indépendante ; promouvoir une presse libre et responsable.

A cette liste il faut ajouter la déconcentration qui doit permettre de renforcer la décentralisation et d'alléger les services centraux de l'Etat en permettant ainsi un meilleur fonctionnement de l'administration.

En clair, la bonne gouvernance nécessite la définition d'une politique de développement institutionnel qui permette aux dirigeants du pays de maîtriser leur développement.

Les conditions socio-politiques. Sur un plan politique il ne suffit pas de faire état d'une volonté politique pour la mise en œuvre du programme. Pour que le changement se réalise il faut, bien évidemment, que les responsables politiques du pays en aient fait le choix. Mais il revient aussi aux citoyens, acteurs du changement, de s'engager. Dans le cas du Sénégal on peut se demander quels sont ces acteurs et à quelles conditions ces derniers pourront être les promoteurs d'un changement allant dans le sens d'un affermissement de la bonne gouvernance ?

Les observateurs de la réalité sénégalaise mettent aujourd’hui en avant une évolution de l’opinion publique du pays qui refuserait, par exemple, de plus en plus les pratiques de la corruption. L’enjeu du rôle que peut jouer l’opinion publique est effectivement considérable car le combat est culturel. Il peut être porté par les acteurs de la société, plus particulièrement par les jeunes, les femmes et différentes catégories professionnelles qui ont le souhait de travailler autrement (exemple de certains magistrats). Il revient aux politiques de donner l’exemple et de tirer les conséquences de la tendance qui se dessine. De ce point de vue, la politique de décentralisation et de développement local participatif peut devenir stratégique. C’est dans la proximité et avec l’implication des populations dans les processus de décision que les changements peuvent intervenir.

Annexe - Note sur les Agents Non Etatiques (ANE)

Définis à Cotonou, les ANE recoupent trois catégories d'acteurs : le secteur privé, la société civile, les partenaires économiques et sociaux et notamment les représentants des secteurs professionnels. La politique définie en 2000 dans le cadre de l'Accord consiste à les appuyer pour les structurer, les renforcer et leur donner ainsi les moyens de participer aux institutions en charge de l'action publique. Le IX^e FED va retenir ces orientations pour le Sénégal et inclure l'appui aux ANE dans la politique de bonne gouvernance, qui constitue un des secteurs de concentration.

1. La politique en direction des ANE a des fondements historiques et politiques

Au moment des indépendances, dans les années soixante, l'Etat exerce un quasi-monopole dans le champ de l'action publique. Puis, les années quatre-vingts verront son rôle reculer, à la fois du fait des choix idéologiques de certains dirigeants africains et du constat opéré de son incapacité à assurer seul le développement. C'est alors que les mérites potentiels des entités regroupées sous le vocable des ANE (secteur privé, société civile, partenaires économiques et sociaux) vont être mis en avant : privatisations, valorisation des acteurs de la société civile, reconnaissance du rôle des professionnels dans la définition des politiques publiques.

De nombreuses théories des sciences sociales vont consacrer ces évolutions, celle du néo-corporatisme, celle des politiques publiques notamment. La théorie de la gouvernance qui élargit le processus de décision et confère à la société civile au sens large un rôle dans l'action publique met en forme la montée en puissance des acteurs privés et professionnels. Mais ces derniers n'ont pas toujours les moyens de tenir la place qui leur est assignée dans l'action publique. Ce constat a toute sa portée dans le domaine des politiques de développement dont la dimension participative est fondamentale. Le renforcement et la structuration de la société civile deviennent dès lors des priorités.

2. Les ambiguïtés de Cotonou

La politique de Cotonou en direction des ANE trouve un écho profond au Sénégal où le choix politique est fait de conférer aux acteurs privés et professionnels un rôle dans le processus de décision tout en constatant que ces derniers doivent recevoir un appui pour être en mesure de répondre à la demande.

- § Pour le NEPAD, le secteur privé est un des acteurs essentiels du développement. Conformément à ce que prévoit le DSRP, la stratégie de développement du secteur privé a les orientations suivantes : le renforcement des bases à long terme du développement ; l'amélioration de l'efficacité de l'intervention de l'Etat ; le renforcement des capacités du secteur privé.
- § Les ONG et associations sénégalaises sont nombreuses et hétérogènes. Leur efficacité est cependant menacée par leurs rivalités, leur manque d'organisation et de coordination.

§ En ce qui concerne notamment les syndicats, le même constat peut être fait. Nombreux et divisés, ils manquent de crédibilité. L'organisation d'un cadre de dialogue social s'avère nécessaire.

Les différentes composantes des ANE ont donc bien toutes les mêmes caractéristiques, à savoir la dispersion, l'hétérogénéité et un manque d'implication dans le dialogue social. C'est pourquoi, en marquant une rupture dans la vision et la politique concernant la société civile en Afrique, l'Accord de Cotonou se révèle relativement pertinent. Il s'agit désormais 1) de renforcer les acteurs de la société civile 2) pour la mise en place d'un développement participatif. Ce renforcement des ANE est à mettre en relation avec l'extension de l'appui budgétaire. Plus cette dernière procédure aura cours, plus il faudra en effet faire en sorte que tous ses bénéficiaires aient les capacités requises pour faire face à leurs responsabilités.

Mais cette politique a échoué comme le prouve le bilan effectué de la mise en œuvre du IX° FED en ce qui concerne les ANE (voir le rapport sur la bonne gouvernance).

La principale raison tient à l'hétérogénéité de la catégorie des ANE. Le secteur privé, la société civile et les professionnels relèvent en effet de problématiques différentes. La notion de secteur privé est problématisée par le rapport public-privé et ouvre le débat sur la capacité qu'a l'Etat d'intervenir dans le domaine économique. La notion de société civile, dont on soulignera les ambiguïtés, pose le problème de la place des acteurs privés, que sont les associations et les ONG, dans le processus de décision. Quant aux organismes professionnels, ils ouvrent la problématique du dialogue social. La notion d'ANE met donc sur le même plan des réalités qui sont certainement en relation, mais qui se situent à des niveaux différents.

3. Pistes pour une solution

Il n'est pas possible d'abandonner le projet politique d'élargissement de l'action publique due au recul contemporain de l'Etat. Mais comment faire si la politique des ANE échoue ?

Nous proposons une solution en plusieurs temps

Temps 1 : distinguer les trois composantes des ANE et privilégier une action en faveur de la catégorie 2, à savoir la société civile.

On devra cependant constater que la notion de société civile ne résiste pas à l'analyse. En effet, à partir du moment où les acteurs regroupés sous ce vocable interviennent dans le processus de décision publique, ils n'appartiennent plus à la société dite civile, mais sont des acteurs politiques à part entière. Le constat est important dans la mesure où il conduit à poser non pas la question de la société civile, mais celle de l'élargissement des processus d'action publique, c'est-à-dire celle de la participation des acteurs de la société au processus décisionnel.

Temps 2 : le problème politique qui demeure est celui de l'organisation d'un système politique de démocratie participative.

La cible politique n'est plus celle de tels ou tels acteurs, mais celle du processus de participation. Comment organiser une société qui donne à chacun la possibilité de participer aux décisions qui le concernent ? Les problèmes de structuration d'un milieu continueront à se poser, mais pas en eux-mêmes. Ils se poseront par rapport à la démarche participative.

Que cherche-t-on dans cette perspective ? Que les acteurs concernés puissent enrichir le processus de décision. Il faudra donc que le gouvernement crée les conditions du fonctionnement des institutions de participation. De ce point de vue sont stratégiques : la démocratie politique, la réforme de l'administration et le respect des principes de service public, la décentralisation et la politique de gouvernance locale.

Temps 3 : créer les conditions pour que les différents acteurs concernés puissent s'exprimer, ce qui suppose : i) le respect des libertés publiques et notamment le respect de la liberté de la presse et de la liberté d'expression ; ii) l'organisation d'institutions citoyennes comme des Maison de la citoyenneté ; iii) la facilitation de l'organisation de forum citoyens.

Temps 4 : prendre en compte les autres composantes des ANE : le secteur privé en le structurant (voir le corps du rapport) et les organismes professionnels en facilitant le dialogue social.

En résumé, ces propositions permettent d'afficher une politique en direction des composantes des ANE en tenant compte des difficultés qui sont apparues lors de la mise en œuvre du IX^e FED. Il s'agit en somme de changer de cibles en mettant l'Etat devant ses responsabilités : libertés, système politico-administratif participatif, dialogue social et politique. Quant aux acteurs privés et professionnels, il leur revient de s'organiser, de faire preuve de responsabilité.

L'analyse de la situation au Sénégal montre que le moment est venu de prendre ces orientations pour éviter un retour en arrière, tout en sachant que certains des acteurs concernés sont prêts à s'engager dans cette voie. Les actions des organisations de femmes ou d'associations comme le Forum civil en sont la preuve.

2. Stratégie du Gouvernement

Depuis 2001 le Sénégal s'est dote d'une stratégie de réduction de la pauvreté, qui constitue le cadre de référence de l'ensemble des politiques économiques et sociales aussi bien que des réformes institutionnelles. Le document de stratégie de réduction de la pauvreté adopté fin 2001, qui couvrait la période 2001-2005, fait actuellement l'objet d'une révision/actualisation qui donnera lieu à un DSRP II couvrant la période 2006-2010.

2.1 Le DSRP I (2001-2005)

2.1.1 Caractéristiques générales du DSRP

En décembre 2001, le Gouvernement du Sénégal a adopté un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté¹ élaboré sur la base d'une démarche participative impliquant les divers acteurs de la vie économique et sociale au niveau national et régional : services de l'Etat ; société civile ; secteur privé, partenaires techniques et financiers.

Le point de départ de la stratégie de réduction de la pauvreté est le constat que les performances économiques relativement satisfaisantes enregistrées par le Sénégal depuis 1995 n'ont que faiblement contribué à améliorer les conditions de vie des populations. Sur la base d'une ligne de pauvreté correspondant à la consommation de 2400 calories par équivalent adulte et par jour, le pourcentage des ménages en situation de pauvreté était estimé en 2001 à 53,9%, pourcentage en léger recul sur le chiffre de 57,9% estimé en 1994. Encore faut-il noter que cette légère réduction de la pauvreté enregistrée par les indicateurs statistiques n'est pas perçue comme telle par les ménages pauvres : selon l'enquête auprès des ménages sur la perception de la pauvreté (EPPS) réalisée en 2001, 65% des ménages interrogés se considéraient comme pauvres et 64% d'entre-eux jugeaient que la pauvreté s'était aggravée au cours des cinq dernières années. De surcroît, les indicateurs d'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, eau potable, assainissement) révélaient de sérieuses déficiences.

Le DSRP constitue le cadre de référence des interventions de tous les acteurs de la vie économique et sociale du pays, et en particulier des services de l'Etat. Il assure la mise en cohérence des politiques et des stratégies sectorielles en regard de l'objectif de réduction de la pauvreté.

La stratégie de développement proposée par le DSRP se décline selon trois axes :

- § La création de richesses dans un cadre macroéconomique sain.
- § Le renforcement des capacités et de la production des services sociaux de base.
- § L'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables.

Un chapitre du document, parfois considéré comme constituant un quatrième axe, est consacré à la mise en œuvre de la stratégie.

¹ République du Sénégal, Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, avril 2002.

2.1.2 L'axe 1 du DSRP I : Création de richesses dans un cadre macroéconomique sain

Le DSRP souligne qu'une croissance robuste et mieux répartie est un pré-requis pour une réduction significative de la pauvreté. En conséquence, il fixe pour la période 2003-2005 un objectif de croissance du PIB un peu supérieur à 7% l'an correspondant à un taux de croissance du PIB par tête de l'ordre de 4,5%. Ce scénario de croissance économique se compare à un scénario de référence excluant la mobilisation des ressources additionnelles prévues par le DSRP selon lequel la croissance du PIB se maintiendrait sur la tendance de l'ordre de 5% l'an observée depuis 1994. On notera que la liaison ainsi établie entre ressources additionnelles mobilisées dans le cadre du DSRP et accélération de la croissance revient implicitement à faire de l'investissement public le moteur de la croissance économique.

Le DSRP souligne que cette accélération de la croissance implique le maintien d'une politique macroéconomique soucieuse de stabilité et visant, en particulier, à prévenir l'accélération de l'inflation et le creusement des déficits public et extérieur. S'agissant en particulier des finances publiques, le DSRP affirme la volonté du gouvernement de maintenir le solde budgétaire de base (hors IPPTE) autour de 2% du PIB. Cela passe par un élargissement de la base fiscale et par une modération de la dépense publique, notamment de la masse salariale ; par une attention donnée à l'efficacité et à la qualité de la dépense publique ; par une politique d'assainissement des entreprises et établissements publics ; et par l'équilibre à moyen et long terme des comptes spéciaux du Trésor.

Cependant, si un cadre macroéconomique sain est une condition essentielle à l'accélération de la croissance, celle-ci dépend essentiellement du développement du secteur productif privé. Le DSRP souligne à cet égard la volonté du gouvernement d'ouvrir l'économie sénégalaise sur l'extérieur, de promouvoir les exportations et de créer un cadre légal stable de nature à attirer l'investissement direct étranger. Les petites et moyennes entreprises feront l'objet d'une stratégie d'appui mise en œuvre par l'Agence de Développement des PME (ADPME).

Enfin, le DSRP présente une analyse des difficultés auxquelles se heurte le développement des principaux secteurs de l'économie nationale – agriculture, élevage, pêche, artisanat, secteur minier, industrie manufacturière, énergie, secteur tertiaire – et propose pour chacun les mesures susceptibles d'être engagées pour lever ces contraintes.

2.1.3 L'axe 2 du DSRP I : Renforcement des capacités et promotion des services sociaux de base

Cet axe du DSRP énonce les priorités du gouvernement dans trois domaines :

- § Les services sociaux de base : éducation et formation, santé, eau potable, transports.
- § La gestion des ressources naturelles et l'assainissement.
- § La bonne gouvernance.

Le DRSP reprend les objectifs du Plan Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF), adopté en 1998, qui fixe les objectifs du gouvernement en matière d'éducation jusqu'en 2010. Les objectifs prioritaires visés par ce plan sont : (i) l'élévation du taux de

scolarisation dans l'enseignement primaire de 70% en 2001 à 93,7% en 2008 ; (ii) l'accroissement du taux de scolarisation des filles ; (iii) la réduction de l'analphabétisme.

Le Plan National de Développement Sanitaire, qui couvre la période 1998-2007, vise à promouvoir l'accès des populations pauvres aux services socio-sanitaires. Cinq objectifs prioritaires sont avancés : (i) l'amélioration de la qualité de l'offre de services de santé dans les régions où la situation sanitaire et l'état de pauvreté sont jugés préoccupants ; (ii) le développement des services de santé à base communautaire ; (iii) le développement chez les populations d'attitudes et comportements de prévention des maladies ; (iv) la lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme ; (v) la lutte contre la mortalité maternelle et infanto-juvénile.

En matière d'eau potable, l'objectif prioritaire est d'améliorer la qualité et le taux d'accès des populations à l'eau potable de 87,9% à 100% à l'horizon 2010 par l'équipement des localités rurales en forages motorisés, l'investissement dans de nouveaux forages et la réhabilitation de forages existants.

S'agissant des transports et de la mobilité, le DSRP prend en compte le Programme Sectoriel des Transports (PST2), adopté en 1999, qui combine des mesures de renforcement institutionnel et de modernisation des structures ; des actions d'entretien et de réhabilitation d'infrastructures ; une implication renforcée du secteur privé dans la gestion et les investissements du secteur ; la mise en œuvre d'une stratégie de transport dans les zones rurales à travers le Programme National d'Infrastructures Rurales. Des actions associant l'Etat, les municipalités et le secteur privé sont également envisagées en vue d'améliorer la qualité et la fiabilité des transports urbains et interurbains de personnes.

La préservation des ressources naturelles et de l'environnement est reconnue comme une dimension importante de la stratégie de développement durable. Les objectifs prioritaires dans ce domaine sont : (i) la valorisation des ressources forestières et un meilleur accès des populations pauvres aux énergies de substitution ; (ii) la lutte contre la désertification ; (iii) la sauvegarde de la faune et de la flore et le maintien de la biodiversité ; (iv) la sauvegarde de l'environnement marin et côtier ; (v) la valorisation des ressources sauvages ; (vi) le renforcement des capacités en gestion des ressources naturelles.

L'amélioration du cadre de vie des populations et la promotion de l'hygiène sanitaire passent par une augmentation du taux d'accès à un réseau d'assainissement en zone urbaine, notamment à Dakar et dans sa périphérie, et par le développement de l'assainissement en zone rurale par la création de dispositifs adéquats d'évacuation des excréta et des eaux usées et ménagères.

Au titre de la bonne gouvernance, le DSRP met l'accent sur la lutte contre la corruption, pour laquelle sont particulièrement mises en avant, d'une part, les mesures de nature à renforcer l'indépendance de la justice et son accessibilité et, d'autre part, l'amélioration de la gestion des finances publiques. Le DSRP réaffirme par ailleurs la volonté de l'Etat de poursuivre et approfondir la décentralisation par un appui institutionnel au développement de l'administration locale.

2.1.4 L'axe 3 du DSRP I : Amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables

Cet axe du DSRP englobe un ensemble de mesures ciblées sur les personnes en situation de vulnérabilité au sein des catégories de population sensibles que sont les enfants, les femmes, les handicapés, les personnes âgées, les jeunes, les personnes déplacées et réfugiées. Par delà la diversité des mesures envisagées en faveur de ces divers groupes-cibles, les objectifs généraux poursuivis sont (i) d'améliorer le statut social des groupes vulnérables et marginalisés ; (ii) de faciliter l'accès des populations démunies aux services sociaux, infrastructures et équipements de base ; (iii) de mettre en œuvre des programmes de création de richesse adaptés à la situation des groupes-cibles; (iv) de promouvoir le développement communautaire.

2.1.5 La mise en œuvre de la stratégie

Le document précise que, dès son approbation par les conseils de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International², le DSRP constituera le cadre de référence à l'élaboration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement. Les programmes sectoriels, qui seront les principaux instruments de mise en œuvre du DSRP, décriront de manière détaillée les objectifs à atteindre, la nature des activités à mettre en œuvre, les zones d'interventions, le calendrier d'exécution des activités et les résultats attendus.

Le DSRP constitue par ailleurs le cadre opérationnel de la coopération entre le Sénégal et ses partenaires au développement et la base d'un nouveau partenariat. Le document précise à cet égard qu'il est attendu des bailleurs de fonds qu'ils privilégient l'aide budgétaire sur au moins trois années et intègrent les fonds destinés au financement de projets dans une approche sectorielle ou au sein de paniers communs de ressources, au moins pour le financement des activités prioritaires de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

La cadre institutionnel de mise en œuvre et de suivi-évaluation du DSRP distingue un niveau stratégique, en charge de la définition et de la formulation des politiques, et un niveau opérationnel, responsable de l'exécution des politiques.

Les organes de pilotage de la stratégie prévus par le DSRP sont les suivants :

- § Un Comité Interministériel d'Orientation et de Décision présidé par le Premier Ministre ;
- § Des Comités de Pilotage au niveau central, présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances, et au niveau régional, sous la présidence du Gouverneur, qui sont les maîtres d'œuvre du programme ;
- § Des organes de coordination, de suivi et d'évaluation de la stratégie, en particulier une cellule centrale de suivi rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances.

² Les conseils exécutifs du FMI et de la Banque Mondiale ont donné leur approbation au DSRP en décembre 2002.

Le document précise que les organes de pilotage et les organes de suivi mobiliseront l'ensemble des acteurs que sont l'administration, les collectivités locales, la société civile et le secteur privé, et que les bailleurs de fonds seront associés aux organes de suivi et évaluation.

L'établissement d'une liste d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du DSRP a fait l'objet de longues discussions entre le gouvernement et les bailleurs. Ce n'est qu'en 2004 qu'au départ d'une très longue liste d'indicateurs une liste restreinte de 34 indicateurs a été adoptée d'accord commun entre toutes les parties. Ces indicateurs portent sur les domaines suivants : performances macroéconomiques ; état du réseau routier ; environnement ; eau et assainissement ; décentralisation ; bonne gouvernance ; santé/nutrition ; éducation ; infrastructures villageoises ; enfance : pauvreté ; secteur agricole. On trouvera cette liste d'indicateurs en annexe à ce texte avec mention des valeurs passées et des objectifs pour les années 2004 à 2007, 2010 et 2015.

2.1.6 L'opérationnalisation du DSRP

Le DSRP est accompagné d'une matrice de mesures précisant, pour chacun des axes et pour 22 secteurs/domaines/groupes cibles, quelles actions prioritaires doivent être engagées pendant les années 2003-2005 pour progresser vers les objectifs de la stratégie.

Le document présente par ailleurs une évaluation du coût, secteur par secteur, de ces actions prioritaires, précise quel est le besoin de financement additionnel induit par les actions nouvelles et comment la couverture de ce besoin de financement pourrait être assurée par le budget de l'Etat sénégalais, d'une part, et par les bailleurs de fonds, d'autre part.

Le coût total sur les années 2003 à 2005 de l'ensemble des actions prioritaires inscrites au DSRP est évalué à 609,6 milliards FCFA (€ 929 millions), dont 370,3 milliards correspondent à des actions nouvelles. Ce besoin de financement serait couvert par l'Etat à hauteur de 50,3 milliards et pour les 320,0 milliards restants par les partenaires au développement. Le document précise encore que les ressources PPTE seront destinées au milieu rural (80%) et aux zones périphériques des grandes agglomérations et serviront à combler le gap de financement des actions prioritaires identifiées dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'accès à l'eau potable, de l'assainissement et de l'agriculture.

2.1.7 L'appréciation des partenaires au développement sur le DSRP

Les partenaires au développement, notamment les Etats membres de l'Union Européenne et la Commission, ont jugé positivement la production du DSRP dans lequel ils ont vu une base solide de nature à orienter leurs interventions. Notant que le DSRP s'inscrit dans un processus évolutif dont le contenu doit s'enrichir et se préciser au cours de sa mise en œuvre, ils ont exprimé le souhait que les approfondissements portent en particulier sur les points suivants :

§ Les modalités de mise en œuvre dans le cadre d'un cycle annuel de revue du DSRP ;

- § Le cadrage macroéconomique et la répartition globale des finances publiques intégrant l'ensemble des moyens budgétaires et des financements externes ;
- § Le diagnostic de la pauvreté ;
- § L'amélioration de la gestion des finances publiques, dont ils ont souligné le caractère prioritaire ;
- § La définition des indicateurs de suivi ;
- § L'élaboration d'une politique sectorielle pour l'agriculture ;
- § L'implication des collectivités locales dans la fourniture des services sociaux de base et leur financement.

En décembre 2002, les institutions de Bretton Woods, Banque Mondiale et Fonds Monétaire International, ont donné leur approbation au DSRP. Leur rapport conjoint souligne que le DSRP offre un cadre adéquat pour servir de guide à la mise en œuvre d'une stratégie crédible de lutte contre la pauvreté. Il relève toutefois des faiblesses de ce document : (i) des programmes de mise en application de la stratégie insuffisamment détaillés, notamment en matière de décentralisation fiscale ; (ii) une analyse de la pauvreté qui ne fait pas usage des enquêtes auprès des ménages les plus récentes ; (iii) un scénario de croissance reposant sur des hypothèses excessivement optimistes en ce qui concerne les financements externes et la capacité d'absorption de l'économie.

2.2 Etat d'avancement de la mise en œuvre du DSRP I

Deux rapports d'avancement du DSRP ont été publiés à ce jour, qui portent sur les années 2003 et 2004. Le rapport relatif à l'année 2004³, publié en mai 2005, examine successivement :

- § Le cadrage macroéconomique
- § La programmation budgétaire
- § L'exécution des projets articulés aux programmes d'action prioritaires
- § Les nouvelles politiques et stratégies
- § Les réformes des finances publiques
- § La matrice des mesures
- § Les indicateurs de suivi
- § La mise en œuvre de la stratégie et du suivi-évaluation.

³ Ministère de l'Economie et des Finances, Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté, Rapport d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, année 2004 ; mai 2005.

2.2.1 Les performances macroéconomiques

La croissance du PIB, estimée à 6% en 2004⁴, est restée inférieure à l'objectif et la balance commerciale s'est légèrement détériorée du fait d'une très médiocre progression des exportations et d'un gonflement de la valeur des importations sous l'effet, notamment, de la hausse des cours du pétrole. Un événement positif est l'atteinte par le Sénégal en avril 2004 du point d'achèvement de l'initiative PPTE, qui s'est traduite par une nette augmentation des transferts en capital. Le rapport relève également un doublement des investissements directs étrangers, de 29 milliards FCFA en 2003 à 61,5 milliards en 2004.

L'assainissement des finances publiques s'est poursuivi à travers un bon niveau de recouvrement des recettes et une gestion prudente des dépenses.

2.2.2 La programmation budgétaire

Le rapport d'avancement s'efforce d'apprécier dans quelle mesure les ministères, qui avaient été invités à élaborer leurs propositions de budget sur la base des orientations du DSRP, ont effectivement inclus dans ceux-ci les plans d'action prioritaires du DSRP.

Le constat à cet égard est que les Plans d'Actions Prioritaires (PAP) relatifs à l'axe « création de richesse » ont été globalement bien ou moyennement pris en compte, avec toutefois des faiblesses en ce qui concerne les actions dirigées vers le commerce, le secteur privé et l'emploi. Le constat est également positif pour l'axe « renforcement des capacités et promotion des services sociaux de base » hormis dans le secteur de l'assainissement. Par contre, l'examen révèle de sérieuses défaillances dans la prise en compte dans le budget des actions prioritaires au titre de l'axe « amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables ».

2.2.3 L'exécution des projets articulés aux programmes d'action prioritaires

Le rapport d'avancement analyse l'exécution des projets en 2004 en différenciant les sources de financement : ressources internes ; ressources PPTE et ressources externes.

Exécution de projets financés sur ressources internes

Le tableau ci-après résume les taux d'exécution par axe du DSRP des projets financés sur ressources internes :

⁴ Les comptes nationaux révisés évaluent la croissance de l'économie à 5,6% en 2004.

	Montant total mobilisé	Ressources internes	Exécution	Taux d'exécution
	Millions de FCFA			%
Axe 1. Création de richesses	75.567	39.699	31.876	80,3 %
Axe 2. Services de base	112.988	69.802	31.451	45,1 %
Axe 3. Groupes vulnérables	8.894	3.050	3.009	98,7 %
Ensemble	197.449	112.551	66.336	58,9%

Le taux global d'exécution est inférieur à 60% du fait essentiellement d'un faible taux d'exécution des projets relevant de l'axe 2, lui-même dû aux projets relevant du secteur éducation-formation qui constituent la principale composante de cet axe, mais n'ont été exécutés qu'à hauteur de 32,6%.

S'agissant de l'axe 1, si des taux d'exécution élevés sont relevés pour les projets relatifs à l'industrie (100,0%), à l'énergie (98,9%) à l'agriculture (94,0%) et aux mines (90,3%), les infrastructures de soutien (60,3%), l'élevage (28,8%) ou l'appui aux PME (10,3%) affichent de faibles performances.

Exécution de projets financés sur ressources PPTE

Les ressources PPTE affectées à l'investissement ont représenté en 2004 un montant global de 32,3 milliards FCFA (€ 49,2 millions) affecté principalement à l'agriculture (38,3% du total), au transport (32,2%) et à l'éducation (14,3%). Les taux d'exécution sont satisfaisant dans les deux premiers secteurs (92,0 % et 100,0% respectivement), mais relativement faibles ici encore dans l'éducation (72,9%). Les ressources non utilisées ont été reprogrammées dans la Loi de Finance 2005.

Exécution de projets financés sur ressources externes

Le tableau ci-après résume les taux d'exécution par axe du DSRP des projets financés sur ressources externes :

	Montant des ressources	Exécution	Taux d'exécution
	Millions FCFA		
Axe 1. Création de richesses	35.391	32.402	91,6 %
Axe 2. Services de base	58.995	56.569	95,9 %
Ensemble	94.386	88.971	94,3 %

Les taux d'exécution sont supérieurs à 90% pour les deux axes du DSRP. Ceci reste vrai à un niveau plus fin de décomposition par secteur, seul le secteur eau potable affichant un taux d'exécution moins satisfaisant (80%).

Le rapport avance que les principes directeurs de la mise en œuvre des projets ont été respectés. Ces principes sont la proximité, le faire-faire, la transparence, la participation, l'équité, la célérité et la concertation.

Les nouvelles politiques et stratégies

Le rapport d'avancement fait le point pour chacun des trois axes du DSRP sur les développements intervenus en 2003/2004 en matière de formulation de politiques articulées au DSRP.

Axe 1 - Création de richesses

- § La stratégie de croissance accélérée, qui vise à créer les conditions d'une accélération de la croissance économique, est dans une phase préliminaire d'élaboration ;
- § La stratégie de développement du secteur privé, élaborée en 1999, a fait l'objet de mises à jour en 2002 et 2004. Le rapport note cependant que la mise en œuvre des actions retenues dans la matrice de mesures du DSRP relatives à ce secteur connaît des retards ;
- § Une Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale a été adoptée, mais n'est pas opérationnelle dans l'attente des textes d'application. Le rapport note en outre que la question de l'articulation entre les programmes spéciaux agricoles et le DSRP reste posée ;
- § Une stratégie de développement du tourisme a été développée ;
- § Une lettre de politique sectorielle du commerce visant à la promotion des exportations et à la gestion rationnelle du marché intérieur est en cours d'élaboration ;
- § Une lettre de politique de la micro-finance a été finalisée.

Axe 2 - Services sociaux de base

- § La définition d'une stratégie nationale de développement durable a été entreprise ;
- § La déclaration de politique de population élaborée en 1988 a été révisée en 2001 et adoptée en 2002 ;
- § Le programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) 2000-2010 a fait l'objet d'une mise à jour ;
- § De même, le plan national de développement sanitaire et social (PNDS) a été mis à jour ;
- § Une lettre de politique sectorielle des sports est en cours d'élaboration ;
- § S'agissant de décentralisation, le rapport relève que le Plan 2003-2005 n'a connu qu'une très faible mise en œuvre et que, en particulier, les réformes annoncées en matière de renforcement des capacités techniques et financières des collectivités locales sont restées bloquées.

Axe 3 - Amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables

Une stratégie nationale de protection sociale est en préparation.

Le rapport note enfin qu'une évaluation a été faite de la mise en œuvre du deuxième plan d'action national de la femme 1997-2001 et qu'une stratégie nationale pour l'équité et l'égalité de genre est en préparation.

Les réformes des finances publiques

Le rapport d'avancement fait le point sur la réforme de la gestion des finances publiques⁵.

La matrice des mesures

Le rapport d'avancement présente un tableau indiquant pour une série d'objectifs les actions prévues et les réalisations des années 2003 et 2004. Ce tableau, intitulé « matrice des mesures du DSRP » est cependant sans correspondance directe avec la matrice de mesures annexée au DSRP ce qui ne permet pas au lecteur de se faire une idée précise des réalisations de la période en relation avec les actions envisagées dans le DSRP.

Les indicateurs de suivi

Sous cette rubrique, le rapport d'avancement fournit des informations sur un nombre limité d'indicateurs relatifs aux routes, à l'eau et à l'assainissement, à l'éducation et à la santé.

On notera que, contrairement au souhait des partenaires techniques et financiers, le rapport d'avancement du DSRP n'a pas fait l'objet d'une revue conjointe entre le gouvernement et ses partenaires. Cette lacune pourrait être une source de difficultés, voire de blocage, dans la mesure où certains PTF ont fait d'une telle revue une condition de leur appui financier à la mise en œuvre du DSRP. Cependant, le DSRP II⁶ indique, en rapport avec le processus de suivi évaluation, que « la première année du DSRP II (2006) sera marquée par la réalisation des évaluations de la mise en œuvre du DSRP 2003-2005 à travers une enquête de suivi et des évaluations participatives conjointes des projets et programmes avec l'implication de tous les acteurs. »

2.3 Le DSRP II (2006-2010)

2.3.1 Caractéristiques générales du DSRP II

A la date de rédaction du présent rapport (mai 2006), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté pour la période 2006-2010 (DSRP II) est en cours de finalisation. Une version provisoire du document a été mise en circulation et fait l'objet de discussion

⁵ Voir sur cette question le chapitre IV

⁶ Voir plus loin.

avec les parties prenantes : administrations, société civile, partenaires économiques et financiers.

Faute de données récentes, le diagnostic de la pauvreté reste celui qui avait été formulé dans le DSRP I sur la base des enquêtes auprès des ménages réalisées en 2001/02.

La stratégie proposée par le DSRP II s'articule selon quatre axes :

- § Axe 1 : Création de richesses : pour une croissance pro-pauvre
- § Axe 2 : Accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base
- § Axe 3 : Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes
- § Axe 4 : Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif.

Alors que les deux premiers axes sont en étroite continuité avec les mêmes axes du DSRP I, l'axe 3 aborde l'ensemble de la protection sociale et de prévention et gestion des risques là où le DSRP I mettait l'accent sur les seuls groupes vulnérables. Enfin un quatrième axe est identifié qui regroupe les actions visant à l'amélioration de la gouvernance, parmi lesquelles la décentralisation.

2.3.2 L'axe 1 du DSRP II : Création de richesses : pour une croissance pro-pauvre

Cet axe du DSRP reprend pour l'essentiel les analyses et les mesures déjà présentes dans le DSRP I.

La nécessité d'une croissance forte, de l'ordre de 7% à 8% par an, est réaffirmée.

Une inflexion par rapport au DSRP I réside dans l'affirmation que la croissance doit être favorable aux pauvres, ce qui implique selon le DSRP que l'accent devra être mis sur les zones rurales, la hausse de la productivité et des revenus de l'agriculture et être très intensive en travail.

Par ailleurs le document fait référence à l'élaboration d'une Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) qui privilégie deux approches complémentaires : (i) une démarche globale de promotion de l'investissement direct domestique et étranger grâce à une amélioration constante de l'environnement des affaires ; (ii) une démarche ciblée de promotion de groupes de grappes à haut potentiel de croissance.

Référence est également faite à la Stratégie de Développement du Secteur Privé (SDSP), élaborée en 1999 et mise à jour en 2002 et 2004. Cette stratégie s'articule autour des axes suivants : (i) modernisation de la justice ; (ii) simplification des procédures administratives liées à l'investissement ; (iii) financement de l'entreprise ; (iv) unification des organisations du secteur privé ; (v) formation professionnelle ; (vi) communication ; (vi) dispositif d'appui institutionnel au secteur privé.

2.3.3 L'axe 2 du DSRP II : Accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base

Cet axe du DSRP II s'inscrit également dans la continuité du DSRP I. Il traite des questions relatives à l'éducation, à la santé, à l'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement, à la gestion des ressources naturelles, tous domaines dans lesquels les programmes en cours pendant la période du DSRP I seront poursuivis dans la nouvelle période de programmation.

Toutefois les questions de transport et mobilité, qui étaient dans le DSRP I classées dans cet axe, sont cette fois, logiquement, rangées dans l'axe I au titre des conditions de la croissance économique. Et surtout, la bonne gouvernance et la décentralisation, qui étaient dans le DSRP I prises en considération de manière assez artificielle et peu approfondie dans l'axe II, font cette fois l'objet central d'un nouvel axe, l'axe 4.

2.3.4 L'axe 3 du DSRP II : Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes

Comme déjà le DSRP I, cet axe traite de la protection des groupes vulnérables (personnes handicapées, femmes en situation de vulnérabilité, enfants, personnes âgées, réfugiés et personnes déplacées). Mais il élargit le champ à deux autres domaines : la protection sociale et la prévention et la gestion des risques et catastrophes.

Le document note que le dispositif actuel de protection sociale couvre moins de 8% de la population totale, principalement les agents de fonction publique, et énonce les objectifs vers lesquels tend la politique du gouvernement : (i) faire bénéficier d'un système de protection contre le risque-maladie à la totalité de la population active occupée et leurs ayant-droits ; (ii) mettre en place une caisse nationale d'assurance-maladie pour les travailleurs du secteur formel et les retraités ; (iii) mettre en place un système de protection contre les risques de maladie pour les personnes vulnérables ; (iv) mettre en place des systèmes de prévoyance pour les risques agricoles et autres risques auxquels sont confrontés les acteurs économiques du secteur informel, de l'artisanat, etc.

En matière de prévention et gestion des risques et catastrophes, le document rappelle que le gouvernement a mis en place un Comité national de Sécurité civile et élaboré un programme de prévention et gestion des risques majeurs et catastrophes.

2.3.5 L'axe 4 du DSRP II : Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif

La bonne gouvernance se voir reconnaître dans le DSRP II un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté. Sont visés l'amélioration de la qualité du service public et la gouvernance économique, la gouvernance judiciaire, la décentralisation et l'aménagement du territoire, la promotion du dialogue social.

Parmi les mesures envisagées pour améliorer la qualité du service public, le DSRP II mentionne, outre la poursuite de la réforme des finances publiques en application du plan

CFAA/CPAR, la rationalisation des structures administratives, la déconcentration des services publics parallèlement à la décentralisation, et une gestion moderne des ressources humaines.

Le DSRP II fait une place importante à la gouvernance judiciaire. La poursuite des mesures engagées dans le cadre du Programme Structurel pour la Justice (PSJ) c-vise à aboutir une justice plus accessible et plus efficace. Le renforcement de l'indépendance de la justice et une meilleure accessibilité de celle-ci sont perçus comme des moyens de lutter contre la corruption.

Le DSRP II affirme la volonté du gouvernement d'accroître les ressources des collectivités locales, de renforcer leurs capacités, d'harmoniser les appuis techniques et les outils de planification à leur disposition, de décentraliser le Budget Consolidé d'Investissement (BCI) et de réformer les fonds de transfert aux collectivités, Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL).

Le DSRP observe que les villes secondaires ne jouent pas leur rôle de polarisation des espaces économiques mais, au contraire, alimentent la migration vers Dakar, aggravant ainsi les problèmes auxquels est confrontée la capitale (habitat insalubre, chômage, embarras de circulation, etc.). Pour contrer cette tendance, le gouvernement se propose de contribuer par un effort particulier d'investissement dans les infrastructures de base à l'émergence de « villes secondaires stratégiques ».

Enfin le document relève que la promotion du dialogue social comme mécanisme de prévention et de gestion des conflits par la négociation et la concertation permanente est un indicateur de bonne gouvernance. Un forum national sur le dialogue social a été organisé par le gouvernement en février 2001. Il en est issu une Charte Nationale du Dialogue Social signée en novembre 2002 par le gouvernement et par une vingtaine d'organisations syndicales et professionnelles. Un Comité National du Dialogue Social est chargé de mettre en œuvre un plan d'action.

2.3.6 La mise en œuvre de la stratégie

Le DSRP II n'apporte aucun changement au dispositif de pilotage, suivi et évaluation établi dans le cadre du DSRP I. La définition et la formulation des politiques sont assurées par (i) Comité interministériel d'orientation présidé par le Premier Ministre ; (ii) Comité national de pilotage présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances ; (iii) comités régionaux de pilotage présidés par les gouverneurs. Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie est confiée à une cellule attachée au ministère de l'Economie et des Finances. Celle-ci s'appuie au niveau sectoriel sur des comités sectoriels de suivi coordonnées par un « point focal ».

Le document relève qu'au niveau régional les comités de pilotage se sont fortement mobilisés pour élaborer des Plans d'Opérations Régionaux et des projets, mais que ces projets n'ont pas été pris en compte dans le processus d'arbitrage budgétaire du fait de l'absence de mécanismes adaptés. Les solutions envisagées pour résoudre ce problème sont

(i) le parrainage des projets des régions par les ministères ; (ii) leur financement à travers le FECL et (iii) la mise en place d'un fonds d'appui aux régions.

Le document note par ailleurs que le renseignement des indicateurs de suivi du DSRP a révélé de grandes faiblesses des sources de données.

2.3.7 L'opérationnalisation du DSRP

Comme le DSRP I, le DSRP II est accompagné d'une matrice de mesures organisées par axe et par secteur. Le document explicite comment, en l'absence d'un cadre de dépenses à moyen terme dans la majorité des ministères, les mesures du DSRP s'articulent avec le budget.

Les actions prioritaires de la matrice de mesures doivent se traduire dans des Plans d'Opérations Sectoriels (POS) et Plans d'Opérations Régionaux (POR), qui présentent les stratégies sectorielles de mise en œuvre du DSRP, les activités spécifiques correspondantes, leur calendrier d'exécution, les indicateurs de suivi et les coûts. Les activités spécifiques sont à leur tour traduites en projets d'investissement qui sont synthétisés dans un Plan d'Actions Prioritaires (PAP). Les besoins de financement des actions prioritaires sont alors évalués et comparés aux ressources disponibles dans les programmes existants ou dans le Programme Triennal d'Investissement Public. Le besoin de financement est enfin ventilé entre les moyens additionnels à fournir par l'Etat et les ressources à rechercher auprès des partenaires financiers.

Pour la période 2006-2010, le budget d'investissement associé au DSRP II s'établit à 3.271 milliards FCFA (€ 5,0 milliards). Le besoin de financement atteint 1.618 milliards FCFA, soit près de 50% du programme. Il s'y ajoute 327 milliards FCFA de dépenses de fonctionnement additionnelles.

Annexe - Tableau des indicateurs de suivi du DSRP

DOMAINE	INDICATEURS					Objectifs					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015
SECTEUR REEL	1. Taux de croissance du PIB réel/habitant	0,4%	2,1%	-1,3%	4,1%	3,6%	4,0%	4,1%	4,1%	5,6%	5,6%
	2. Solde budgétaire global hors dons (base ordonnancement) / PIB (courant)	-1,7%	-4,3%	-1,9%	-3,5%	-4,8%	-4,5%	<3%	<3%	<3%	<3%
	3. Solde extérieur courant hors transfert/PIB	-7,3%	-6,3%	-8,0%	-8,6%	-8,5%	-8,9%	-6,4%	-6,0%	<5%	<5%
	4. Taux de chômage (15 ans et +)	ND	16%	ND	ND	16%	16%	15%	14%	13%	10%
	5. Taux d'investissement	20,9%	19,2%	16,7%	20,7%	22,4%	23,3%	23,5%	24,0%	>25%	>25%
ROUTES	6. % de villages ayant accès à une route (bitumée ou latéritique) à moins de 5kms	Bitumée	28.31%	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
		Latéritique	30.72%	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
		Ensemble	47.71%	ND	ND	ND	ND	ND	55%	60%	70%
	7.1 % du réseau routier en terre classé en bon et moyen état *	ND	14%	18%	19%	25%	32%	40%	48%	60%	>75%
	7.2. % du réseau routier revêtu classé en bon et moyen état *	40%	57%	59%	66%	72%	78%	84%	90%	>95%	>95%
ENVIRONNEMENT	8. Ratio de couverture végétale (reboisement)	ND	ND	1,9	1,83	>ratio 2003	>ratio 2004	>ratio 2005	>ratio 2006	>ratio 2009	>ratio 2014
	9. Contrôle de l'impact des activités économiques sur l'environnement	ND	ND	ND	ND	ND	50%	40%	30%	15%	0%
EAU ET ASSAINISSEMENT	10. Taux d'accès à l'eau potable	Milieu urbain	78%	ND	ND	ND	83%	85%	86%	86%	87%
		Milieu rural	56%	ND	ND	ND	58%	61%	63%	63%	70%
	11. % de la population urbaine ayant accès à l'assainissement	56%	ND	ND	ND	60%	62%	66%	66%	70%	78%
DECENTRALISATION	12. Montant du FECL et du FDD (en Milliards de	Montant du FDD	6,6	7,3	8,1	9,1	10,1	>10	>12	>12	>15

DOMAINE	INDICATEURS					Objectifs					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015
	FCFA) Montant du FECL	3,5	3,8	4,0	6,0	4,0	>5	>6	>6	>8	>8
	13. Part relative des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales (FDD + FECL) en pourcentage du budget de l'Etat hors dette		1,8%	2,2%	2,2%	1,9%	>2%	>2%	>2%	>3%	>3%
	14. Ratio des transferts de l'Etat aux collectivités locales sur ressources totales des collectivités locales	26,80%	28,20%	26,10%	26,80%	>30%	>30%	>30%	>30%	>35%	>35%
	15. Nombre d'actes transmis par les collectivités locales	3915	3390	5982							
	16. Délais/Date de mise à disposition effective des fonds au titre de la décentralisation (FDD et FECL) aux collectivités locales	ND	<9mois	<9mois	<6mois	<6mois	<4mois	<3mois	<3mois	<3mois	<3mois
BONNE GOUVERNANCE	17. Taux de marchés passés conformément au code des marchés publics.*****	ND	ND	ND	ND	ND					
	18.1. Nombre de comptes de gestion reçus par la Cour des comptes / Nombre de comptes de gestion à recevoir (comptes de l'Etat, comptes régionaux, comptes des Etablissement publics) (exprimé en pourcentage)	8,7%	9,4%	12,8%	13,7%	14,1%	37,3%	54,3%	65,7%	75%	85%
	18.2. Nombre de comptes de gestion reçus par la Cour des comptes / Nombre de comptes de gestion à recevoir (comptes de l'Etat) (exprimé en pourcentage)	33,3%	33,3%	0,0%	25,0%	50,0%	66,7%	75,0%	100,0%	100,0%	100,0%
SANTE / NUTRITION	19. Taux de couverture vaccinale DTC3 chez les enfants de 0 à 11 mois	41%	56%	72%	70%	75%	80%	80%	80%	80%	80%

DOMAINE	INDICATEURS					Objectifs					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015
	20. Taux de consultation primaire curative	24%	28%	33%	46%	50%	52%	54%	56%	60%	65%
	21. Proportion d'accouchements assistés par du personnel formé	38%	40%	54%	ND	59%	62%	65%	65%	70%	75%
	22. Taux de prévalence du VIH (SIDA) dans la population générale	1.0%	1.1%	1.2%	1.5%	< 3%	< 3%	< 3%	< 3%	< 3%	< 3%
	23. Taux de prévalence de l'insuffisance pondérale (ratio poids/âge) chez les enfants de 0 à 36 mois	21.0%	19.1%	ND	ND	19%	17%	15%	14%	13%	11%
	24. Part du budget de la santé (fonctionnement + investissement) dans le budget de l'Etat hors dette	5.53%	6.78%	7.96%	7.70%	7.82%	7%	8%	>= 9%	12%	15%
	25. Taux brut de scolarisation élémentaire	National	68,30%	69,40%	71,6%	75,8%	79,9%	82,2%	85,5%	88,9%	98,0%
		Fille	63%	64,80%	67,60%	72,3%	77,3%	>78%	>80%	>80>	>90%
		Garçon	73,50%	73,90%	75,50%	79,3%	82,4%	>82%	>85%	>85%	>95%
	26. Taux d'admission au CI	National	81,70%	83,10%	84,70%	85,1%	91,1%	96,4%	100,0%	100,0%	100,0%
		Fille	78,90%	73,80%	84,40%	81,0%	93,9%	95,00%	100,0%	100,0%	100,0%
		Garçon	84,60%	92,30%	84,90%	89,5%	90,4%	91,00%	100,0%	100,0%	100,0%
	27. Taux d'achèvement pour l'élémentaire	National	ND	ND	ND	44,0%	48,3%	53,1%	58,3%	64,1%	85,0%
		Fille	ND	ND	ND	42,4%	46,6%	51,5%	57,0%	63,0%	85,0%
		Garçon	ND	ND	ND	45,6%	49,8%	54,5%	59,5%	65,1%	85,0%

DOMAINE	INDICATEURS					Objectifs					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2015
	28. Part du budget de l'éducation et de la formation (fonctionnement + investissement) dans le budget de l'Etat hors dette	13.50%	11.82%	14.95%	16.38%	18.11%	22,00%	25,00%	27,00%	>30%	>30%
INFRASTRUCTURE S VILLAGEOISES	29. Indice synthétique d'accès aux services sociaux de base en milieu rural.	271 / 500	ND	ND		ND	0.6	0,6	0.64	0,70	0,75
	30. Taux d'électrification des ménages ruraux	8%	ND	ND	12.5%	ND	15%	15%	17%	>20%	30%
ENFANCE	31. Proportion d'enfants 6-14 ans qui travaillent	National	36.7%	ND	ND	ND	<30%	<30%	<25%	<15%	<7,5%
		Garçons	ND	ND	ND	ND	<30%	<30%	<25%	<15%	<7,5%
		Filles	ND	ND	ND	ND	<30%	<30%	<25%	<15%	<7,5%
PAUVRETE	32. Pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté	Urbain	ND	45.7%	ND	ND	40%	38%	34%	<30%	<25%
		Rural	ND	65.2%	ND	ND	62,20%	56%	48%	<43%	<30%
		National	ND	57.1%	57.8%	55.8%	54.0%	52.5%	50.4%	48.4%	42%
SECTEUR AGRICOLE	33. Part de l'agriculture dans le PIB	9.9%	9.7%	6.4%	8.1%	8.5%	8.6%	8.7%	8.8%	9.0%	10%
	34. Part du Budget d'Investissement sur ressources intérieures consacrée au secteur agricole	13.21%	9.98%	9.74%	8.48%	8.18%	>10%	>12%	>17%	>20%	>20%

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté, Rapport d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, Année 2004, mai 2005.

3. Vers une plus grande efficacité de l'aide extérieure au Sénégal

L'aide publique au développement (APD) constitue un apport important à la réalisation des objectifs de développement du Sénégal. Elle a oscillé entre 360 et 420 millions de US dollars en moyenne annuelle sur 1999-2003, soit environ 8,3% du PIB et 26% des recettes d'exportations de biens et services. L'APD par habitant se monte en moyenne à 67.1\$. Pour comparaison, en 2003, la moyenne de l'APD par tête pour toute l'Afrique subsaharienne était de 34 dollars⁸. Par ailleurs 55 partenaires techniques et financiers (PTF) interviennent au Sénégal à travers notamment près de 520 projets⁹.

Aussi, étant donné le rôle non négligeable de l'APD dans la lutte contre la pauvreté au Sénégal, des interventions coordonnées et cohérentes des nombreux bailleurs de fonds du Sénégal est indispensable pour maximiser la contribution de l'aide à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

3.1 L'engagement international du Sénégal et de l'Union Européenne pour une meilleure efficacité de l'aide

Pour mémoire, les pays développés ont renouvelé, à travers le Consensus de Monterrey (mars 2002), leur engagement d'augmenter le volume de leur aide et de l'inscrire dans une logique d'amélioration de la qualité de cette aide¹⁰. Les pays en développement ont été également appelés à s'appliquer avec plus de fermeté à mettre en place des politiques et des institutions propres à stimuler la croissance, réduire la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Dans le cadre de l'action pour donner suite au Consensus de Monterrey, les bailleurs de fonds se sont en outre engagés au Forum de Haut Niveau (FHN) de Rome, en février 2003, à aligner l'aide sur les stratégies des pays partenaires, à œuvrer à l'amélioration des systèmes de ces derniers, à harmoniser leurs politiques et procédures et à appliquer de bonnes pratiques en matière de coopération au développement. Un an plus tard, à Marrakech (février 2004), les directeurs des Banques multilatérales de développement et le Président du CAD-OCDE affirmaient leur détermination à promouvoir un partenariat mondial au service d'une gestion axée sur les résultats de l'aide. Enfin, les 56 Etats et organismes de coopération bilatéraux et multilatéraux ayant adopté la Déclaration finale du deuxième Forum de Haut Niveau, en mars 2005, se sont engagés à « mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer [leurs] modalités d'acheminement et de gestion de l'aide » pour une plus grande efficacité en suivant les cinq principes clef

⁷ Statistiques PNUD

⁸ Statistiques CAD/OCDE

⁹ La France, la Banque Mondiale, le Japon, l'Union européenne concentrent plus de la moitié des fonds alloués.

¹⁰ Cf. Article 43 du Consensus de Monterrey, mars 2002.

d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, et de gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

Le Sénégal et l'Union européenne se sont impliqués très tôt dans la dynamique internationale pour améliorer l'impact de l'APD sur le développement.

Dès 1987, l'UE et le Sénégal ont été associés, à différents niveaux, au Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA)¹¹. Or le PSA est un groupe informel d'organisations internationales de développement et de gouvernements africains partenaires réunis pour accroître et améliorer l'aide fournie à l'Afrique. Initialement, le PSA a été fondé par des bailleurs de fonds pour couvrir la mobilisation de ressources nécessaires aux réformes économiques en Afrique. Toutefois, offrant aux partenaires techniques et financiers (PTF) un cadre de coopération et de coordination, le programme a rapidement été élargi pour harmoniser les objectifs ainsi que rationaliser les procédures des PTF. A ce titre, le Sénégal est, depuis 2003, pays pilote du programme d'assistance du PSA pour l'harmonisation de l'appui budgétaire.

Depuis lors, tant le Sénégal que l'Union Européenne sont des acteurs actifs sur la scène internationale du processus pour l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats de l'APD.

A titre d'exemples, le Sénégal a participé aux deux groupes régionaux en vue de la préparation des FHN de Rome et de Paris. Plus récemment, le pays a pris part à l'atelier international sur l'efficacité du développement organisé à Bamako en mars 2006 et réunissant 29 pays de l'Afrique centrale, de l'Ouest et du Nord, des organisations régionales, des représentants de la société civile et des organismes de développement. Enfin, le Sénégal a été pays pilote de l'enquête 2004 du CAD-OCDE sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide dans 14 pays. Il l'est à nouveau pour l'enquête 2006 qui dressera un état des lieux de l'efficacité de l'aide en 2005, année de référence pour le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. Facilitée par la France et l'USAID, l'enquête devrait être achevée en Août 2006.

Côté européen, les accords de Cotonou accordaient déjà « une attention particulière aux engagements souscrits lors de la conférence de Rome » et reconnaissaient « la nécessité de poursuivre les efforts en vue de réaliser les objectifs et de mettre en œuvre les programmes d'action qui ont été définis dans [cette enceinte] ». Plus particulièrement l'article 56 stipule que la coopération ACP-UE :

- § « vise à promouvoir l'appropriation locale à tous les niveaux du processus de développement;
- § reflète un partenariat fondé sur des droits et des obligations mutuels;
- § prend en compte l'importance de la prévisibilité et de la sécurité des apports de ressources, effectués à des conditions très libérales et sur une base régulière;

¹¹ L'UE comme bailleur de fonds « fondateur du groupe et le Sénégal d'abord comme pays éligible du programme puis comme participant actif des séances plénières.

- § est flexible et adaptée à la situation de chaque État ACP ainsi qu'à la nature spécifique du projet ou programme concerné;
- § garantit l'efficacité, la coordination et la cohérence des actions. »

Par ailleurs, afin d'inscrire pleinement les politiques de coopération de l'UE et des Etats membres dans la dynamique des initiatives pour améliorer l'efficacité de l'aide, un « Consensus européen pour le développement » a été adopté en décembre 2005 conjointement par le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen. Partant du constat que l'UE est le plus grand bailleur de fonds (56% de l'ensemble de l'APD), fédérer l'UE et les Etats membres autour de valeurs, de principes et d'objectifs partagés pour une stratégie commune du développement apparaissait comme primordiale pour donner tous ses moyens à la volonté de l'UE de contribuer à l'éradication de la pauvreté et d'aider à construire un monde plus pacifique et équitable.

Le Consensus se compose de deux parties. La première, intitulée « la vision de l'Union européenne pour le développement » précise les objectifs et les principes communs pour la coopération au développement. Il est important de souligner que l'UE y réaffirme son engagement pour l'appropriation et le partenariat comme principe commun premier de sa vision du développement. Par ailleurs, selon le document, l'UE augmentera certes le montant des ressources financières mais aussi la qualité de l'aide fournie en conformité avec les résolutions des Déclarations de Rome et de Paris.

La deuxième partie décrit la nouvelle « politique de développement de la communauté européenne » qui expose comment la vision européenne pour le développement définie dans la première partie sera rendue opérationnelle par la Communauté.

Si la volonté tant du Sénégal et que de l'Union européenne pour une amélioration de l'efficacité de l'aide est indéniable, la mise en œuvre concrète des engagements pris au niveau international reste insuffisante sur le plan national.

3.2 Description de l'état du partenariat avec le Sénégal et des progrès dans le processus d'harmonisation

3.2.1 Une appropriation et un renforcement des stratégies de développement du Sénégal favorables à un alignement de l'aide sur les priorités nationales

Pour une plus grande efficacité de l'aide, l'appropriation par le Sénégal de son processus de développement est primordiale. Aussi les interventions des partenaires au développement doivent-elles être orientées par les priorités définies par les autorités nationales de manière concrète et réaliste.

Un document de stratégie de lutte contre la pauvreté (DSRP) a été validé par la Banque Mondiale et le FMI en 2002 pour une période de 3 ans. Un second, dit de nouvelle génération, est en cours d'élaboration pour 2006-2010. Il faut souligner le caractère

participatif du processus d'élaboration du document avec la constitution et la consultation de cinq commissions représentatives de l'Etat, des collectivités locales, du secteur privé, de la société civile et des bailleurs de fonds pour obtenir un consensus autour de la stratégie. Les grandes orientations du DSRP I ont été déclinées en une matrice de mesures concrètes, un plan d'actions prioritaires (PAP), un Plan d'Opérations Sectorielles (POS) et un Plan d'Opérations Régionales (POR). Une liste d'indicateurs de suivi de la stratégie a été adoptée par toutes les parties prenantes. L'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie a été réalisé pour les années 2003 et 2004. Pour 2005, les progrès accomplis seront évalués une fois le DSRP II finalisé.

Des programmes sectoriels sont en cours pour l'éducation (le PDEF, 1999-2009), la santé (le PNDS, 1998-2007), les transports (le PST2), la justice (le PSJS, 2004-2013) et l'environnement. L'élaboration d'un cadre de dépense à moyen terme global (CDGMT) a permis de prévoir pour la période 2006-2008 les enveloppes budgétaires des ministères tests de l'éducation, de la santé, de l'environnement et de la justice, visant ainsi à relier le budget national au DSRP.

Le renforcement des stratégies nationales de développement du Sénégal et des cadres opérationnels correspondants a favorisé l'alignement de l'aide extérieure sur les priorités nationales. Le dialogue entre autorités sénégalaises et bailleurs de fonds s'organise aujourd'hui autour du DSRP, comme en témoigne la note de cadrage élaborée conjointement par l'Ordonnateur National et la DCE du Sénégal à l'issue de la rencontre à Ouagadougou, en février 2006, pour le lancement des discussions sur l'élaboration des CSP/PIN 10^{ème} FED en Afrique de l'Ouest. Les grandes lignes d'orientation du 10^{ème} FED données dans ce document stipulent que « la situation globale du pays [...] permettra pleinement d'inscrire le CSP/PIN 2008-2013 dans le cadre des principales stratégies nationales de développement ». Par ailleurs, sur les 11 institutions ayant répondu à l'enquête effectuée en mars 2006 auprès des services de coopération des Etats Membres de l'UE et de la Commission sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide, dix citent le DSRP comme document national de référence.

Toutefois, si les principaux PTF, dont la Commission Européenne, approuvent et soutiennent la stratégie de développement élaborée par les autorités sénégalaises, les bailleurs de fonds rencontrent des difficultés pour établir dans les faits leur stratégie d'intervention et leur programmation en fonction des besoins et priorités définies dans les politiques nationales retenues dans la mesure où celles-ci restent souvent trop peu opérationnelles.

La fréquence et le mode de suivi et d'évaluation du DSRP ne permettent pas un gestion de l'aide axée sur les résultats. Le caractère participatif du processus d'élaboration des états d'avancement du DSRP a été propice au dialogue entre les parties prenantes mais une simple synthèse, certes réalisée par un cabinet indépendant, des commentaires et remarques des cinq commissions représentatives ne peut être considérée comme une évaluation conjointe à proprement parler. Par ailleurs, il est regrettable que la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté soit élaborée avant l'évaluation de la dernière année de mise en œuvre du DSRP I. Les indicateurs de suivi n'ont, quant à eux, pas été mis à jour. Malgré une volonté affichée pour un processus participatif d'élaboration du DSRP2, les

commentaires et observations des différentes parties prenantes n'ont été que partiellement pris en compte dans la dernière version du projet de document au point que nombre de partenaires au développement ont choisi de ne pas participer à la dernière consultation des commissions représentatives le 8 et 9 mai 2006.

La plupart des politiques et stratégies sectorielles restent faiblement opérationnelles. Les mesures et actions prévues ne sont pas clairement définies. Les CDGMD ou les CDMT sectoriels (CDSMT), quand ils existent, restent peu cohérents avec le budget national. Les CDSMT ont été développés en parallèle des systèmes antérieurs de programmation des ministères, tandis que leur élaboration et leur suivi pâtissent d'un manque de personnel et d'appui technique.

Des progrès ont donc été accomplis par le Sénégal dans l'élaboration et la prise en main de la politique de développement. Parallèlement, les bailleurs de fonds s'alignent globalement sur les priorités du Sénégal. Toutefois, pour atteindre les objectifs cibles de la Déclaration de Paris, des défis restent à être relevés en termes d'opérationnalité des stratégies.

32.2 La relative coordination des bailleurs de fonds et la faiblesse du leadership du gouvernement

Un cadre commun de coordination incorporé dans les processus multi-organismes d'examen et de suivi apparaît primordial pour rationaliser davantage les pratiques de la cinquantaine de bailleurs de fonds présents au Sénégal, ceci afin de diminuer les coûts de transaction supportés par les autorités sénégalaises.

Une coordination relative des bailleurs de fonds...

Dans cette perspective, un groupe des partenaires au développement du Sénégal, co-présidé par la Banque Mondiale et le PNUD, a été chargé d'organiser la collaboration entre bailleurs de fonds et de mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris. Toutefois, deux rencontres seulement sont organisées par an avec un ordre du jour souvent marathonien. Par suite, ce comité n'a pu mettre en place qu'une coordination globale embryonnaire des bailleurs de fonds et n'est pas encore en mesure, dans sa configuration actuelle, de lancer, notamment, le vaste chantier d'harmonisation des procédures des PTF pourtant si disparates. Une bonne illustration de la faiblesse de la coordination globale des PTF est le nombre de missions conjointes effectuées dans le pays. Il ressort de l'enquête 2004 du CAD-OCDE que sur les 150 missions réalisées en 2003, seulement 13% étaient conjointes. Sachant que 77% des missions ont été réalisées par trois partenaires techniques et financiers (la Banque Mondiale, le Japon et la France), progresser dans cette voie semble pourtant possible.

Au niveau sectoriel, la coordination donne de meilleurs résultats. Des réunions informelles de 12 groupes thématiques se tiennent périodiquement (quatre ou cinq par an en moyenne).

Groupe thématique	Chef de file
Décentralisation	France
Microfinance	Canada
Finances Publiques/appui budgétaire	Commission Européenne
Environnement	Pays-Bas
Santé	OMS
Education	France
VIH/SIDA	PNUD
Casamance	PNUD et Commission Européenne
Développement rural/sécurité alimentaire	France et Commission Européenne
Secteur privé	USAID
Genre	UNIFEM

Ces rencontres ont favorisé l'instauration d'un réel dialogue politique sectoriel avec les autorités sénégalaises. Les positions communes élaborées dans ce cadre sur telle ou telle problématique traduisent la réelle concertation entre partenaires qui prévaut dans ces instances. Citons comme exemple des avancées de ces groupes, le protocole d'accord commun d'aide budgétaire au secteur éducation en réflexion entre l'UE, le Canada, la BAD, la France et les Pays Bas.

Il faut également citer les rencontres une fois par mois des agences des Nations Unies.

Au niveau européen, les réunions mensuelles des chefs de missions de l'UE (12 représentations) et celles ad hoc des chefs d'agence et des services de coopération du groupe Europe permettront d'inscrire leurs actions visant à augmenter les effets de l'aide sur le développement au Sénégal dans la droite ligne des objectifs et principes du nouveau Consensus européen.

... expliquée en partie par l'absence de leadership du Sénégal.

La bonne volonté du Sénégal affichée sur la scène internationale pour la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris est indéniable. Malheureusement, elle ne s'est pas traduite par des actions et mesures concrètes sur le plan national. A titre d'exemple, aucune enceinte formelle de dialogue entre les deux parties et menée par le gouvernement n'est chargée du processus d'harmonisation et d'alignement de l'aide extérieure. Le dernier groupe consultatif réunissant le gouvernement et l'ensemble des bailleurs de fonds date de 2003 à Paris. Pourtant l'avantage d'une telle réunion réside dans sa capacité à libérer le dialogue puisqu'elle permet une concertation internationale à un haut niveau entre le gouvernement, les sièges des services de coopération, et pas seulement ceux intervenants dans le pays, des Banques, des ONG...

Du côté sénégalais, la mise en œuvre du processus d'amélioration de l'efficacité de l'aide est sous la responsabilité de la Cellule de suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Chargée de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi du DSRP, il est possible que cette

administration n'ait pas les capacités suffisantes pour assurer pleinement la nouvelle tâche qui lui incombe. Une collaboration plus étroite avec la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF), traditionnellement responsable de la relation avec les bailleurs de fonds, pourrait relancer le processus d'application des principes de la Déclaration de Paris. Soulignons que la plupart des services de coopération des Etats membres consultés pour l'enquête mentionnée ci-dessus citent la DCEF comme interlocuteur privilégié pour leur programmation.

3.2.3 La réforme des systèmes nationaux¹² au Sénégal : un préalable indispensable pour améliorer l'efficacité de l'aide dans la lutte contre la pauvreté

Une gestion efficace des finances publiques est essentielle pour progresser dans la lutte contre la pauvreté. Les problèmes rencontrés dans l'offre de services des secteurs de base résultent bien souvent de la faiblesse des systèmes nationaux. Or si une bonne gestion des ressources publiques est fondamentale pour les performances du gouvernement du pays partenaire, alors elle l'est aussi pour l'efficacité de l'aide extérieure.

La réforme des systèmes nationaux...

Les autorités sénégalaises ont adopté en juin 2003 deux plans d'actions qui visent l'amélioration des procédures budgétaires au sein de l'Etat : le plan d'action du Country Financial Accountability Assessment (CFAA) et celui du Country Procurement Assessment Report (CPAR). Comme en témoignent les récentes revues de dépenses publiques menées conjointement par le FMI et la Banque Mondiale, le Sénégal a progressé, depuis lors, dans la gestion de ses finances publiques. Citons comme mesures adoptées dans le cadre du CFAA l'adoption du Décret fixant les nouvelles règles de Contrôles des Opérations Financières en juillet 2004 et le transfert des comptes de gestion de l'Etat à la Cour des Comptes pour les années allant de 1998 à 2002. La mise en œuvre du plan d'action CPAR, bien que plus lente et moins concluante que le plan CFAA, a malgré tout permis l'adoption début 2006 d'un nouveau Code des marchés publics qui limite les compensations financières pour le secteur privé si le contrat n'a pas été approuvé au préalable par le MEF et qui soumet toutes les agences d'exécution au nouveau système de passation des marchés.

En dépit de ces avancées, le Sénégal reste encore éloigné des meilleurs performeurs africains en matière de gestion des finances publiques. Des lacunes en termes d'information budgétaire perdurent puisque, par exemple, le détail de l'exécution budgétaire pour 2005 n'est pas disponible. Le système actuel de préparation du budget doit encore être amélioré en ce qui concerne les prévisions en matière de dépenses d'investissement, de coûts récurrents et en ce qui concerne les sources de financement. La préparation des comptes mensuels du Trésor et du TOFE se fait avec retards. Les capacités limitées de la Cour des Comptes ralentissent l'inspection des comptes de gestion et leur examen par le Parlement.

¹² C'est-à-dire l'ensemble des cadres et dispositifs qui constituent les normes fiduciaires de base de toute administration moderne.

La mise en œuvre du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG), lancé en janvier 2003, doit également améliorer la gestion des finances publiques puisqu'il vise l'amélioration de la qualité du service public, la promotion de la gouvernance économique, locale et judiciaire ainsi qu'une meilleure qualité du travail parlementaire et le développement des NTIC.

Une gestion efficace des finances publiques est essentielle pour progresser dans la lutte contre la pauvreté à travers l'amélioration des performances du gouvernement mais également de l'impact de l'aide extérieure. Des systèmes nationaux plus efficaces et plus fiables encouragent le sens des responsabilités dans le pays partenaire et fournissent aux bailleurs de fonds des garanties quant à l'utilisation de leurs fonds. Aussi, les PTF sont-ils mieux disposés à utiliser les cadres réglementaires et procéduraux locaux. Par ailleurs, les circonstances deviennent favorables au recours à l'appui budgétaire pour qui les systèmes nationaux revêtent, par définition, une importance toute particulière. Or une hausse de la part de l'aide budgétaire dans l'APD permet de progresser dans l'harmonisation et l'alignement des apports au secteur public tout en évitant les coûts liés à la négociation de procédures communes aux bailleurs de fonds. Aussi, la réforme des systèmes nationaux au Sénégal doit-elle contribuer à accroître l'impact de l'aide sur le développement du pays.

...Favorables à une harmonisation des pratiques des bailleurs...

Le Comité Consultatif d'Harmonisation et de Suivi (CCHS) des plans d'actions CFAA et CPAR constitue un exemple de coordination efficace avec un leadership du gouvernement qui a été propice au partage d'information et à une entente sur un cadre de référence d'évaluation du système des finances publiques.

Les résultats globalement satisfaisants de la mise en œuvre de ces plans d'actions ont conforté l'intérêt que portaient les bailleurs de fonds à l'appui budgétaire. Aujourd'hui le FMI (36,4 millions de dollar dans le cadre de la FRPC), la Banque Mondiale (30 millions de US dollars), l'Union Européenne (50 millions d'euros au titre du 9^{ème} FED), les coopérations française (4 millions d'euros en 2004), des Pays Bas (16 millions d'euros) et canadienne (109 millions de CAN dollars) utilisent cet instrument et d'autres s'y intéressent. La Commission Européenne, pour marquer sa volonté de respecter les engagements pris au FHN de Paris en 2005, pourrait fortement augmenter la part de l'appui budgétaire dans l'APD allouée au titre du 10^{ème} FED. Les Pays Bas l'envisagent également dans le secteur de l'assainissement à partir de 2008.

Malgré tout, l'aide budgétaire ciblée et non ciblée (en hausse ces dernières années) ne représentait, avec les appuis à la balance des paiements, que 6,8% de l'assistance extérieure totale en 2003¹³. La réticence des bailleurs de fonds à mettre en place ce type d'instrument s'explique par les progrès encore trop importants à réaliser en termes de transparence, d'efficacité et de responsabilité dans la gestion des finances publiques. Il faut noter que les autorités sénégalaises restent elles aussi prudentes. Les difficultés rencontrées par le Ministère de la santé pour assurer la continuité des activités lors du passage d'un financement sur projet à un appui budgétaire leur font craindre un effet contre-productif

¹³ Note « Sénégal », Unité de Politique et d'Analyse Stratégique du PNUD, janvier 2005.

de ce nouvel instrument, d'autant plus que les garanties demandées en contrepartie par les partenaires au développement peuvent apparaître plus contraignantes.

Toutefois, tant les autorités sénégalaises que les partenaires au développement ont globalement conscience du caractère didactique d'un tel processus, notamment pour l'instauration d'un réel dialogue politique entre le gouvernement sénégalais et les bailleurs de fonds. Aussi restent-ils déterminés à progresser dans cette voie.

Ceci est d'autant plus souhaitable que les procédures et pratiques des bailleurs de fonds sont jugées encore très complexes et disparates. Ces lourdeurs sont en partie à l'origine de la lenteur d'exécution de certains projets. La déconcentration des sièges vers leurs services de coopération semble encore insuffisante pour assurer des délais acceptables pour l'instruction et la mise en œuvre des projets. En 2003, seules la Banque Mondiale et la Belgique s'étaient engagées dans un accord de coopération déléguée à d'autres bailleurs.

L'harmonisation passe également par le partage d'information qui est assuré certes de manière informelle mais à un degré satisfaisant par la coordination sectorielle des partenaires au développement. Il est cependant intéressant de noter que seuls le FMI, la Banque Mondiale, la Commission européenne, trois agences des Nations Unies, l'OCDE et la KFW ont publié des études qu'ils ont réalisées sur le Sénégal sur le site du « Country Analytic Website »¹⁴. Par ailleurs, seuls trois bailleurs de fonds sur les 21 consultés par la DCE ont répondu à sa demande d'actualisation de la matrice des projets au Sénégal.

...et à l'alignement de l'aide extérieure sur les institutions et les procédures du Sénégal.

Recourir aux systèmes des pays bénéficiaires fait intervenir la plupart des déterminants de l'efficacité de l'aide : appropriation, renforcement des capacités, reddition mutuelle de comptes, alignement, harmonisation et résultats. Ceci se vérifie d'autant plus que, même si l'APD est non négligeable, les ressources intérieures sénégalaises restent beaucoup plus importantes que l'aide extérieure dans le processus de développement.

L'enquête 2004 du CAD/OCDE citée plus haut s'est focalisée, entre autre, sur l'alignement des bailleurs concernant la passation des marchés, les déboursements, le *reporting* l'évaluation et l'audit. L'utilisation de ces systèmes a été appréciée en pourcentage des portefeuilles des projets. Il en ressort que, si l'aide budgétaire est, pour la plupart des partenaires, programmée et déboursée conformément au cycle budgétaire, les systèmes nationaux du Sénégal restent moins utilisés que ce n'est le cas dans la moyenne des 14 pays en développement ayant fait l'objet de l'enquête. 22% des portefeuilles des projets transitent par les systèmes nationaux sénégalais contre une moyenne de 30% pour la zone étudiée. Nombre de projets sont menés par des agences d'exécution créées pour l'occasion au sein des administrations et suivent des procédures spécifiques différentes de la réglementation nationale. A titre d'exemple, l'unité de gestion du Programme d'Appui au

¹⁴ Dans le cadre du processus d'amélioration de l'efficacité de l'aide, 47 partenaires au développement se sont associés pour créer ce site Internet dont l'objectif principal est de faciliter la coopération et la coordination dans le domaine des travaux d'analyse pays. www.countryanalyticwork.net

PNBG pourrait conduire aux mêmes difficultés qu'a rencontrées le Ministère de la Santé à la fin du programme de la Banque Mondiale fin 2004, avec la continuité des activités qui n'avait pas été suffisamment assurée en termes de personnel et de budget et l'impact du financement par l'Etat de certaines opérations avec ses propres procédures qui avait été mal évalué.

La lente progression des bailleurs de fonds vers un alignement sur les systèmes nationaux sénégalais s'explique, en amont, par leurs réticences à abandonner leurs propres procédures mais aussi, en aval, par un cadre institutionnel et règlementaire sénégalais de qualité encore insuffisante. Le soutien coordonné des partenaires autour du DSRP, de la Cellule d'appui aux plans d'actions CFAA-CPAR et du PNBG doit à terme contribuer au renforcement des capacités et donc favoriser l'alignement des pratiques des partenaires sur les systèmes nationaux. Une réflexion autour du rôle et de l'implication de la Délégation du Management Public serait intéressante à conduire. Cela étant dit, le principal argument en faveur de l'utilisation des systèmes nationaux ne réside pas tant dans le fait qu'ils sont satisfaisants mais plutôt dans le fait que si personne ne prend le risque de les utiliser, ils ne s'amélioreront jamais suffisamment.

Une prévisibilité de l'aide encore à améliorer.

La DCEF est chargée de centraliser les informations concernant les interventions des bailleurs de fonds. Selon l'enquête 2004 du CAD/OCDE, 50% des bailleurs affirment notifier aux autorités sénégalaises leurs prévisions d'aide sur au moins une période de trois ans. Toutefois, dans la pratique, les décaissements finaux ne correspondent pas toujours aux engagements initiaux, ce qui n'est évidemment pas sans poser de problèmes au gouvernement si cette ressource financière a été inscrite dans la Loi de Finances. Par ailleurs, des écarts doivent être constatés entre les données transmises par les partenaires au développement et la synthèse des informations de l'ensemble des administrations concernées par l'aide extérieure (DDI, DCEF, Cellule d'appui au CSLP, Ministère de la Coopération Internationale...).

Etant donné le rôle non négligeable de l'APD dans la lutte contre la pauvreté au Sénégal, des interventions coordonnées et cohérentes des nombreux bailleurs de fonds du pays sont indispensables pour maximiser la contribution de l'aide à l'atteinte des OMD. Pourtant les résultats sur le terrain ne sont pas encore à la mesure du fort engagement international du Sénégal et de l'Union Européenne pour une meilleure efficacité de l'aide.

Dans le cadre de l'enquête 2006 du CAD-OCDE précédemment citée, une mission du Centre, dirigée par Simon Mizrahi, a séjourné à Dakar du 10 au 14 avril 2006. Si l'objectif principal de la mission était de clarifier les concepts utilisés dans cette enquête, elle a également permis de relancer le dialogue entre les PTF et le gouvernement sur le dossier du suivi de la Déclaration de Paris, incitant même les autorités sénégalaises à s'engager à :

- § Créer une instance regroupant le MEF et des ministères dépendants chargée d'assurer le leadership du processus d'harmonisation et d'alignement ;
- § Elaborer un projet de feuille de route qui jalonnerait les différentes étapes de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris ;
- § Formuler un protocole d'accord pour la mise en œuvre de l'appui budgétaire.

Bien qu'aucune communication n'ait été encore faite par les autorités sénégalaises à ce sujet, on peut penser que cette mission a donné un nouvel élan au processus.

Par ailleurs, au niveau européen, un certain nombre d'actions pourraient permettre de progresser dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Une enquête a été réalisée en décembre 2005 auprès des Etats membres de l'UE et de la Commission Européenne au sujet de la coordination et de l'harmonisation de l'aide dans le contexte du Consensus européen. L'objectif final de cette démarche est la définition d'une feuille de route pour l'harmonisation de l'aide européenne et pour faciliter le dialogue avec les autres bailleurs et les autorités nationales. Enfin, en tant que premiers bailleurs du pays, les Etats membres de l'Union européenne et la DCE envisagent de demander une coprésidence du Groupe des partenaires du Sénégal au côté du PNUD et de la Banque Mondiale afin d'insuffler un nouveau dynamisme à la coordination générale de l'assistance au développement du Sénégal.

4. Gestion des Finances Publiques

4.1 Introduction

Le système budgétaire sénégalais est en pleine mutation depuis le début des années 2000 de par la transposition des normes régionales de l'UEMOA et les réformes spécifiques définies et mises en œuvre. Ceci s'inscrit toutefois dans un contexte général de « bonne tenue » des finances publiques s'intégrant dans un cadre macroéconomique sain, liés à des recettes publiques en augmentation et une maîtrise des dépenses. Toutefois, parallèlement à ces résultats, dès la fin des années 90, l'importance des lacunes de la gestion des finances publiques induisant une perte d'efficacité et d'efficience de la dépense était reconnue tant par les autorités que par les partenaires¹⁵.

La Stratégie de Réduction de la pauvreté (DRSP I) donne une place conséquente à la bonne gouvernance. En effet, axée notamment sur la promotion de la transparence des finances publiques et sur l'amélioration de leur gestion pour une efficience et une efficacité accrue de la dépense publique, la bonne gouvernance est considérée partie intégrante du capital social et facteur prépondérant pour donner toute son efficacité aux politiques publiques et donc favoriser la promotion des services sociaux de base (axe II de la SRP). Il en est de même de la rationalisation et de l'approfondissement de la décentralisation. De plus, par la lutte contre la corruption ainsi que l'amélioration et le renforcement du contrôle de l'exécution des marchés de l'Etat, le gouvernement veut favoriser parallèlement la croissance économique, d'où la création de richesse (axe I). Enfin, les autorités sénégalaises affirment qu'une gestion optimale des finances publiques est un facteur primordial de la mise en œuvre des stratégies en ce qu'elle permet une mobilisation dans les délais et une utilisation efficace des ressources dédiées à la lutte contre la pauvreté.

De même, le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) affiche dans son volet « gouvernance économique » la nécessité d'améliorer la programmation, la gestion et le contrôle des dépenses publiques afin de contribuer à l'objectif global de ce programme, à savoir « promouvoir l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et sociale et conforter l'Etat de droit dans une société démocratique ». Également dans sa composante « amélioration de la qualité du service public », le PNBG relève les faiblesses de l'accessibilité aux services publics, leurs problèmes d'organisation et de contrôle ainsi que leur carence principale, qui est la politique des ressources humaines (recrutement, gestion, formation, motivation, éthique, etc.). En dernier point, ce programme souligne, dans son axe « amélioration de la qualité du travail parlementaire », « la nécessité d'une Assemblée Nationale capable d'assurer et d'assumer son indépendance et son autorité de façon à exercer ses missions de contrôle de l'action gouvernementale » notamment par un renforcement de ses capacités d'analyse dans le domaine budgétaire.

¹⁵ . Insuffisances touchant tant la programmation, que l'exécution même, le suivi, les contrôles ou l'obligation de rendre compte

Dans le DSRPII en préparation, la « gouvernance et le développement décentralisé et participatif » deviennent un des axes à part entière de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté. Les orientations, dans l'optique gestion publique, sont celles du PNPG ainsi que des grands axes déjà définis dans le DSRP I. Quant aux stratégies, elles confortent et renforcent, compte tenu du bilan des actions menées jusqu'en 2004, les mesures en cours (programmes du PNPG et plans d'actions CFAA/CPAR).

Dans le cadre du partenariat institué autour de la SRP, tel que préconisé par les autorités sénégalaises, il était attendu des bailleurs de fond, attente réaffirmée suite à la Déclaration de Paris (mars 2005), « qu'ils privilégient l'assistance budgétaire et intègrent les fonds destinés à des projets dans une approche de programme sectoriel et au sein de mécanismes de panier commun de ressources, au moins pour les activités prioritaires de la stratégie de réduction de la pauvreté ». Pour sa part, le gouvernement entendait « entreprendre des réformes d'envergure visant à lever les goulots d'étranglement existants, améliorer les standards fiduciaires pour créer les conditions d'une gestion efficace et transparente de l'assistance budgétaire qui sera accordée au Sénégal »¹⁶ et, à date, prévoit de poursuivre les efforts et réformes afin d'arriver à ce résultat.

4.2 Eléments de diagnostic

L'appréciation de la gestion des finances publiques a fait l'objet, depuis les années 2000, de nombreuses analyses dont les résultats convergent. On peut citer à cet égard, outre les diagnostics CFAA et CPAR effectués en 2002 par la Banque mondiale et la BAD (conjointement avec d'autres partenaires), les travaux menés par le FMI dans le cadre du ROSC (septembre 2001), les « Suivi des dépenses publiques pour la lutte contre la pauvreté dans les PPTE » effectués conjointement par le FMI et la Banque mondiale en 2001 et 2003¹⁷, les travaux et études liés aux programmes d'appui budgétaire de la CE (audit du PABDAS en 2000, matrice de mesures pour la relance du PABDAS en 2002, audit des dépenses relatives à l'exercice 2002 (fonds PABDAS I), test de conformité réalisé en 2003).

Les analyses qui ont suivi ont conforté ces diagnostics. Il s'agit notamment de la « Revue a posteriori de la passation des marchés de 6 ministères clés pour la gestion 2003 » (rapport de novembre 2005). De même, peuvent être citées les diverses études menées par la Banque Mondiale dans le cadre de son assistance technique à l'amélioration des finances publiques avec, une Revue Générale des Dépenses Publiques (début 2004), une revue axée sur l'investissement (« améliorer l'efficacité de l'investissement public », juin 2005), une analyse en cours plus essentiellement axée sur les entreprises publiques. Peut être également relevé, un exercice dans le cadre du ROSC par le FMI en avril 2005 (fiscal transparency and audit) ainsi que, dans les domaines sectoriels, les résultats de la revue des dépenses publiques du secteur de la santé (2004) et des sous secteurs de l'agriculture et de l'élevage (2005), ou encore, dans le cadre du programme d'appui budgétaire des Pays Bas au secteur de l'environnement, le test de conformité sur les dépenses de ce ministère en novembre 2005.

¹⁶ . Rapport introductif sur les « Modalités d'intervention dans le cadre de l'exécution de la dépense publique au Sénégal », document pour le Groupe Consultatif de juin 2003

¹⁷ . Assessment of capacity to track poverty reducing expenditure and action plans (AAP) 2004

Ces diagnostics s'accordent pour reconnaître que le cadre institutionnel¹⁸ et réglementaire est correct et répond aux différents principes et exigences de la séparation des pouvoirs. De même, le dispositif juridique et d'exécution des finances publiques est complet. D'autre part, le Sénégal a transposé entre 2001 et 2003, l'ensemble des directives UEMOA concernant les finances publiques : Loi organique en octobre 2001 ; nomenclature budgétaire¹⁹ en novembre 2001 ; règlement général sur la comptabilité publique, plan comptable de l'Etat et TOFE en mars 2003 ; régies de recettes et régies d'avance en août 2003²⁰. Cette transposition des directives UEMOA a d'ailleurs entraîné de profondes mutations, puisque le Ministre des Finances a été désigné par la Loi organique ordonnateur unique du budget de l'Etat et un contrôle administratif a priori créé à ce niveau (Contrôle des Opérations Financières). Antérieurement, l'ordonnancement était une fonction déléguée au MEF par la Présidence et le contrôle financier relevait de celle-ci.

De plus, toujours pendant cette période de « mutation », le Sénégal a adopté par décret un « nouveau » code des marchés publics en mai 2002²¹ et a mis en place, en 2002, un système informatique de gestion de la dépense (GESDEP) suivant la nouvelle organisation. Cependant, suite à de nombreux problèmes, ce système n'a été opérationnel qu'en 2003 et connaissait encore des insuffisances et des lacunes (sécurisation du système, gestion des bases de données, incomplétude du système).

Globalement, il ressort de ces différents exercices qu'en 2003-2004, si les autorités sénégalaises avaient déjà engagé d'importantes réformes institutionnelles et de mise en place d'outils de gestion pour contribuer à l'amélioration des finances publiques, d'importants efforts restaient à faire pour préserver les acquis, consolider le système, approfondir les réformes (transparence, contrôle, reddition des comptes, etc.) et mettre en place l'ensemble des mesures, actions ou structures, notamment celles prévues dans les textes réglementaires. Le problème récurrent de ressources humaines au niveau du Ministère des finances, de la Cour des Comptes ou des structures d'Inspection, ainsi que des Ministères techniques, était également relevé en tant que facteur hypothéquant une gestion efficace des finances publiques.

L'exercice CFAA/CPAR avait été mené « conjointement » par, principalement, la Banque mondiale, la BAD (et d'autres partenaires intéressés) et par les autorités sénégalaises représentées à travers deux groupes techniques nationaux. Ainsi, s'il demeure quelques points de divergences, le diagnostic établi par les partenaires est, de façon globale et sur les points principaux, reconnu et partagé par les autorités sénégalaises²². Ce diagnostic a

¹⁸ . Prend sa source dans la Constitution révisée en 2001, fixant la responsabilité de l'exécutif, du législatif ainsi que de la Cour des comptes (pouvoir judiciaire) ayant pour rôle d'assister les organes exécutif et législatif dans le contrôle et l'exécution des lois de finances.

¹⁹ . Avant ce texte, il existait uniquement 4 chapitres pour le fonctionnement : personnel, matériel, entretien, transfert.

²⁰ . Egalement, arrêté « portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat » en août 2003.

²¹ . Qui sera modifié conformément aux recommandations du CPAR en septembre 2003 et en juin 2004 en ce qui concerne notamment l'autorité d'approbation des marchés (selon les seuils et l'avis de la Commission nationale des contrats de l'Administration (CNCA)/Commission régionale).

²² . La Banque mondiale et la BAD ont produit un document définitif « Evaluation du système de gestion des finances publiques (juin 2003) » qui selon le Ministre des Finances « n'intègre pas totalement les observations du groupe

d'ailleurs fait l'objet de plusieurs ateliers avant élaboration du document final qui, parallèlement, avançait des recommandations. Ce document a été présenté « conjointement » par les groupes nationaux et la Banque mondiale/BAD à un atelier tenu en juin 2003. Cet atelier, qui réunissait l'ensemble des acteurs, y compris les représentants de la société civile, avait pour but de valider le diagnostic, les recommandations et les plans d'action relatifs aux deux systèmes. Suite à cet atelier et à la « validation » des recommandations, deux plans d'actions ont été finalisés par les autorités gouvernementales, plans d'actions qui sont « reconnus » par les partenaires comme permettant globalement d'apporter une amélioration sensible de la gestion des finances publiques.

Ainsi, pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques (CFAA), le plan d'action est axé autour de 12 items²³ reprenant les points d'analyse du document de diagnostic et 52 « grandes » mesures à prendre. Quant à l'amélioration de la passation des marchés publics (CPAR), 29 actions ont été regroupées autour des trois grands objectifs de la réforme à savoir 1) améliorer l'efficacité du système et la capacité d'absorption des ressources publiques, 2) améliorer les systèmes de contrôle des marchés publics, 3) améliorer le partenariat secteur privé/secteur public dans les marchés publics.

Chaque grand item est décliné en mesures à prendre avec identification d'un responsable et indicateur de performance. Ces plans ont été validés lors d'un Conseil interministériel, le 22 juillet 2003. Ce même Conseil a formulé des recommandations qui portent, notamment, sur l'application effective du code des marchés de 2002, la décentralisation du BCI à partir de janvier 2004, la mise en place d'un CDMT à partir de la loi de finances 2005 et la délégation de l'ordonnancement aux ministères techniques à partir de janvier 2005.

4.3 Processus de mise en œuvre des Réformes

4.3.1 Cadre institutionnel de coordination et de suivi des réformes

Le pilotage des réformes, c'est-à-dire la prise de décision stratégique, la coordination et le suivi, ainsi que l'impulsion²⁴ et la « facilitation », repose sur trois institutions :

§ Le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) rattaché au Cabinet du MEF, qui s'appuie sur un Secrétariat Exécutif (SE)²⁵. Sa tâche est essentiellement de garantir la cohérence des activités liées aux réformes, de participer à l'élaboration des plans d'actions afférents aux différentes mesures et d'en superviser

national, mais a pu traduire les principales faiblesses du système et proposer des recommandations propres à guider les réformes envisagées ».

²³ . Préparation budgétaire, exécution budgétaire, gestion de la trésorerie et de la dette publique, comptabilité publique et reportions, contrôles des finances publiques, instrument de gestion, ressources humaines, collectivités locales, secteur parapublic, comptabilité privée, ONG et OCB, bonne gouvernance.

²⁴ . Ainsi que pour un certain appui technique.

²⁵ . Constitué outre du personnel administratif et d'appui (4 personnes), d'un Secrétaire exécutif (ayant rang de Conseiller Technique) nommé en mars 2004, d'un spécialiste de la passation des marchés et d'un spécialiste des finances publiques.

l'exécution en veillant au respect des calendriers définis et ce en relation avec les partenaires extérieurs.

- § Un comité de suivi des réformes CFAA (présidé par le SG du MEF, secrétariat SE/PCRB) composé des représentants des directions chargées de la mise en œuvre des réformes.
- § Un comité national de pilotage des réformes CPAR tripartite (administration, société civile à travers le Forum civil et secteur privé représenté par plusieurs organisations patronales) ; il est présidé par le SE/PCRB.

La préparation (définition des plans d'action) et la mise en application des réformes sont assurées par les structures opérationnelles des administrations concernées, le principe adopté ayant été la responsabilisation des directions/services ou structures.

Un Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi (CCHS) a d'autre part été créé en juin 2004, dans lequel se retrouvent les autorités sénégalaises (directeurs impliqués dans les réformes, coordonnateur de la CSPLP, SE-PCRB) et les principaux bailleurs de fonds intervenant dans le secteur des réformes des finances publiques. Le rôle du CCHS est d'assurer le suivi de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières (CFAA-CPAR). La présidence du CCHS est assurée deux fois par an par le Ministre des Finances et, pour le reste, par le Secrétaire Général du MEF, le SE-PCRB en assurant le secrétariat. Il se réunit tous les 3 à 4 mois.

4.3.2 Evolution des plans d'actions

Il convient de noter que deux modifications de fond ont touché les plans d'actions, à savoir 1) le choix en 2004 d'une nouvelle application informatique, SIGFIP²⁶, pour la gestion des finances publiques (chaîne administrative). Celle-ci a été mise en place en novembre 2004 ; 2) l'élaboration d'un nouveau code des marchés conformément aux directives de l'UEMOA de décembre 2005, redéfinissant les règles et les organes régissant la passation des marchés.

Un certain nombre de mesures, objet des recommandations de mise en œuvre rapide du Conseil Interministériel de juillet 2003, ont du être repoussées du fait que notamment le MEF n'était pas prêt pour leurs mises en œuvre. Il s'agit de (i) l'élaboration du CDMT et des quatre CDSMT des ministères pilotes ; prévus initialement pour la programmation budgétaire 2005, ils n'auront été institués que pour la programmation 2006 (2006-2008) ; (ii) la décentralisation du BCI ; prévue en 2004, elle ne sera testée dans les domaines de l'éducation et la santé que pour l'exercice 2006, la réflexion afin de définir le processus le plus adéquat ayant été plus longue que prévu. De façon générale, on assiste à un glissement du calendrier de mise en œuvre des réformes.

Enfin, à la demande de la Banque mondiale et de la BAD, suite à une mission en février-mars 2005, la matrice de mesures CPAR a été restructurée selon les « quatre piliers d'un système de passation des marchés publics ». La matrice révisée fait référence au Pilier 0 : Cadre institutionnel de pilotage de la mise en œuvre de la réforme ; au Pilier I : Cadre

²⁶ . Système Intégré de Gestion des Finances Publiques.

législatif et règlementaire ; au Pilier II : Cadre institutionnel et capacités de gestion ; au Pilier III : Opérations de passation des marchés et performance du secteur privé ; au Pilier IV : Intégrité du système de passation des marchés publics.

4.3.3 Mise en œuvre des réformes

Si les matrices de mesures ont été validées en juillet 2003, le dispositif de suivi et de coordination des réformes n'a été opérationnel de fait, qu'à la mi-2004. Or c'est cela qui a permis d'accélérer le processus et la mise en œuvre des réformes, la période précédente ayant toutefois déjà connu la réalisation de certaines mesures²⁷ et permis d'engager, sous la responsabilité des directions concernées, une réflexion plus approfondie sur d'autres mesures.

L'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes au 31 décembre 2005 est présenté en annexe. Cet état a été préparé par le SE-PCRB pour son « Rapport annuel 2005 » au Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi.

Une mission d'évaluation externe de la mise en œuvre des réformes a eu lieu en mai/juin 2006. Les conclusions de cette évaluation sont globalement positives. Les évaluateurs ont noté une large appropriation des réformes par l'administration sénégalaise. Ils ont observé que deux ans à peine après le démarrage effectif du processus de réforme, 40% à 50% des actions prévues dans le plan CFAA/CPAR avaient été mises en œuvre, performance qu'ils ont jugée honorable compte tenu de la complexité de certaines mesures et des aléas de la mise en place de certains financements. Enfin, s'ils ont formulé des recommandations, visant notamment à améliorer la programmation des actions et à structurer plus fermement le plan d'actions, ils ont jugé pertinents le principe de responsabilisation des structures opérationnelles sur lequel est construit le projet et les indicateurs mis en place pour le suivi de la réforme.

4.3.4 Quelques points spécifiques des réformes vus du côté des ministères de l'éducation et de la santé

Les ministères de la santé (MSPM) et de l'éducation (ME) sont des ministères pilotes dans un certain nombre de réformes de la gestion des finances publiques visant à une meilleure efficacité et efficience des dépenses publiques. De plus, ces deux ministères sont des départements dépensiers importants (près de 50% des dépenses sur ressources nationales) et avaient déjà rempli les conditions préalables nécessaires à l'élaboration de CDSMT, à savoir, l'existence d'un programme sectoriel, une approche « gestion par objectif » déjà implantée²⁸ et des revues de dépenses publiques déjà menées.

²⁷ . Exemple : lettre de cadrage budgétaire 2005 (mesure A.2.1) diffusée en mai 2004, limitation des procédures dérogatoires (B.8), respect des dates de clôture budgétaire en 2003 (D.1).

²⁸ . Des expériences menées avec la DCEF de budgets programme/par objectif annuel depuis 2002.

Nous nous intéresserons, vu du côté de ces ministères et sur la base des entretiens ou des documents consultés, à la mise en œuvre des mesures du plan d'actions CFAA suivantes : i) mesure A.1 - CDMT 2006-2008 et CDSMT 2006-2008 disponibles ; ii) mesure B.1 – déconcentration de toute la phase administrative du circuit de la dépense en conservant le contrôle a priori au MEF ; iii) mesure H1 – décentralisation financière aux collectivités locales – BCI. De plus, parallèlement à B.1, nous relèverons les commentaires relatifs à la mise en place de SIGFIP au niveau des Ministères techniques.

Mesure A.1 – CDMT et CDSMT

Un premier exercice d'élaboration de CDSMT a eu lieu en 2006 pour la période 2006-2008 à la demande du MEF. Cette approche est encore au stade du « balbutiement » (selon la DAGE/DPRE éducation) ou « embryonnaire » (DAGE/CAS santé) et il en sera certainement de même pour le second exercice 2007-2009 (à mi-mai 2006, le processus n'a pas démarré au niveau de la santé et juste débuté au niveau du ME).

La démarche CDSMT a fait l'objet de trois séminaires auxquels ont participé des cadres des Ministères techniques concernés ainsi que des cadres du MEF notamment de la Direction du Budget et de la DCEF :

- § Le premier, en mai 2005 à MBodiène, organisé par le SE-PCRB (avec l'appui d'un Cabinet de consultant) avait pour but de présenter les outils d'élaboration des CDSMT et de définir un format de base à utiliser ;
- § Le second, organisé par la DGF après le dépôt des CDMT/CDSMT à l'Assemblée Nationale en novembre, devait permettre d'échanger sur la méthodologie utilisée pour l'élaboration des CDSMT et d'en tirer les « bonnes pratiques » ; en conclusion, le MEF s'est engagé i) à communiquer suffisamment tôt les enveloppes sectorielles pour faciliter l'élaboration des CDSMT et ii) à proposer une démarche méthodologique et un canevas de rédaction des CDSMT ;
- § Un troisième séminaire (mars 2006 à Mbour) avait pour thème le suivi-évaluation des stratégies et programmes (approches méthodologiques²⁹, format des rapports de performance).

Nous présenterons dans les points suivants quelques commentaires suscités par ce processus.

Multiplicité des instruments de planification/programmation à gérer/élaborer au sein des ministères techniques

Les ministères santé et éducation disposaient déjà d'un panel d'instruments de planification et de programmation à moyen ou court terme, ainsi qu'un processus et des outils de suivi/évaluation. Les CDSMT sont venus, en sus³⁰ de ces outils, même si les Ministères

²⁹ . Séminaire dans lequel les ministères ont présenté leur propre processus de suivi-évaluation.

³⁰ . Sans relever les outils de programmation et de suivi qui sont liés à la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté au niveau national, sectoriel (avec notamment les Plans d'Opération Sectoriel (POS) et une « cellule » SRP),

techniques reconnaissent qu'un tel instrument doit leur permettre d'optimiser les ressources existantes avec une vision de moyen terme. Ainsi il existe :

- § Un plan d'opérationnalisation à moyen terme des programmes sectoriels ainsi qu'un cadrage financier compte tenu des objectifs à atteindre (avec définition d'un coût des plans opérationnels et, sur la base d'hypothèses notamment de croissance des financements existant, de besoin de financement). Cet exercice est piloté essentiellement par les entités chargées de la programmation et du suivi de la mise en œuvre des programmes sectoriels i.e. pour la santé, la Cellule d'Appui et de Suivi au Plan National de Développement Sanitaire (CAS-PNDS) et, pour l'éducation, la Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE) et ce avec l'appui des DAGE (notamment la division programmation et suivi budgétaire).
- § Des instruments de programmation annuelle afin de définir les actions qui seront mises en place dans l'année sur la base des crédits disponibles (sur financement national et extérieur) en cohérence avec les plans d'actions à MT (Plan d'Opération Budgétaire Annuel (POBA) dans l'éducation et Plan Opération (PO) dans la santé). Cet exercice est piloté par la CAS et la DPRE avec l'appui des DAGE, les POBA et PO étant validés annuellement par les partenaires.
- § Un processus de suivi/évaluation défini pour suivre les résultats des secteurs arrêtés dans le cadre des programmes sectoriels en accord avec les partenaires (processus, calendrier, indicateurs, statistiques). Ce processus est piloté par la CAS et la DPRE pour le côté réalisation et résultats, et par la DAGE pour le côté financier.

L'élaboration des CDSMT, demandée par la DGF/MEF à 3 ans sous une forme spécifique et avec des outils spécifiques (fiche de référence) est venue « s'intercaler » dans le processus existant. De plus, le premier travail a plus spécifiquement été demandé aux DAGE des ministères alors que la programmation est plutôt pilotée par la CAS ou la DPRE.

Il y a nécessité de rationaliser les instruments et les calendriers afin de les rendre cohérents, d'articuler les différents exercices et d'éviter la multiplication des travaux. Cette rationalisation doit être menée par les ministères techniques³¹ mais également par le MEF qui doit tenir compte de l'existant. De même, il y a nécessité de ne pas multiplier les unités/comités de pilotage d'une part pour les CDSMT, d'autre part pour les activités autres de planification et de suivi/évaluation des ministères, le but étant le même, à savoir optimiser les ressources (y compris les ressources humaines) afin d'assurer l'ensemble des tâches et activités des ministères conformément aux objectifs attendus et mesurer l'atteinte de ces objectifs. Des efforts de rationalisation sont bien évidemment menés dans le cadre notamment des séminaires mais ce processus doit être renforcé.

31 régional (diverses instances et élaboration de Plan d'Opération Régional (POR)) dont l'articulation avec les instruments/organes existant n'est, à ce jour, pas optimale.

³¹. En relation avec les partenaires techniques et financiers des secteurs qui doivent également s'intégrer dans ce processus de programmation financière et technique.

Brève description du processus suivi et des documents élaborés dans le cadre des CDSMT

En juin 2005, suite au Séminaire de MBodiène, le MEF (Direction du budget) a communiqué aux ministères concernés le montant global indicatif provisoire des enveloppes 2006, 2007 et 2008 qu'attribuerait l'Etat sur ses ressources propres. Sur cette base, des CDSMT ont été finalisés par les ministères techniques et présentés lors des conférences budgétaires de juillet 2005.

Ministère de la santé : le CDSMT Santé a été élaboré essentiellement au niveau central par une équipe réduite de 3 personnes relevant de la CAS (pour la programmation technique) et de la DAGE (pour la programmation financière). Pour ce faire, il a été i) reclassé les objectifs stratégiques du PNDS (PNDS phase II) et leurs activités principales dans 6 programmes et projets prioritaires, cette notion n'apparaissant pas dans le PNDS ; ii) établi des tableaux financiers selon les objectifs stratégiques (conformément au cadrage financier du PNDS IIème phase) après réévaluation des activités et des coûts, compte tenu de l'enveloppe attribuée par l'Etat mais en tenant également compte des financements attendus des collectivités locales sur ressources propres, des partenaires (ensemble des bailleurs y compris les ONG) et des populations ; et iii) présenté des tableaux financiers conformément aux 6 programmes CDSMT ;

Ministère de l'Education : la première version du CDSMT a été préparée essentiellement par les services de la DAGE à partir d'une expression « ascendante » des besoins (département, région, ...). Dans ce document sont présentés : i) une matrice programme (7 programmes), projet et objectif reprenant les grandes lignes du programme sectoriel (plan d'action de la II^{ème} phase du PDEF) ; ii) des tableaux chiffrés reprenant ce même découpage par programme (7 programmes) mais également par région, composante et activité sur financement provenant des ressources nationales et extérieures ; et iii) une répartition globale du budget (Etat) sous la forme de « programmes » spécifiques (9 programmes) plus cohérente avec la présentation budgétaire.

Suite aux conférences budgétaires, les tableaux financiers des documents ont été revus a priori, afin de tenir compte des enveloppes effectivement mises à disposition par les autorités financières, puisque c'est dans ce cadre qu'ont été indiqués aux ministères les montants globaux ainsi que leur répartition par titre qui seraient pris en compte dans le projet de loi de finances.

Commentaires rapides sur le contenu de ces documents³². Globalement, ces premiers documents i) sont de qualité médiocre, ii) comportent de nombreuses incohérences (entre programmes sectoriels et CDSMT – priorités, coûts ou programmes, objectifs et indicateurs ; entre les différents tableaux chiffrés des documents CDSMT (suivant les présentations), iii) présentent des lacunes importantes dans la partie indicateurs et objectifs à atteindre ainsi que, notamment pour la santé, dans le reclassement entre programme sectoriel et programme CDSMT, le programme « appui institutionnel » regroupant 85% des budgets.

³² . Il est notamment fait référence aux commentaires des partenaires sur ces documents.

Commentaires sur l'organisation, la méthode et le pilotage

Le Ministère de l'Education a, par la suite, créé une équipe maintenant stabilisée de huit agents de la DPRE et de la DAGE travaillant en collaboration avec deux agents du MEF (DB et DCEF) et avec des équipes en périphérie pour améliorer, finaliser et rendre ce CDSMT cohérent avec les priorités sectorielles et établir sur cette base le POBA 2006. En avril 2006, il a été élaboré sept versions du CDSMT, ce qui illustre la complexité de l'opération.

De façon générale, on peut noter :

- § un manque d'approche commune pour l'élaboration des CDSMT (déconcentration ou non du processus ; présentation différente du document et des tableaux financiers, ...) ;
- § un travail difficile sans que soient toujours disponibles au niveau des ministères sectoriels, les capacités requises tant techniques (en terme de capacité mais également d'effectifs) qu'en termes de temps (processus très consommateur de temps) ; c'est notamment le cas dans des ministères faiblement dotés en personnel comme le MSPM ; un CDSMT de bonne qualité nécessite de fortes capacités de programmation des activités pour un objectif donné et d'estimation des coûts pour réaliser ces activités, capacités qui sont encore peu développées au sein des ministères ;
- § une approche « plus complète » de la part des ministères techniques, qui intègrent les financements autres que les fonds mis à disposition par les autorités nationales pour définir leur programmation et ce, conformément à leur approche générale sectorielle, alors que le CDMT ne fait référence qu'aux ressources propres de l'Etat ;
- § une faiblesse du lien entre le CDSMT et le budget voté en 2006 du fait du découplage des deux exercices ; il convient de noter que, dans les conférences budgétaires, les discussions ont essentiellement porté sur les allocations globales et leur répartition par titre plutôt que sur les programmes stratégiques, leurs objectifs et les besoins financiers qui en découlent ; de plus, afin d'une part, d'élaborer conjointement le CDSMT (budget par programme) et le budget – objet (forme sous laquelle est actuellement présentée la loi de finances) et d'autre part, de suivre parallèlement l'exécution budgétaire selon la formulation loi de finances et l'exécution du CSDMT, il est nécessaire d'avoir un outil approprié (minimum type nomenclature³³ passerelle), qui devrait être prise en compte par le SIGFIP ;
- § un manque de pilotage et d'encadrement global aussi bien que ponctuel par la DGF/MEF, responsable de la mise en place des CDSMT, qui se traduit notamment par des canevas de CSDMT différents, des approches d'élaboration différentes par ministère, des documents de médiocre qualité et une réflexion³⁴ qui semble se faire au « au coup par coup ».

³³ . L'équipe de l'éducation est en cours de définition d'une telle nomenclature et une analyse des possibilités et besoins est menée par une équipe du MEF.

³⁴ . Un séminaire = un point de la réflexion.

Pour que le travail d'élaboration des CDSMT soit optimal, il est nécessaire que les enveloppes sectorielles allouées, singulièrement sur ressources propres³⁵ (montant global et répartition par titre), soient connues dès le début du processus de formulation. A mi-mai 2006, les seules informations pour l'élaboration du CDSMT 2007 sont les enveloppes prévisionnelles communiquées en juin 2005 (...) sans données pour 2009. Il est évident que devoir refaire plusieurs fois cet exercice afin de s'adapter aux changements d'enveloppe ou de répartition de celle-ci ne peut que perturber le processus, voire décourager les ministères de faire un travail le meilleur possible.

Mesure B.1 – Déconcentration de l'ordonnancement

Nous nous intéresserons essentiellement à l'impact de la mise en place d'Ordonnateur et de COF délégués au sein des Ministères (ME et MSPM) ainsi que parallèlement à l'apport de la liaison SIGFIP.

Les Ordonnateurs délégués (OD) ont été nommés en août 2004, les COF en septembre/octobre 2004 et la prise en charge du suivi budgétaire par SIGFIP a été effective en novembre 2004.

Les ministères de l'éducation et de la santé trouvent un réel avantage à cette « délocalisation du MEF » en termes de proximité, de rapidité de traitement des dossiers, de facilité/appui et de collaboration suite à une meilleure connaissance des problèmes, dossiers et besoins du côté des administrateurs de crédits, du COF ou de l'Ordonnateur.

D'autre part, les administrateurs de crédits (ou de façon plus générale la DAGE et les autorités du ministère) peuvent obtenir une information en temps réel sur l'exécution budgétaire sur ressources nationales en s'adressant au COFD ou à l'Ordonnateur (hors dépenses de personnel ou crédits délégués).

Actuellement, SIGFIP est utilisé par les DAGE lors de la programmation budgétaire (budget-objet) ce qui d'ailleurs facilite grandement la saisie des données et évite les erreurs. Il est prévu, à mi-2006, d'ouvrir le système aux administrateurs de crédits afin de leur permettre d'initier l'engagement³⁶ et d'entrer directement leur demande d'engagement de crédit dans le système. Ceci allègera également d'autant la charge de travail du COF et de son équipe, qui actuellement constitue le seul point d'entrée dans le système³⁷.

³⁵ . Ces enveloppes, nous semble-t-il, ne devraient d'ailleurs pas être des montants indicatifs communiqués par la Direction du budget mais devraient préalablement faire l'objet de discussion en Conseil des ministres afin qu'elles ne soient que modifiées à la marge lors des conférences budgétaires ; elles devraient être partie intégrante de la lettre de cadrage budgétaire.

³⁶ . Il leur sera également permis d'avoir accès (sans intervention) à la suite de la chaîne et ils pourront ainsi « voir » les mandatements effectués.

³⁷ . Pour le Ministère de l'Education (qui prend en charge également le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle), le bureau du COF est constitué du COF délégué et de 4 agents (+ 1 secrétaire) mais il ne dispose que de 2 « codes » pour intervenir dans le système.

Le système SIGFIP permet également la mise en place des crédits dès les premiers jours de l'année budgétaire (en 2006, la mise en place dans le système a été faite le 2 janvier et la circulaire de mise en place des crédits permettant leur utilisation, diffusée le 3 janvier), ce qui constitue également une amélioration sensible selon les DAGE.

Mesure H1 – décentralisation financière aux collectivités locales ; test de décentralisation du BCI

La décentralisation du BCI est une des mesures du CFAA qui a pris beaucoup de retard afin de définir le processus le plus adapté et les modifications à apporter aux textes régissant les collectivités locales (CL). Ainsi, il est/a été nécessaire d'amender³⁸ la Loi portant Code des Collectivités locales (article 252) ainsi que le décret portant nomenclature budgétaire et comptable des collectivités locales³⁹.

L'exercice budgétaire 2006 doit permettre de tester le processus. Pour cela,

- § les ministères pilotes (éducation et santé) ont défini les opérations test à cet effet, liste et montant transmis en annexe de leur CDSMT ; ces opérations correspondent à des investissements prévus dans les plans sectoriels en conformité avec les cartes scolaires et sanitaires ; ces programmes sont définis en collaboration avec les CL mais très « cadrés » par les services des ministères et retracés dans les plans locaux de développement éducation/santé ;
- § les inscriptions budgétaires correspondantes ont alors été inscrites dans la loi de finances, en titre VI « Tranfert en capital » ; il s'agit pour le MSPM d'un montant 1,05 milliards FCFA, concernant la construction de 8 postes de santé (PS), l'extension de 2 PS en centre de santé modulaire, la réhabilitation de 12 PS ainsi que l'équipement du village psychiatrique de Djinkore ; sont concernées 19 CL de 9 régions (Tambacounda, Kolda, Dakar, Saint Louis, Matam, Louga, Kaolack, Fatick et Ziguinchor) ; à noter que reste sous la responsabilité du MSPM, la construction/réhabilitation de 13 PS et 10 CS. Quant à l'éducation, sont concernées 688 classes dans 98 CL de 4 régions (Fatick, Diourbel, Kaolack et Louga) pour un montant total de 3.658.500.000 FCFA (des constructions de classes sont également maintenues sous la responsabilité du ME) ;
- § un Arrêté interministériel, « portant répartition des crédits inscrits au budget d'investissement 2006 et transférés aux communes et communautés rurales » reflétant en détail ces opérations a été pris en avril 2006 ; il permettra le transfert des fonds via le réseau du Trésor ;
- § les ministères techniques sont en cours de préparation (mi-mai 2006) des décisions de versement de subvention à destination du Trésorier Payeur Général pour engagement.

Compte tenu de ce que la loi n'est à ce jour pas votée, une mesure spécifique de notifications provisoires des crédits alloués aux collectivités locales par le Ministère de l'Intérieur, tutelle des Collectivités locales, pourrait être prise afin de lancer les procédures de sélection des entreprises.

³⁸ . Projet de loi modifiant cet article adopté en Conseil des Ministres.

³⁹ . Qui ne pourra être signé qu'après le vote de la Loi portant modification du code des CL

Il convient de noter que les ministères techniques demeurent « inquiets » par rapport à ce processus, notamment sur les probables retards de livraison de ces investissements. Quoiqu'il en soit, compte tenu des délais à date, il semble évident que, pour l'éducation, les salles de classe ne pourront être prêtes pour la rentrée scolaire et que ces constructions prendront du retard par rapport aux opérations non décentralisées pour lesquelles le processus a déjà démarré.

D'autre part, sont régulièrement soulevés le problème de la propriété de ces investissements et plus spécifiquement celui de l'entretien de ces bâtiments (du côté des ministères techniques comme du côté des CL), points notamment relevés lors des dernières Revues Annuelles sectorielles.

Annexe - Plan d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques - CFAA
Situation au 31 décembre 2005

THEMES	MESURES A PRENDRE	RESPONSA-BLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	DATE FIN	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE au 31 Décembre 2005
PREPARATION BUDGETAIRE	Définir une stratégie d'implantation d'un budget axé sur les résultats (Cadre de dépenses à moyen terme - CDMT).	DGF/MEF	<ul style="list-style-type: none"> § Cadrage macro 2006-2008 disponible § Programmes sectoriels 2006-2008 disponibles pour 4 ministères (Santé, Éducation, justice et Environnement) § Document CDMT 2006-2008 disponible. 	Février 2005	déc. 2005	<p>Action réalisée.</p> <ul style="list-style-type: none"> § CDMT et CDS-MT 2006-2008 des 4 ministères tests élaborés. § Le rythme de couverture gagnerait à être accéléré. La priorité serait de mettre l'accent sur les ministères qui disposent déjà d'un plan sectoriel, d'une lettre de politique et d'une RDP. § La réalisation de ces actions préalables nécessite la mise en place d'un budget facilement mobilisable.
	En attendant : introduire une lettre de cadrage budgétaire dans le dispositif de préparation de la loi de finances ;	DGF/MEF	Lettre de cadrage disponible pour la préparation de la LF 2006	février 2005	Fin mai 2005	Action réalisée. Lettre de cadrage budgétaire 2006 élaborée et transmise aux ministères techniques après la validation du MEF dès février 2005.
	renforcer les capacités des ministères techniques en matière de préparation des projets et programmes d'investissement.	MP/DP MEF/DCEF + CSPLP Ministères techniques	Bureaux opérationnels de planification en place dans les principaux Ministères techniques	Décembre 2005	Avril 2006	Action confiée depuis décembre 2005 au Ministère du Plan et du Développement Durable. Un programme de renforcement des capacités des ministères sectoriels est en cours d'élaboration aux de mettre à contribution le budget de l'Etat dans le financement des activités. L'appui des partenaires sera nécessaire.

THEMES	MESURES A PRENDRE	RESPONSA-BLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	DATE FIN	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE au 31 Décembre 2005
	Rechercher l'exhaustivité de la loi de finances par l'inscription de tous les financements extérieurs prévus dans le budget de chaque ministère.	Bailleurs de fonds + MEF/DCEF	Les Loi de finances intègrent progressivement toutes les ressources et dépenses publiques	Janvier 2005	Continu	Début de réalisation dans la LF 2005 avec le PPTE. L'effort sera poursuivi avec l'appui des bailleurs de fonds qui sont engagés à améliorer leurs capacités de prévision et de programmation de leur aide en tenant compte du cycle budgétaire de l'Etat et de la date de dépôt du projet de loi de finances (octobre de l'année en cours).
EXECUTION BUDGETAIRE	Élaborer une stratégie de déconcentration et tester dans certains ministères clés, la déconcentration de toute la phase administrative du circuit de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement) en conservant le contrôle à priori au MEF.	DGF/MEF	- Définition et préparation stratégie avant Décembre 2004 ; - Textes réglementaires mis en vigueur	1ème semestre 2004	continu	L'action est réalisée. Toutefois, la réforme gagnerait en impact et en efficacité de l'exécution de la dépense publique si le rythme de couverte était accéléré. Plus d'une trentaine de ministères dépensiers, seuls 6 seulement sont ordonnateurs délégués de leur budget. Il est nécessaire pour le MEF de dérouler une stratégie de mise en œuvre, un chronogramme et les mesures d'accompagnement garantissant le succès.
	Simplifier le circuit de la dépense et définir clairement les responsabilités de tous les acteurs du circuit de la dépense.	DGF/MEF	Instruction ministérielle sur le circuit des dépenses signée.	2ème semestre 2004	Avant fin juin 2005	Projet d'"instruction d'application est finalisée et soumise à la validation de l'autorité.

THEMES	MESURES A PRENDRE	RESPONSA-BLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	DATE FIN	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE au 31 Décembre 2005
	Lancer un audit technique et financier de la gestion de la solde et des pensions de l'État, puis moderniser le système de gestion de la paye des agents de l'État (organisation, contrôle, système informatique).	DSPRV/MEF	<ul style="list-style-type: none"> § Rapport d'audit technique et financier de la solde approuvé § De nouveaux outils de gestion de la solde et des pensions disponibles § L'organisation de la DSPRV adopté à son nouvel environnement de gestion au plus tard dans le 2ième semestre 2006. 	Juillet 2004	Avant fin décembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> § Le rapport final et le plan d'action validés par le comité de pilotage. La mise en œuvre des recommandations issues du plan d'action validé n'a pas démarré. En effet, le MEF s'oriente vers la préparation du plan d'amélioration et de la modernisation du système de gestion de la solde, une condition nécessaire pour mettre en contribution le budget de l'Etat sur la base d'une avant projet détaillé mais aussi pour pouvoir solliciter l'appui financier des partenaires. § Le projet de TDR de l'audit des pensions est validé.
	Finaliser le diagnostic approfondi de la DGID en vue de renforcer cette administration. « appui institutionnel volet recette avec SIGTAS »	DGID/MEF	SIGTAS développé et fonctionnel	2er semestre 2005	Fin 2007	Financement assuré par l'Etat. Travaux démarrés.
	Établir un diagnostic exhaustif des services des Domaines et du Cadastre en vue de leur restructuration et de leur modernisation.	DGID/MEF	Etude de faisabilité et plan d'actions disponibles en août 2004	Juillet 2004	Novembre 2004	Action réalisée avec l'appui du PPIP
	Procéder à la numérisation totale du cadastre.	DGID/MEF	Cadastres numérisé et fiscal disponibles	2ème semestre 2005	En 2010	<ul style="list-style-type: none"> § Travaux ont démarré avec la mise en place du PAMOCA financé par la BAD. § Financement UE « volet cadastre » disponible. Feuille de route pour l'emploi des ressources élaborée et validée par l'UE. § Accord obtenu avec les bailleurs de faire du PAMOCA le seul cadre d'exécution du volet cadastre.

THEMES	MESURES A PRENDRE	RESPONSA-BLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	DATE FIN	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE au 31 Décembre 2005
	Finaliser le cadre institutionnel harmonisé pour les Projets d'Investissement Public (cadre juridique, financier et comptable).	DDI/MEF	Cadre financier et comptable mis en vigueur au plus tard fin décembre 2006.	janvier 2006	Avant fin décembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> § Rapport final de l'étude disponible mais tel qu'il se présente, ne permet pas d'avoir un cadre institutionnel, financier et comptable des projets. § L'option est d'engager un travail complémentaire avec l'appui d'un spécialiste encadré par le comité technique (DCEF, DGCPT, DDI, DB, PCRBF) sur la base des problèmes de fonds posés par la DGCPT qui sont d'ordre juridique, organisationnel, comptable et institutionnel.
	Limiter l'utilisation des procédures dérogatoires des dépenses.	DGF/MEF	Critères retenus dans le programme FRPC (FMI) de 15% respectés pour 2003 et 2004	A partir de 2003	continu	La mesure est effective et est présentement bien suivie par les services compétents du MEF. L'action est à consolider.
	Établir un mécanisme complet pour la programmation, le contrôle et le suivi de l'utilisation des ressources PPTE.	DDI/MEF	Textes portant mécanisme d'utilisation du PPTE adoptés et mis en vigueur avant juin 2004.	2ème semestre 2003	Fin mai 2005	Action réalisée. Les situations d'exécution des ressources PPTE peuvent être produites en temps réel par le SIGFIP.

THEMES	MESURES A PRENDRE	RESPONSA-BLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	DATE FIN	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE au 31 Décembre 2005
C. GESTION DE LA TRESORERIE	Produire à temps la situation prévisionnelle de trésorerie au moins chaque trimestre.	DGCPT/MEF	SPT produite chaque trimestre à partir de juillet 2003	2ème semestre 2004	continu	L'action est réalisée. Les situations prévisionnelles de trésorerie (SPT) sont produites régulièrement par la DGCPT. L'action est à consolider.
	Recenser tous les comptes des projets publics et administrations ouverts dans le système bancaire et suivre leurs transactions.	IGF + DDI/MEF	Liste des comptes bancaires disponibles à partir de juin 2005.	2ème semestre 2004	Continu	L'action est réalisée. Un rapport d'analyse des données est attendus pour permettre à l'autorité de prendre les décisions idoines particulièrement sur les comptes bancaires qui seraient indument ouvert.
	Instituer un système d'information « partagé » sur la dette publique entre la DDI et la DGCPT.	DTAI/ DDI/DGTCP	Accès par le Trésor au D-AIDA confirmé par DGCPT au plus tard en juin. 2004.	1er semestre 2004	Août 2004	L'action est réalisée.
	Réorganiser le dispositif de gestion des tirages sur emprunts pour permettre d'alimenter automatiquement la base de données de la dette publique.	DTAI+ DDI/MEF	Système d'information « I-AIDA » opérationnel en Déc.04	1er semestre 2004	Décembre 2005	L'action est réalisée.
D. COMPTABILITE PUBLIQUE ET REPORTING	Respecter le délai réglementaire de clôture des gestions budgétaires (31/12) et comptable (fin février).	DGF+ DGCPT/MEF	Gestions 03 et 04 clôturées aux dates réglementaires.	continu		Action est réalisée. Les comptes de 2003 ont été clôturés dans les délais réglementaires. Ceux de 2004, ont connu un léger dérapage du fait d'AT tardivement régularisés.
	Arrêter un calendrier de résorption des retards dans la production des comptes de gestion de l'État en vue d'assurer le respect de l'article 46 de la loi organique.	DGCPT/MEF	Calendrier arrêté et diffusé avant 31/08/2003	juillet 2003	Septembre 2004	L'Action est réalisée. Calendrier arrêté. Résorption des retards dans la production des comptes de gestion est en cours.

THEMES	MESURES A PRENDRE	RESPONSA-BLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	DATE FIN	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE au 31 Décembre 2005
	Publier les résultats de l'exécution budgétaire annuellement.	DGF/MEF	Situations d'exécution budgétaire publiées sur le site WEB du MEF	Juin 2004	Juin 2005	La publication sur le site Web du MEF http://www.minfinances.sn , est effective. Situations d'exécution budgétaires de 2005 et de janvier 2006 mises en ligne.
	Intégrer dans la comptabilité publique l'ensemble des opérations financières qui ne transitent pas actuellement par les comptables publics.	BAILLEURS DE FONDS + MEF	Loi de finances intègre toutes les opérations financières de l'Etat	continu	(à préciser)	(mesure liée à B.7). Le travail envisagé avec cette mesure aura une implication sur la mesure D.4 (exhaustivité recherchée des comptes généraux de l'administration, des lois de règlement et de la balance consolidée du Trésor).
	Instituer des systèmes informatiques de suivi du patrimoine de l'Etat (biens meubles et propriétés bâties).	DMTA/MEF + DGPB/SGPR	§ Logiciel de gestion du patrimoine de l'Etat opérationnel avant fin juin 2005 § Bases de données sur le patrimoine de l'Etat opérationnelles avant fin décembre 2006	Mai 2004 Juillet 2005	fin juillet 2005 fin décembre 2006	Le logiciel développé et testé avec la DMTA. L'optimisation des fonctionnalités de l'application dépend de la disponibilité d'une nomenclature unifiée des matières durables et fongibles qui est en élaboration.
	Actualiser les textes régissant la comptabilité – matières.	DMTA/MEF	Nouveaux textes sur la Comptabilité matière mis en vigueur avant fin décembre 2006	Février 2006	Avant fin décembre 2006	L'action est en cours. Le projet de décret et l'instruction d'application réactualisée en tenant compte de la réduction du champ d'application aux services de l'Etat.

THEMES	MESURES A PRENDRE	RESPONSA-BLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	DATE FIN	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE au 31 Décembre 2005
CONTROLES DES FINANCES PUBLIQUES	Entreprendre une étude sur les structures de contrôle administratif et juridictionnel - mettre en œuvre les recommandations approuvées par les autorités.	SGPR/IGE	Rapport étude disponible en mars 2006 ; Recommandations mises en œuvre en 2006.	Juin 2004	Avant fin décembre 2006	Note d'orientation de l'étude validée par le comité de pilotage présidé par l'IGE. Rapport final de l'étude attendu en fin mars 2006.
	Rétablissement la coordination formalisée entre les structures de contrôle.	SGPR	Compte rendu avec listes de présences jointes de Réunions de coordination tenues régulièrement en 2003 et 2004.	2ème semestre 2003	Continu	L'action est réalisée. Action à consolider pour s'inscrire dans la durée.
	Instituer des services de contrôle de gestion interne efficace au sein de la DGID, la DGD, de la DGCPT et de la DGF.	MEF/IGF	Textes administratifs sur Services de contrôle interne institués et opérationnels	1er semestre 2004	2ème semestre 2005	L'action est réalisée. Toutes les directions de contrôle interne sont créées pour la DGD, la DGID, la DGCPT et la DGF et son fonctionnelles.
	Formaliser l'organisation et la mission de contrôle du COF.	MEF/DGF	Textes organisant le COF disponible avant fin septembre 2003.	2ème semestre 2003	Septembre 2004	L'action est réalisée.
	forcer les capacités humaines et matérielles des corps de contrôle.	MEF	Plan de renforcement des corps de contrôle disponible et respecté	2ème semestre 2005	décembre 2006	Ledit plan va découler des recommandations de l'étude prévue au point E.1.
	Accélérer la modernisation et le renforcement des capacités de la Cour des Comptes.	MEF	Plan de renforcement de la Cour disponible et respecté.	2ème semestre 2003	Continu	Les appuis financiers disponibles pour renforcer les capacités de la cour mis en place par l'UE, l'IDA (IDF), ACBF (PRECAREF), les Pays Bas (MDTF) et la France.

THEMES	MESURES A PRENDRE	RESPONSA-BLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	DATE FIN	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE au 31 Décembre 2005
	Mettre en pratique le régime des sanctions prévues en cas de dépôt tardif des comptes.	Cour des comptes	Arrêts de la Cour publiés.	2ème semestre 2003	Continu	L'action se réalise en continu. En 2003, une sanction est infligée aux receveurs municipaux et en 2004, ce sont quelques TPR qui ont été interpellées par la Cour des comptes.
	Établir une stratégie de résorption des retards dans le jugement des comptes et empêcher le renouvellement de ces retards.	Cour des comptes	stratégie arrêtée.	2ème semestre 2003	Continu	Action réalisée. La prestation des assistants de vérification a débuté le 1er juillet 2005, fin des travaux prévue le 30 septembre 2005.
	Renforcer les capacités d'analyse économique et financière de la Commission des Finances « CF » de l'Assemblée nationale.	Commission des Finances « CF »	Plan de renforcement de la Commission des finances disponible et respecté	2ème semestre 2004	Continu	Les financements prévus par le PAPNBG 9ième FED et par la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) sont disponibles. Le cadre d'exécution de l'appui de l'UE n'est pas en place contrairement à celui de ACBF (PRECAREF).
	Requérir le dépôt de la loi de règlement dans les délais prescrits.	Commission des Finances	Lettre de réclamation éditée	1er semestre 2004	Continu	
	Renforcer les relations entre l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes.	Commission des Finances + Cour Comptes	Protocoles d'échanges définis	2ème semestre 2003	continu	

F. LES INSTRUMENTS DE GESTION	Réorganiser la fonction « Informatique » au sein du MEF.	DTAI/MEF	Textes relatifs à la fonction informatique publiés dans le premier semestre de 2006	2ème semestre 2004	Avant fin Décembre 2006	Elaboration des textes y afférents seront inspirés des recommandations validées et issues de l'étude sur le SDI-MEF. les conclusions de l'étude sont attendues avant fin juin 2006.
	Consolider l'état des lieux de la situation de l'informatique du MEF (matériel, logiciels, réseaux, ressources humaines, etc.).	DTAI/MEF + DIE/SGPR	Rapport validé sur Etat des lieux disponible	2ème semestre 2004	Fin Juin 2005	L'action est réalisée. Le rapport sur l'état de la situation informatique du MEF produit. Ces résultats seront reversés dans l'étude SDI-MEF.
	Élaborer et mettre en œuvre le schéma directeur informatique du MEF.	DTAI/MEF + DIE/SGPR	Schéma directeur disponible en 2006.	Décembre 2005	Décembre 2006	L'action est en cours de réalisation. Atelier de lancement des travaux en décembre 2005. Rapport d'étude attendu avant fin juin 2006.
	Conduire une étude exhaustive pour déterminer les besoins des services du ministère des finances et de la Cour des Comptes en matière d'archivage.	DB/MEF	Rapport disponible avant fin octobre 2005	Janvier 2006	Fin juin 2006	L'action est en cours de réalisation.
	Élaborer des manuels de procédures pour la gestion des dépenses et des recettes, la comptabilité publique, les contrôles et la gestion du patrimoine.	MEF/IGF	Manuel de procédures sur la gestion des finances publiques disponible avant fin décembre 2005	2ème semestre 2003	Avant décembre 2005	L'action est en cours de réalisation Atelier de formation CEPOD sur les manuels des procédures réalisé. Les manuels d'opérations seront réalisés par les services concernés..

G. LES RESSOURCES HUMAINES	Établir un organigramme pour le MEF.	IGF/MEF	Décret d'organisation du MEF signé avant Décembre 2005	2ème semestre 2004	Décembre 2005	Les concertations sur le premier projet de décret n'ont pas pu se poursuivre. Des réformes institutionnelles importantes sont en chantier (création des DCI, réforme DDI, suppression bureau des marchés, création DCMP, etc.).
	Élaborer dans chaque direction du MEF un plan de formation du personnel.	Toutes directions MEF	Plan de formation de chaque direction du MEF disponible	2ième semestre 2004	1er semestre 2005	L'action est réalisée. Un budget de 100 M FCFA est mis à la disposition de la DAGE pour 2006.
	Renforcer les capacités en personnel des directions et stabiliser les effectifs.	DAGE/MEF	Plan de recrutement de chaque direction du MEF disponible	1er semestre 2004	Fin décembre 2006	L'action est réalisée avec le programme spécial de recrutement de 2003 et 2004.
CIVITÉS LOCALES	établir un plan d'action spécifique pour la décentralisation financière à l'issue des études en cours menées par le groupe ad hoc comprenant les services de l'État et les bailleurs de fonds.	CLCP/MEF	Plan d'action décentralisation financière adopté et mis en œuvre avec la loi de finance 2006.	1er semestre 2005	Avant fin Décembre 2005	L'action est en cours de réalisation. Les crédits d'investissement à transférer aux collectivités locales sont inscrits dans le budget 2006 (éducation et santé).
I. LE SECTEUR PARAPUBLIC	Définir les modalités et la fréquence des rapports financiers que les établissements publics et sociétés à capital public devront soumettre aux structures spécialisées chargées de leur suivi.	CGCPE/MEF	Publication périodique d'un rapport sur la santé financière des établissements publics	1er semestre 2004	Continu	L'action est réalisée. Les rapports financiers de 2004 et 2005 produits. Des insuffisantes notées dans le suivi des dettes fiscales et sociales des sociétés (dettes intérieures de l'Etat) et établissements publics qui sont entrain de se reconstituer. La question est prise en charge en même temps que les problèmes de TVA collectées et non reversées.
	Définir les critères de sélection des représentants de l'État au sein des sociétés à capital public.	PRIMATURE	Textes sur les critères de sélection des représentants de l'État publiés	1er semestre 2004	Avant fin décembre 2005	La Primature a donné mandat à la DMP de réaliser une étude dans ce sens. Rapport pas encore disponible.

J. LA COMPTABILITE PRIVEE	Mettre en place un guide de la profession comptable.	ONEECA	Guide de la profession publié	1er semestre 2005		Action suivie directement par la banque mondiale qui travaille avec l'Ordre.
	Rendre opérationnel le système de revue – qualité.	ONEECA	Cooptation de l'ONEECA en qualité de membre de l'IFAC	1er semestre 2005		Idem J.1
K. LES ONG ET LES OCB	Suivre les ONG afin qu'elles observent les normes comptables et les obligations les concernant.	DDC/MDS	x% des ONG ont produit les états comptables et financiers requis.	1ème semestre 2005	continu	La DDC a soumis un plan d'action qui requiert la mise en place d'un financement et des moyens logistique. Le PCRBÉ étudie les opportunités de financement lui permettant d'appuyé la DDC dans la réalisation de la mesure.
	Renforcer les organes de suivi des ONG et des OCB en mettant à leur disposition des outils informatiques et une base de données.	DDC/MDS	Equipement en place pour la DDC et les autres organes de suivi des ONG	1er semestre 2004		Idem (cf. K.1)
L. BONNE GOUVERNANCE	Mettre en place et diffuser au sein des directions responsables des recettes et des dépenses (DGID, DGCPT) des règles particulières de déontologie semblables à celles mises en place à la DGD.	DGID + DGCPT/MEF	Textes publiés et diffusés au sein des directions	1er semestre 2004	Décembre 2006	L'action est en cours de réalisation. La DGD ainsi que la DGID sont déjà dotées d'un code de déontologie. Celui de la DGCPT n'est pas encore soumis à la validation de l'autorité.
	Diffuser les informations relatives à l'exécution des finances publiques dans un objectif de transparence.	MEF	Publication sur le site WEB du MEF des résultats de la gestion 2005.	Janvier 2005	continu	Action réalisée (cf. mesure D.3)
	Amplifier la diffusion des textes réglementaires sur les finances publiques et la loi de finances annuelle.	MEF	Publication sur le site WEB du MEF du budget 2003 et des nouveaux textes sur la comptabilité publique.	1ème semestre 2003	continu	Les textes y afférents et les loi de finances sont disponibles dans le site Web du MEF.

PLAN D'ACTION CPAR

Version du 17 janvier 2006

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
Pilier 0 : Cadre institutionnel de mise en œuvre de la réforme								
0.1	Opérationnalisation du Secrétariat technique du Comité national de Pilotage de la réforme	Rapports trimestriels	Juillet 2004	SE / PCRBF	30	A. Rech.	Le Secrétariat est assuré par un consultant ; le financement comprend les honoraires pour 6 mois, la gestion des réunions (jetons de présence, fournitures et matériels de bureau)	Secrétariat mis en place le 1er juillet 2004 avec financement honoraires par IDA (PPIP) du 1er juillet 2004 au 30 juin 2006 ;
Pilier I : Le Cadre législatif et réglementaire								
I.1	Révision du COA pour l'adapter au nouveau contexte des contrats publics (modes de passation, MOD, BOT, concessions)	1 COA est révisé et adopté	Octobre 2005	MEF	25	IDA (PPIP)	§ 1 ^{er} draft du consultant + commentaires Comité pilotage à transmettre à B. Mondiale et BAD en mi - mars ; § 2 ^{eme} draft du consultant intégrant observations Comité Pilotage transmis à B. Mondiale et BAD en fin avril 2005 ; § Obs. à B. Mondiale et BAD en fin mai 05 ;	Etude terminée ; le consultant a commencé ses prestations le 22 novembre 2004 ; avant-projets de textes reçus en février 2005 ; avant projets révisés après observations du CNP CPAR reçus le 15 avril 2005 ; observations notifiées le 05 juillet 2005 ; restitution des projets réalisée par le consultant le 27 juillet 2005 ; projets finalisés remis en fin août 2005 ; projets soumis au SGG le 07 octobre 2005 pour introduction dans circuit d'approbation ; circularisation effectuée par SGG à partir du 09 novembre 2005 ; observations ministères en cours d'examen par PCRBF

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
I.2	Révision du CMP + textes d'application	1 CMP est révisé et adopté	Octobre 2005	MEF	(Pris en compte ci – dessus)		Idem que ci - dessus	Etude terminée ; le consultant es le même que ci – dessus de même que le chronogramme ; texte introduit circulé par SGG à partir du 09 novembre 2005 ; observations ministères en cours d'examen par PCRBF
I.3	Organiser un atelier élargi de restitution du COA et du CMP révisés	Atelier organisé	Juin 2005	MEF	05	A rech.	Atelier restitution en mi juin 05	Atelier de restitution réalisé le 27 juillet 2005
I.4	Nommer les membres de la CNCA, CRCA et de ses commissions spécialisées	Décret et arrêtés portant création et nomination Président et membres	Juin 2005	PM+Gouverneurs de Régions				Action partiellement réalisée ; restent présidents de 2 commissions spécialisées (Défense et santé) à nommer
I.5	Nommer les membres des commissions de marché des autorités contractantes	Arrêtés ministériels produits		MEF + autres ministères				Action réalisée
I.6	En attendant la modification du CMP, prendre des arrêtés ou une circulaire interprétative précisant certaines de ses dispositions	1 circulaire est rédigée et diffusée	Fin mars 2005	MEF			La circonscription de la notion d'imprévisibilité du gré à gré aux catastrophes naturelles sera indiquée dans la circulaire	La circulaire préparée par Bureau des Marchés a été signée par le PM

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
I.7	Actualiser/réviser les textes relatifs à la commission de qualification et de classification des entreprises du BTP	Les textes sont révisés	Décembre 2003	M. Habitat				Action réalisée ; décret pris
I.8	Concevoir et mettre à la disposition de tous les acheteurs publics de biens et services un recueil des textes d'acquisition	*1 consultant est recruté pour l'élaboration des dossiers *Des dossiers types sont proposés et validés	Décembre 2005	MEF	44	A. rech.	Ce recueil sera constitué : § du Code des Marchés ; § des textes d'application du code ; § de notes explicatives des dispositions du code ; § des outils de passation des marchés (dossiers d'appel d'offres-type, CCAG, etc.) § des notes explicatives spécifiques aux collectivités locales	Evaluation des offres terminée ; toutefois compte tenu de l'élaboration, en cours, des documents types communautaires, il a été retenu de différer l'exécution du marché après réception de ces documents ; des négociations seront engagées avec le consultant afin de limiter les TDR à l'adaptation des documents, à l'établissement de manuels d'utilisation et à la formation

Pilier II : Le cadre institutionnel et la capacité de gestion

II.1	Création d'un organe de Régulation des Marchés	Décret créant l'Organe de Régulation signé	Décembre 2005	MEF	18	IDA (PPIP)	Le Gvt a pris l'option de créer un organe de Conseil et Régulation en lieu et place de la transformation du Bureau des Marchés en cette structure	Consultant sélectionné ; rapport provisoire disponible depuis le 16 février 2005 ; observations communiquées au consultant ; rapport final reçu en septembre 2005 ; atelier de restitution du rapport final réalisé le 25 octobre 2005 ; rapport définitif disponible depuis le 13 décembre 2005 ; introduction dans circuit d'approbation prévue en janvier 2006
------	--	--	---------------	-----	----	------------	---	---

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
II.2	Rendre opérationnel l'Organe de Régulation des Marchés publics	Organe de Régulation mis en place	Décembre 2006	PM / MEF	800	A. rech.	Ce coût couvre les équipements, le fonctionnement et la construction d'un siège (évaluée à 500 millions FCFA)	Une partie du financement pour la mise en place de l'Organe a été prévue dans le budget 2006 ;
II.3	Prendre les dispositions pour la prise en compte des plans de passation des marchés dans les procédures d'approbation de la CNCA	Circulaire PM signée	Septembre 2005	PM			Il s'agit de s'assurer que tous les marchés soumis à la CNCA ont été au préalable inscrits dans le plan de passation des marchés de l'autorité contractante sauf pour des motifs dûment justifiés	Lettre circulaire n° 004 / PM du 26 avril 2005, relative à l'assujettissement du contrôle préalable des marchés publics des autorités contractantes par la CNCA, à la présentation / approbation de leurs plans de passation des marchés (PPM) ; instruction renouvelée par PM en novembre 2005 ; CNCA fera circulaire de rappel en décembre 2005
II.4	Mettre en place un dispositif permettant le suivi évaluation de la performance du système de passation des marchés	Dispositif mis en place	Décembre 2006	MEF	25	A. rech.	Il s'agit d'une étude pour définir les indicateurs d'impact	Financement non couvert ; dispositif à mettre en place par Organe de Régulation
II.5	Étudier les voies et moyens de prendre en compte la fonction passation des marchés au niveau des écoles d'Administration et instituts universitaires	Étude stratégique réalisée	Décembre 2007					Il s'agit d'une action à moyen terme qui sera inscrite dans les activités prioritaires de l'Organe de Régulation

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
II.6	Définir les besoins en formation des acheteurs publics (Administration, établissements publics et sociétés nationales)	Étude de définition d'une stratégie de formation aux marchés publics réalisée	Décembre 2005	MEF	120	A. rech.	L'étude comportera la définition des besoins, la préparation des modules de formation et la formation des formateurs	Financement non couvert
II.7	Définir les besoins en formation des collectivités locales	Étude stratégique de renforcement des capacités des collectivités locales en passation des marchés réalisée	Décembre 2005	MEF	35	A. rech.	L'étude portera sur la définition des besoins et des moyens juridiques et institutionnels pour décentraliser la fonction passation des marchés	Financement non couvert
II.8	Mettre en place un système d'information électronique sur les marchés publics	Un logiciel de gestion des marchés partagé est disponible	Décembre 2005	MEF	87	A. rech.	Il s'agit d'une étude de mise en place d'un Système d'Information et de Gestion des marchés Publics (SIGMP) ; l'étude comprendra le site web, le progiciel (gestion du processus + archivage + mesure de performances) et la formation	Evaluation des offres terminée depuis février 2005 mais marché non signé pour cause épuisement ressources PPIP ; toutefois autorisation de prise en charge à travers les ressources internes donnée par MEF ; début prestations prévu en mars 2006 ;

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
Pilier III : Les opérations de passation des marchés et la performance du secteur privé								
III.1	Création d'une Direction centrale des Marchés publics	Décret créant la Direction centrale des Marchés publics signé	Décembre 2005	MEF	(Pris en compte dans étude en II.1)	IDA (PPIP)	Cette direction sera principalement chargée du contrôle a priori des marchés publics	Pris en compte dans le cadre de l'étude ci - dessus en II.1 ; projet de texte de création à introduire dans circuit d'approbation
III.2	Rendre opérationnelle la nouvelle Direction centrale des marchés	Direction centrale des marchés mise en place	Décembre 2006	MEF	955	A. rech.	Ce coût couvre les équipements, le fonctionnement et la construction d'un siège (évaluée à 500 millions FCFA)	Financement partiel pour la mise en place de la direction pris en charge dans budget de fonctionnement 2006 du MEF ;
III.3	Prendre les dispositions pour redéfinir l'organisation et les missions des commissions des marchés des autorités contractantes en les dotant de structures spécialisées comme secrétariats permanents	Instruction signée	Juin 2006	PM			Il s'agit de responsabiliser davantage les commissions des marchés en matière de coordination et de les doter, à cet effet, de secrétariats constitués de services spécialisés en passation de marchés ; ainsi les commissions pourront être responsables de l'archivage des documents de passation des marchés et constitueront les interlocuteurs des auditeurs	

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
III.4	Rendre opérationnelles les commissions des marchés restructurées	Arrêtés ministériels de réorganisation signés - Arrêtés nommant les responsables signés	Décembre 2006	Départements ministériels				
III.5	Responsabilisation accrue des autorités contractantes par un relèvement progressif et sélectif du seuil d'approbation qui s'applique à leurs marchés	1 décret comportant une révision des seuils d'approbation et indiquant les modalités de contrôle ex-post est signé.	Septembre 2003	MEF			Le relèvement des seuils d'approbation du PM et du MEF effectué par décret n° 2003-701 du 26 septembre 2003 portant modification du décret n° 2003-550 du 30 mai 2002 portant code des marchés publics ;	Action réalisée
III.6	Allègement concomitant du contrôle a priori exercé par la CNCA et les CRCA sur les marchés des ministères et collectivités locales	1 décret comportant une révision des seuils de contrôle à priori et indiquant les modalités de contrôle ex-post est signé.	Septembre 2003	MEF			Pour ce qui concerne les seuils d'attribution et de contrôle a priori, ils sont étudiés dans le cadre de l'étude de révision du cadre juridique des marchés publics	Réalisé dans le cadre de l'étude de révision du CMP et du COA ;

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
III.7	Rendre la Commission de Qualification des Entreprises BTP plus fonctionnelle en dotant son secrétariat de moyens de travail	Commission fonctionnelle avec moyens requis	Décembre 2005	M. Habitat	60	A. rech	Commission en place mais moyens matériels et logistiques en place, mais encore insuffisants	
III.8	Mettre en œuvre le programme de formation à l'utilisation du nouveau CMP pour les membres de la CNCA/CRCA, Commissions internes des marchés, Organes de contrôle, Cour des Comptes	100 % de la cible formés et liste formés disponible	Décembre 2006	MEF	15	A. rech.		
III.9	Mettre en œuvre le programme de renforcement des capacités pour les acheteurs publics de biens et services à l'utilisation des outils de passation de marchés (utilisation dossiers types et manuels de procédures)	La totalité des acheteurs a été formée (liste des personnes formées)	Décembre 2004	MEF	112	A. rech.		

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
III.10	Mettre en œuvre le programme de renforcement des capacités des responsables de passation de marchés au sein des collectivités locales	*1 programme de formation est disponible *La totalité des responsables est formée (liste des formés disponibles)	Début 2007	MEF en relation avec Ministère délégué auprès des CL	50	A. rech.		
III.11	Organiser des sessions de formation et de vulgarisation du CMP au profit du secteur privé et de la société civile	Cible formée	Décembre 2006	MEF/Secteur privé/ Société civile	81	A. rech.	Ce montant couvre la formation du secteur privé et de la société civile (27 millions) et la réalisation d'une campagne de communication (54 millions)	
III.12	Intégrer la formation en MP dans les programmes des écoles d'administration et autres instituts universitaires	Formation effective	Décembre 2007	ME/MFPTÉ				
III.13	Rendre opérationnel le système intégré d'information sur les marchés publics	Equipements mis en place et fonctionnels	Décembre 2006	MEF	350	A. rech.	Il s'agit des équipements nécessaires au niveau de l'Organe de Régulation, de la Direction centrale des Marchés et des 6 ministères clés	

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
III.14	Concevoir et mettre en œuvre un système d'archivage des documents relatifs aux marchés publics, en vue de rendre possible les contrôles ex-post sur ces dossiers de dépenses	La conception du système, la dotation en équipements nécessaires et la mise en œuvre effective de l'archivage effectuées au sein des 6 ministères clés	Décembre 2005	MEF + autres autorités contractantes	10	A. rech.	À intégrer dans le SIGMP	
III.15	Dotter la CNCA et les CRCA ainsi que les Services de passation des marchés des ministères (Education, Santé, Equipement, Hydraulique, Habitat, Economie et Finances) en matériels informatiques et autres équipements de bureau	équipements /logiciels, informatiques et autres équipements acquis, installés et opérationnels à ces niveaux cités	Décembre 2005	MEF	90	A. rech.	S'assurer de la disponibilité des capacités d'utilisation du matériel	Liste indicative du matériel arrêtée ; mais le financement de l'activité n'est pas encore couvert ;

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
Pilier IV : L'intégrité du système de passation des marchés publics								
IV.1	étude d'une instance indépendante de recours suspensif pour l'examen des réclamations des soumissionnaires dans le cadre des attributions des marchés publics et mise en place des recommandations validées par les autorités	Une étude est réalisée	Juin 2005	MEF	05	A rech.	TDR initiaux étude portant création de l'Organe de Régulation à reformuler pour permettre définition des procédures et avenant à passer avec le consultant	Création instance de recours prise en compte dans étude portant création de l'Organe de Régulation ; rapport final reçu en septembre 2005 ; atelier de restitution du rapport final réalisé le 25 octobre 2005 ; rapport définitif disponible de puis le 13 décembre 2005 ; introduction projet de texte dans circuit d'habilitation prévue pour janvier 2006
IV.2	Organiser obligatoirement des contrôles à posteriori périodiques des marchés publics et appliquer les sanctions prévues par les textes	Publication d'un rapport et application des recommandations	1er au 6 mai (annuel)	Cour des Comptes	64	IDA (PPIP)	financement audits pour gestions 2004 et 2005 non couverts	Audit annuel de la passation des marchés de 6 ministères clés au titre de la gestion 2003 en cours ; rapport provisoire disponible ; restitution du rapport au niveau des 6 ministères concernés réalisée sauf pour Ministère Construction ; rapport final disponible en novembre 2005 ; rapport final peut être consulté sur site Web MEF

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
IV.3	Organiser la revue a posteriori de la passation des marchés des 6 ministères clés pour les gestions 2004 et 2005	Publication d'un rapport et application des recommandations	Juin 2006 au plus tard	Cour des Comptes	128	A. rech.		Financement audit gestion 2004 proposé au MEF pour prise en charge dans budget 2006 ; lancement procédure sélection consultant pour audit gestion 2004 effectuée par anticipation en début janvier 2006 ;
IV.4	Définir et organiser les commissions de contrôle internes	Arrêtés ministériels portant organisation et composition produits	Janvier 2004	MEF			Ces commissions de contrôle interne devront être éliminées dans le nouveau Code ; elles ne seront plus nécessaires avec la création des Services responsables de la passation des marchés et l'existence des Organes de contrôle de l'état (Cour des Comptes, COF, etc.)	Commissions de contrôle internes non encore mises en place au sein des ministères dépendants
IV.5	Réviser le code des marchés publics en vue de prévoir des sanctions en matière d'éligibilité des entreprises convaincues de pratiques anticoncurrentielles	Le code est révisé	Octobre 2005	MEF			Pris en compte dans le cadre de l'étude en cours relative à la révision du COA et du CMP	Code en cours de circularisation au niveau des ministères ; examen observations ministères en cours d'examen par PCRBF
IV.6	Mettre en place un code d'éthique pour les marchés publics en rapport avec les directives communautaires de l'UEMOA	Un code est adopté	Mars 2005	PM				Charte d'éthique et de transparence adoptée par Décret n° 2005-576 du 22/06/05

N° Ordre	Action proposée	Indicateur	Calendrier	Responsable	Financement		Observations	Etat d'exécution
					Coût	Source		
IV.7	Systématiser la publication des programmes annuels d'investissement public, les plans de passation de marchés, les décisions d'attribution des marchés et les rapports de contrôle à posteriori	Publication régulière de ces éléments sur une page WEB	Décembre 2006	MEF				Dispositions prévues dans le nouveau CMP en cours de circularisation au niveau des ministères ; examen observations ministères en cours d'examen par PCRBF

5. Secteurs Sociaux

5.1 Introduction

Bien que des progrès aient été réalisés depuis le milieu des années quatre vingt dix dans le domaine du développement humain, les performances économiques et financière du Sénégal restent encore insuffisantes pour permettre une réduction significative de la pauvreté, l'amélioration de la situation des plus pauvres, notamment en terme d'accession à des services sociaux de base de qualité, ceci d'autant plus que la croissance démographique, estimée à 2,5% par an (données du recensement général de la population de 2002), constitue un facteur aggravant⁴⁰. Ainsi, le Sénégal demeure en 2003 (Rapport sur le développement humain 2005) parmi les pays à « faible développement humain » et se classe pour l'IDH au 157^{ème} rang sur 177 pays. Cependant, selon cette même source, ce pays connaît une espérance de vie à la naissance de 55,7 ans (56,9 ans pour les femmes et 54,5 ans pour les hommes) supérieure à l'ensemble des pays à « faible développement humain » (46,0 ans), à l'Afrique subsaharienne (46,1 ans) mais inférieure à l'ensemble des pays à faible revenu (58,4 ans). Le taux d'alphabétisation des adultes est moindre au Sénégal (39,3% avec 29,2% pour les femmes et 51,1% pour les hommes) que dans les groupes de pays similaires (« pays à faible développement humain » 57,5%, Afrique au sud du Sahara 61,3% et pays à faible revenu 60,8%) et il en est de même du taux brut de scolarisation combiné⁴¹ (du primaire au supérieur).

Afin d'améliorer les conditions de vie de sa population et de répondre à la demande sociale, les autorités sénégalaises ont mis en place des programmes de développement sectoriel (santé, éducation, nutrition) et ont inscrit, en tant qu'axe spécifique de leur stratégie de lutte contre la pauvreté, un accès renforcé à ces services. Cependant programmes et actions, bien qu'ayant eu des résultats positifs, demandent encore à voir leur impact consolidé.

Les secteurs de la santé et de l'éducation présentent un certain nombre de caractéristiques communes à savoir :

- § des actions s'inscrivant dans le cadre d'une politique sectorielle définie dans une « lettre de politique sectorielle » déclinée en plan de développement et en programmes ou cadres opérationnels ;
- § une « approche programme », qui même si elles ne répondent pas dans l'un et l'autre secteur à l'ensemble des critères sous-tendant ce type d'approche, bénéficie i) d'une coordination sous l'égide du Ministère technique (avec des groupes sectoriels partenaires) ; ii) de l'adoption d'un cycle de planification relativement homogène et ; iii) de la définition d'un consensus sur les grandes orientations et sur les stratégies et actions à mettre en œuvre autour d'une Revue Annuelle conjointe (RAC) et de Missions Conjointes de Supervision (MCS) ;

⁴⁰ . Taux en réduction, puisqu'il était de 2,7% dans les années 80, mais demeurant élevé

⁴¹ . 40% pour le Sénégal (37% pour les femmes et 43% pour les hommes) et « pays à faible développement humain » 46%, Afrique au sud du Sahara 50% et pays à faible revenu 54%

§ une priorité affichée par les autorités dans le cadre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), puisque l'un des objectifs prioritaires⁴² du DSRP I consistait en « la généralisation de l'accès aux services sociaux essentiels en accélérant la mise en place d'infrastructures de base pour renforcer le capital humain avant 2010 » et « l'éradication de toute forme d'exclusion et l'instauration de l'égalité des sexes en particulier dans les niveaux d'enseignement primaire et secondaire » ; ces priorités devaient⁴³ se traduire, en terme financier, par des ressources budgétaires en augmentation et par des allocations complémentaires issues des fonds liés à l'IPPT.

Afin de faciliter les réformes en cours dans ces secteurs, d'améliorer la qualité du service public et de tendre à une efficacité et une efficience renforcées des dépenses publiques, les ministères de la santé et de l'éducation se retrouvent au cœur des réformes de l'administration et de la gestion des finances publiques. Ainsi, il a été mis en place un organe d'appui à la planification, à la coordination et au suivi des réformes dans les deux ministères (CAS et DPRE). De même, afin de stabiliser et de renforcer le pilotage technique des « grands » ministères sectoriels dont font partie l'éducation et la santé, il a été prévu la création d'un Secrétariat Général par décret du 23 mars 2002 (pour l'éducation et la santé, prise de fonction du Secrétaire Général en 2004). Santé et éducation ont également été ministères pilote pour la déconcentration de l'ordonnancement et la mise en place d'un Contrôleur des Opérations Financières déconcentré au sein même des ministères (mi-2004), pour la programmation par objectif via l'élaboration d'un CDSMT (1^{er} exercice relatif à 2006-2008) ainsi que pour la décentralisation, aux collectivités locales, du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) testée au cours de l'exercice budgétaire 2006.

5.2 Le secteur de la santé

5.2.1 Le système de santé

Organisation du système de santé

L'organisation du système public de santé est de type pyramidal à 3 niveaux avec i) un niveau périphérique opérationnel, le district (56 districts en 2004) dirigé par un médecin-chef encadrant une équipe cadre et constitué d'un centre de santé⁴⁴ englobant lui-même un réseau de postes de santé qui supervisent des cases et maternités rurales ; ii) un échelon intermédiaire stratégique, la région médicale (11 régions) ayant à sa tête un médecin-chef de région, sous l'autorité administrative du Gouverneur de région, et où se situe, au niveau structure de soin, l'hôpital régional et ; iii) le niveau politique, comprenant le Cabinet et les directions et services centraux et, pour les infrastructures (niveau tertiaire), les hôpitaux nationaux (Etablissement Public de Santé (EPS) dont le Centre Hospitalier Universitaire).

⁴² . Le DSRP IIème phase devrait reprendre dans son axe 2 un objectif de même ordre à savoir « accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base »

⁴³ . Globalement, en 2005 et 2006, près de la moitié des dépenses de fonctionnement de l'Etat (hors dette) est allouée à ces 2 secteurs

⁴⁴ . Il peut exister dans le chef lieu de district un hôpital départemental

Selon les données du Service National d'Information Sanitaire (SNIS), la couverture sanitaire publique se composait en 2003, de 921 Postes de Santé (PS), 60 Centres de Santé (CS), 22 hôpitaux départementaux ou régionaux dont respectivement 25, 0 et 4⁴⁵ n'étaient pas fonctionnels suite essentiellement à un manque de personnel. Ainsi, on obtient, en théorie, un PS pour 11.500 habitants (norme OMS et objectif PDIS de 1 pour 10.000), un ratio de 176.000 habitants par CS (norme OMS et objectif PDIS 1 pour 150.000) et de 480.000 habitants par hôpital (mais beaucoup plus si l'on retire du calcul les structures non fonctionnelles) mais avec deux régions ne disposant pas d'hôpital régional⁴⁶ opérationnel. Toutefois, ces moyennes cachent d'importantes disparités régionales puisque le ratio « habitants par PS » s'échelonne d'environ 5.000 habitants dans la région de Ziguinchor à 7.000 pour Tambacounda, plus de 12.000 à Kolda et Kaolack, 16.000 à Diourbel et 20.000 pour la région de Dakar (ce qui reflète le cas particulier des zones urbaines à forte densité de population). Le rayon d'accès à un poste de santé est également fortement dissemblable selon les régions en liaison essentiellement avec la superficie et la dispersion de la population (une moyenne de l'ordre de 8 km mais entre 1 et 2 km pour la région de Dakar alors que le rayon d'action est d'environ 15 km pour Tambacounda). Selon les données de l'ESAM II, seuls 41,2% des populations en milieu rural sont à moins de 30 minutes d'un service de santé.

Ces couvertures passives peuvent être revues à la hausse lorsque l'on tient compte des structures gérées par les autres départements ministériels (Forces armées et Intérieur), des services médicaux des entreprises, ainsi que des structures privées, ces dernières étant toutefois essentiellement concentrées à Dakar (au total 1 hôpital, environ 35 cliniques et 550 cabinets privés tenus par un médecin).

En 2004, selon les données du Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale (MSPM), la couverture médicale⁴⁷ (Etat-Ministère de la santé) était la suivante : 1 médecin pour 22.000 habitants (1 médecin pour 12.000 habitants si l'on tient compte des médecins dans le privé), un infirmier pour 6.700 habitants et une sage femme d'Etat (SFE) pour 3.900 Femmes en Age de Reproduction (FAR), ce qui dénote une amélioration par rapport à la fin des années 90. Les effectifs ont été (vont être) sensiblement augmentés suite au programme annuel de recrutement de 250 agents accordé par les autorités financières à partir de 1998, programme relativement respecté (80% à fin 2002), par la contractualisation (sur des fonds issus de l'IPPTA à partir de 2001) et à travers la stratégie de recrutement complémentaire définie avec le FMI dans le cadre du PRGF⁴⁸.

Bien que la plupart des nouveaux agents ait été affectés en région, les disparités demeurent encore très fortes entre Dakar et les autres régions puisque selon les données 2004, 63% des médecins relevant du MSPM seraient en poste dans la région de Dakar, ainsi que 55%

⁴⁵ . Ne sont toujours pas opérationnels les hôpitaux régionaux de Fatick, Kolda ou le 2nd hôpital de Ziguinchor ainsi que l'hôpital de Touba (départemental) nouvellement construit.

⁴⁶ . Objectif PDIS pour 2002 : « une région, un hôpital régional ».

⁴⁷ . Norme OMS : 1 médecin pour 10.000 habitants, 1 infirmier pour 3.000 à 5.000 habitants, 1 SFE pour 3.000 FAR

⁴⁸ . Programme de 5.000 agents complémentaires sur 3 ans pour les secteurs prioritaires ; en mai 2006, pour le MSPM, seuls les recrutements définis pour 2004 sont effectifs (515 agents recrutés en 2005 dont 125 médecins, 63 IDE, 57 SF) et 700 agents demeurent à recruter (au titre des années 2005 et 2006).

des SFE et 30% des infirmiers d'Etat. Aussi, les couvertures médicales (MSPM) s'échelonnent-elles, par exemple, entre 1 médecin pour 8.000 habitants à Dakar, environ 1 pour 50.000 pour Kaolack et Fatick et 1 pour plus de 110.000 habitants à Kolda ; le rapport est de 1 à 6 pour les SFE et de 1 à 4 pour les infirmiers en faveur de Dakar, phénomène renforcé par ailleurs par l'existence du secteur privé.

Malgré les efforts menés, le déficit en personnel demeure. Il est estimé à 3.000 agents toutes catégories confondues en 2004. Comme déjà signalé, des infrastructures restent fermées faute de personnel. Cette situation résulte⁴⁹ d'une insuffisance de personnel formé (la capacité d'accueil de l'ENDSS est limitée et les centres régionaux de formations n'ont été ouverts qu'en 2004), d'un manque de motivation des agents pour occuper des postes éloignés de Dakar et du faible attrait de la fonction publique par rapport au secteur privé. Des mesures spécifiques ont été prises depuis 2000 afin de contribuer à remédier à cette situation avec, entre autres, un fonds de motivation pour le personnel de santé abondé par les fonds IPPTE à partir de 2001 (1,5 milliard FCFA) et des primes spécifiques d'incitation pour les zones défavorisées (testées dans 4 régions et 32 postes de santé en 2005).

Financement du système de santé

Le financement de la santé est assuré par un effort conjugué de l'Etat, des Collectivités locales, des populations et des partenaires, tel que prévu dans le programme de développement sanitaire (PNDS).

Tableau 5.1 - Budget du Ministère de la santé - crédits ouverts par la loi de finances

Fonds au titre de la décentralisation (FDD et FECL) non compris. (en milliards FCFA)

	LFI01	% T	LFR01	LF02	LFI03	LFR03	% T	LFI04*	% T	LFI05	LFR05	% T	LF06	% T	%T
Personnel	12,6	48,4	12,0	12,8	14,1	14,1	37,6	15,7	41,3	19,8	19,8	42,1	21,2	40,1	
Fonction	7,4	28,2	7,2	8,8	10,2	10,7	28,4	10,9	28,5	12,2	12,2	26,0	15,7	29,7	
Transfert	6,1	23,4	6,1	9,0	11,0	12,8	34,0	11,5	30,2	15,0	15,0	31,9	16,0	30,3	
T fonction	26,1	100,0	25,3	30,6	35,3	37,6	100,0	38,1	100,0	46,9	46,9	100,0	52,9	100,0	65,7
BCI interne (a)	9,3		12,0	8,2	9,4	12,5		8,1		14,7	14,7		12,2		15,1
T res. Internes	35,4		37,3	38,7	44,8	50,2		46,2		61,5	61,5		65,1		
BCI externe	27,5		27,5	32,3	32,0	32,0		30,3		27,7	27,7		15,4		19,2
T budget Etat	62,9		64,8	71,0	76,7	82,2		76,5		89,3	89,3		80,5		100,0
Pourcentage par rapport au budget total															
fonct/fonct															
Etat (b)	7,0%		5,2%	7,3%	7,6%	7,8%		7,3%		8,4%	8,3%		8,4%		
/ T res															
internes	7,2%		6,0%	6,9%	7,1%	7,2%		6,4%		7,1%	7,0%		6,9%		
/ budget Etat	8,6%		7,5%	8,7%	8,7%	8,7%		7,8%		7,9%	7,8%		6,5%		

* Existence d'une LFR en 2004. / (a) : dont 1,0 milliards avec une gestion assurée par les Collectivités Locales suite au test de décentralisation du BCI en 2006 ; (b) : total hors dette. Selon les données du CDMT 2006-2008, le montant des fonds de dotation alloués au fonctionnement des structures de santé serait estimé à 2,6 milliards en 2006

Source : Lois de Finances

⁴⁹ . Dans le cadre des contractualisations, il a été fait appel au personnel retraité afin d'augmenter le nombre de candidats.

Le Ministère de la santé a bénéficié, comme cela avait déjà été le cas au cours de la période 1995-1999, d'une croissance continue d'ouvertures⁵⁰ de crédits de fonctionnement (tant en personnel⁵¹, qu'en fonctionnement ou transferts). Toutefois, la priorité qui lui est accordée dans les dépenses de fonctionnement ne se traduit que par une légère augmentation en part relative⁵², priorité qui semble toutefois s'être renforcée ces deux dernières années. En ce qui concerne l'investissement, les montants attribués par l'Etat sont nettement plus fluctuants⁵³ alors que les fonds alloués par les partenaires se sont, à la fin du PDIS, réduits, du fait notamment de la clôture du programme Banque Mondiale⁵⁴ en fin 2004. Aussi la part du budget de l'Etat alloué au MSPM est-elle stable voire en déclin. Le Sénégal demeure encore nettement loin de l'objectif que se sont fixés les chefs d'Etat africains en 2001 à Abuja de porter leurs dépenses de santé à 12% voire 15% de leur budget.

L'extérieur finançait entre 2001 et 2004, directement à travers des projets, environ 40% des dépenses du Ministère –sans préjuger de l'absorption effective de ces allocations- ce qui dénotait une forte dépendance du Ministère vis-à-vis des ressources extérieures, celles-ci ne finançant bien évidemment pas que de l'investissement « dur ». Cette part ne représentait plus que 30% en 2005 et 20% en 2006 ce qui explique d'ailleurs un certain nombre de problèmes de fonctionnement du ministère (cf. infra).

La structure de la dépense demeure relativement correcte avec une répartition fonctionnement /investissement suffisamment équilibrée et des dépenses de personnel⁵⁵ représentant moins de 50% des dépenses de fonctionnement.

Comme le prévoient les accords avec les IBW, les dotations inscrites au titre du Ministère de la Santé sont liées pour partie aux fonds issus de l'IPTTE ; ces ressources complémentaires ont été « ciblées » sur le fonctionnement ou l'investissement selon le tableau ci-après.

⁵⁰ . Données lois de finances et non d'exécution budgétaire.

⁵¹ . La progression des dépenses de personnel reflète les recrutements effectués ainsi que les augmentations de salaire convenues dans le cadre du programme avec le FMI (housse du point indiciaire et de certaines indemnités) en octobre 2004, 2005 et 2006 (prévision intégrée).

⁵² . La définition retenue par les autorités sénégalaises pour ce calcul (taux objectif et reconnu de 10% en 2005 et 10,5% en 2006) tient notamment compte des fonds au titre de la décentralisation qui sont destinés aux structures de santé.

⁵³ . En 2006, il serait prévu des crédits complémentaires d'investissement dans le cadre de la loi de finances rectificative mettant en place les fonds liés à l'IADM.

⁵⁴ . La santé est un volet « appuyé » par le Crédit à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (CSR) –appui budgétaire général- qui a démarré en 2005.

⁵⁵ . Un certain nombre de dépenses de personnel sont inscrites en titre VI – investissement en « solde et accessoire » ou en dépense de fonctionnement sans remettre effectivement en cause le ratio obtenu.

Tableau 5.2 - Utilisation des ressources IPPTE par le Ministère de la Santé

Milliards de CFA	2001	2003	2004	2005	2006
Fonctionnement (a)	4,2	2,3	?	4,3	4,4
Investissement	2,6	3,3	?	6,6	4,1
Investist. autres (b)			?	1,0	
% du PPTE	29,1%	12,8%	?	19,9%	19,7%
Total PPTE	23,4	43,7		59,7	43,1

(a) : dont 1,5 milliards alloués au "Fond santé" destiné à la motivation du personnel inscrit en "dépenses communes" en 2001 et 2003.

(b) : fonds destinés à l'achat « imagerie médical pour l'hôpital Principal » inscrit au Ministère des Forces Armées

Source : Lois de finances

L'exécution budgétaire serait en déclin sur les années 2000 et serait de l'ordre de 91% pour les dépenses de fonctionnement hors transfert et de 95% pour l'investissement national en 2004. Les données générales présentées dans la Revue de Dépenses Publiques effectuée par la Banque mondiale (juin 2005) donnent, pour la période 2000-2003 et pour l'ensemble des ministères, des taux de l'ordre de 80% en moyenne pour les dépenses de fonctionnement et 67% pour les crédits d'investissement, tous financements confondus, mais sans discerner de différences notables entre financement sur ressources nationales ou extérieures.

Parallèlement aux fonds publics, la population contribue au financement du système public de santé par le paiement des médicaments ou des actes qui est canalisé via les comités de santé en périphérie et les services administratifs des hôpitaux. Ces contributions ont fortement augmenté entre 1998 et 2002 suite à la généralisation de la politique de recouvrement des coûts et à l'augmentation des coûts des médicaments⁵⁶ et prestations. Ainsi, elles atteignaient près de 27 milliards FCFA en 2004 pour moins de 10 milliards en 1998 et équivalaient alors à près de 70% des dotations de fonctionnement de l'Etat. Cette forte progression a d'ailleurs interpellé les autorités sanitaires, qui tendent maintenant à mettre en œuvre des actions visant à réduire le poids des dépenses de santé sur le budget des ménages les plus pauvres. Néanmoins, le montant retenu dans le cadre du CDSMT Santé pour l'apport des populations est de près 25 milliards FCFA en 2006, soit environ 50% des crédits de fonctionnement de l'Etat. Quant aux collectivités locales (hors les fonds transférés par l'Etat sur lesquels un montant estimé de 2,6 milliards serait alloué à la santé en 2006- données MEF), elles participent également, bien qu'encore faiblement mais en progression, au financement des services publics de santé pour un montant de l'ordre de 4 milliards. Il convient de noter à cet égard la forte implication de la municipalité de Dakar.

Globalement le système public de santé a pour premier financeur l'Etat, puis, pour des montants proches, l'extérieur et les populations.

Cependant afin de dresser un panorama plus complet des financements au secteur de la santé, il devrait être pris en compte i) les apports de l'Etat à travers les autres Ministères et

⁵⁶ . Des textes fixent le prix des médicaments essentiels génériques dans les structures publiques mais ceux-ci sont peu respectés.

notamment les « Forces Armées et Intérieur » ou l'Education, ainsi que la Primature à laquelle est rattaché le programme nutrition ainsi que la lutte contre le sida (perspective globale) ; ii) les fonds mis à disposition par les partenaires, mais qui ne sont pas budgétisés (exemple : Fonds Mondial (cf. infra) et ONG) et ; iii) les dépenses directes des populations pour les services privés de santé (clinique, cabinet médical, pharmacie privée) ainsi que le recouvrement via les institutions de prévoyance.

5.2.2 Politiques et stratégies

La politique de santé demeure basée sur les soins de santé primaire avec un accent spécifique sur la prévention, l'accès à des soins de qualité, notamment pour les groupes les plus pauvres et, une attention particulière portée à la qualité et à l'efficience de la dépense.

Le Programme National de Développement Sanitaire (1998-2007), défini à partir des « Nouvelles orientations de la politique de santé et de l'action sociale » de 1996 et après une large concertation, vise principalement « l'amélioration du bien-être des populations par la réduction de la mortalité maternelle et de la mortalité infantile et la maîtrise de la fécondité ; la réponse aux besoins de santé de la population en veillant particulièrement à l'accès à des soins de qualité ». Le Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS 1998-2002), programme d'exécution de la première phase quinquennale du PNDS s'articulait autour de dix orientations stratégiques à savoir 1) l'assainissement de l'environnement juridique et réglementaire du secteur - réformes des hôpitaux, de la politique du médicament et de la pharmacie et définition de systèmes alternatifs de financement- ; 2) l'amélioration de l'accessibilité des services de santé - développement de la couverture passive- ; 3) l'amélioration des soins par la mise à disposition des paquets minimum de soins ; 4) le développement des ressources humaines ; 5) l'accroissement des performances des programmes de santé de la reproduction -centrés plus essentiellement sur le couple mère-enfant, la vaccination, la surveillance des grossesses et des accouchements, la nutrition ; 6) le renforcement du contrôle des maladies endémiques et de la surveillance épidémiologique ; 7) la promotion des mesures de protection individuelle et collective par l'hygiène, l'assainissement et l'Education pour la Santé ; 8) l'appui au secteur privé et à la médecine traditionnelle ; 9) le développement de la recherche opérationnelle ; 10) l'appui institutionnel et le renforcement des capacités.

Ce document étant antérieur à l'élaboration de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (2001) et aux engagements retenus dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), les autorités sanitaires ont tout d'abord infléchi la politique de santé en 2001 en recadrant les programmes existants vers les populations les plus vulnérables et en les réorientant ou les renforçant si nécessaire afin de répondre aux préoccupations des populations les plus pauvres. Puis, après l'évaluation du PDIS en 2003 et en conformité avec le contexte et les engagements du Sénégal, elles ont procédé à la révision du PNDS pour la deuxième phase après avoir parallèlement revisité la lettre de politique sectorielle (PNDS – Phase II 2004-2008⁵⁷).

⁵⁷ . Bien qu'il ait été élaboré en principe par un processus participatif y compris avec les partenaires, ce document est considéré de qualité assez médiocre par ces derniers.

Dans ce cadre, les objectifs du PNDS ont été considérés comme encore pertinents compte tenu des résultats obtenus lors de la première phase, c'est-à-dire « amélioration de l'état de santé des populations par la réduction de la mortalité maternelle et infantile, la maîtrise de la fécondité, le renforcement de la prévention », mais les stratégies ont été révisées pour adresser au mieux les problèmes en mettant notamment l'accent sur l'approfondissement de la responsabilisation de la périphérie et la décentralisation. Ainsi les objectifs stratégiques retenus sont au nombre de sept à savoir 1) l'amélioration de l'accès des pauvres et des groupes vulnérables à des services de santé de qualité ; 2) le renforcement de la prévention et le développement de la communication pour le changement de comportement ; 3) l'amélioration de la disponibilité, de la qualité, de la motivation et de la performance des ressources humaines ; 4) l'amélioration des capacités institutionnelles du secteur en mettant l'accent sur le district ; 5) la promotion du partenariat (secteur public, secteur privé, collectivité locale et communauté, ONG) ; 6) le renforcement du suivi-évaluation des performances et du contrôle ; 7) l'amélioration des mécanismes de financement du secteur.

Il convient de noter que ce document n'est pas, comme précisé dans le texte, un plan opérationnel pour mettre en œuvre la deuxième phase quinquennale du PNDS mais un « réajustement » de ce PNDS, bien que des axes d'interventions ou des lignes d'actions soient présentés. L'opérationnalisation de ce plan devait être assurée par les Plans d'Opérations Annuels (PO)⁵⁸. Pour l'année 2006, ils ont été élaborés puis validés par les principaux partenaires intervenant financièrement (pas de validation en 2005). Le pilotage du PNDS et le système de suivi/évaluation devaient être renforcés dans cette phase II (cf. objectif 6) tout en s'appuyant sur les organes et instruments déjà en place : i) pilotage par le MSPM à travers la Cellule d'Appui et de Suivi (CAS) du PNDS rattachée au Cabinet, « interface entre les partenaires au développement et le Ministère » ; ii) Directions Nationales et Régionales responsables des actions relevant directement de leur compétence ; iii) Missions Conjointes de Supervision (avec en général une mission sur le terrain annuelle - semestrielle) ; iv) Réunion Annuelle Conjointe⁵⁹ (RAC) en début d'année co-présidée par le MSPM et le MEF à laquelle participent les partenaires aux développement, les autres ministères impliqués, les collectivités locales, la société civile, v) Comité Interne de Suivi (trimestriel) ouverte à la mi-année aux partenaires au développement.

Le DSRP II^{ème} phase présente pour le secteur de la santé des objectifs prioritaires et des stratégies quelque peu différents mais également, pour certains, plus opérationnels, tout en restant toutefois globalement cohérents avec le PNDS II. Il s'agit de 1) la correction de l'insuffisance de l'accès aux soins par une politique de dotation suffisante et de qualité en infrastructures et le recours à des services à base communautaire pour pallier les insuffisances de personnel ; 2) l'allègement des dépenses de santé pour les pauvres ; 3) l'accès aux mutuelles de santé ; 4) le développement des ressources humaines ; 5) l'appui au secteur privé et à la médecine traditionnelle ; 6) le renforcement du contrôle des maladies endémiques et de la surveillance épidémiologique ; 7) l'accroissement des performances des programmes de santé et de la reproduction ; 8) l'appui institutionnel au niveau central,

⁵⁸ . Instruments d'opérationnalisation annuelle existant déjà dans le cadre du PDIS.

⁵⁹ . Donnant lieu à un aide mémoire des partenaires ainsi qu'à une matrice « conjointe » de recommandations pour appuyer les actions ou remédier aux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre.

régional et du district ; 9) la promotion des mesures de protection sociale individuelle et collective par l'hygiène et l'assainissement et le développement de réflexes de prévention à travers une approche communautaire ; 10) l'accès équitable au système classique de protection sociale qui ne bénéficie pas de la même manière aux hommes et aux femmes.

5.2.3 Résultats obtenus et bilan de la 1^{ère} phase du PNDS

Le bilan du PDIS (effectué en 2002) est plus que mitigé. Il peut être noté notamment

- § des avancées notables en terme de mise en œuvre des réformes, à savoir : la réforme hospitalière avec notamment la création des Etablissements Publics de Santé ; la politique de la pharmacie et du médicament avec le renforcement de la Pharmacie Nationale d'Approvisionnement (PNA érigée en EPS) et l'amélioration de la mise à disposition des Médicaments Essentiels Génériques (MEG) pour la population à travers le secteur public et le secteur privé ;
- § une augmentation de la couverture en infrastructures avec des constructions/ réhabilitations /compléments d'infrastructures supérieurs aux prévisions dans le domaine des hôpitaux, ces investissements étant conformes aux prévisions au niveau des centres de santé mais inférieurs à celles-ci pour les postes de santé (notamment suite à des réticences des partenaires compte tenu du déficit en personnel en regard des besoins pour rendre fonctionnels les PS existants) ;
- § globalement, les résultats obtenus demeurent encore nettement insuffisants par rapport aux besoins, aux normes et objectifs définis dans le PDIS, alors que les disparités s'avèrent conséquentes (cf. supra) ; de plus, les importants efforts consentis demeurent insuffisants pour compenser les effets de la croissance démographique et permettent au mieux de maintenir la couverture passive⁶⁰ ;
- § un renforcement des équipements techniques et logistiques notamment pour le développement des activités du PEV (Programme Elargi de Vaccination) ;
- § des résultats probants en ce qui concerne la lutte contre certaines endémies : onchocercose, dracunculose et lèpre mais une faiblesse notoire des résultats atteints pour la tuberculose et le paludisme ;
- § une relance du Programme Elargi de Vaccination en 2002 rendue nécessaire par une dégradation notable dans la couverture vaccinale à la fin des années 90 ; il en est résulté des progrès dès 2002, mais les résultats sont inférieurs aux attentes pour l'ensemble de la période ;
- § une faiblesse réelle et persistante dans la gestion des ressources humaines (quantité, répartition, qualité) induisant une insuffisance globale et une répartition régionale inégalitaire et inadéquate (cf. supra) ;
- § une qualité médiocre des soins apportés et une offre de prestation insuffisante dans certains domaines à la fin du PDIS et même encore à date (exemples : Soins obstétricaux de Base (SOUB) et Soins Obstétricaux et Néonatals d'Urgence (SONU), banque de sang, Prise en Charge Intégré des Maladies de l'Enfant (PCIME), Centre de Dépistage Volontaire Anonyme du VIH/sida) ;

⁶⁰. A noter que le ralentissement des financements pour les constructions/réhabilitations se traduit par une baisse sensible de la couverture passive en 2004 et 2005

§ globalement, des résultats nettement inférieurs aux résultats attendus, qu'il s'agisse de l'utilisation des structures ou de l'accès aux soins des populations ou encore de l'impact sur la santé des populations (cf. tableaux 3 et 4).

Néanmoins, selon les données internationales de 2003 (Rapport sur le Développement Humain 2005), le Sénégal connaît des Taux de Mortalité Infantile (TMI) ou Infanto-Juvénile (TMJ) inférieurs à ceux des pays de même niveau de développement : TMI de 78/1.000 pour le Sénégal et 105 pour l'Afrique Sub-Saharienne ; TMJ de 137/1.000 et 179 pour l'Afrique au Sud du Sahara. L'évolution de ces différents indicateurs (source nationale EDS) est retracée dans le tableau suivant :

Tableau 5.3 - Evolution des indicateurs d'impact

Indicateurs	EDS I 1986	EDS II 1992	EDS III 1997	objectif PDIS (2002)	EDS IV 2005	OMD – objectif 2015
Mortalité Infantile (TMI pour 1.000)	86	68	68	54	61	
Mortalité Juvénile (TMJ pour 1.000)	114	68	77		64	
Mortalité Infanto-Juvénile (TMJ) pour 1.000)	199	131	139		121	(a)
Indice Synthétique Fécondité	6,6	6,0	5,7	4,9	5,3	
Mortalité maternelle (/100.000 Naissances Vivantes)	510			380	434	127
	MICS-I 1996	MICS- II 2000	QUID 2001		EDS IV 2005	
Insuffisance pondérale des enfants de moins de 5 ans (%)	22	18,4	19,2		17,4	

Sources : *Enquête Démographique et de Santé (EDS) - différentes années*

Objectif OMD – Direction du Plan et du Développement durable

(a) : *par rapport à la situation de référence (1990), taux de réduction annuel de 4% pour respecter l'objectif OMD*

Ainsi, la situation s'est assez nettement améliorée depuis la fin des années 80 mais relativement lentement et les résultats obtenus dans le cadre de l'EDSIV (2005) demeurent en deçà des objectifs du PDIS. Il convient toutefois de noter que les objectifs prévus étaient a priori difficiles à atteindre. Des mesures spécifiques, comme la subvention aux césariennes, mise en place dans les zones les plus pauvres en 2005 (Ziguinchor, Kolda, Tambacounda et Fatick) et qui devrait être étendue (zones et/ou autres actions de subvention), devraient permettre notamment de rendre accessible les soins obstétricaux d'urgence aux populations les plus démunies et ainsi améliorer les résultats.

L'évolution des indicateurs de résultats, au regard des objectifs, peut être appréciée à travers le tableau ci-après.

Tableau 5.4 - Evolution des indicateurs de résultats

	Objectif	Résultats						Objectifs		
		PDIS 02	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2008
Couverture vaccinale DTCP3 (%)	(a)	43	42	41	56	72	70	> 80	> 80	> 80
Taux de couverture en CPN3 (%)	50	24	24	24	28	38				
% d'accouchement assisté	60	31	33	38	40	54	ND	62	66	70
Taux de fréquentation curatif primaire (NC)	60	23	25	24	28	33	46	52	57	60

(a) : indicateurs du PDIS : « enfant complètement vacciné : objectif 80% ».

source : résultats : Evaluation finale du PDIS 1998-2002 – CEFOREP, novembre 2003 - annexes ; pour 2003, DSRP. objectifs PDIS et PNDS IIème phase pour 2005 et 2008 ; DSRP pour 2010.

Comme pour les indicateurs d'impact, on assiste à une progression appréciable, mais lente pour certains, de ces indicateurs axés essentiellement sur la santé des mères et des enfants, l'évolution restant toutefois nettement inférieure aux objectifs très ambitieux⁶¹ attendus à la fin du PDIS.

En matière de lutte contre le sida, le Sénégal enregistre de bons résultats, reflétant les politiques mises en place par les autorités depuis près de 20 ans. Les taux de séroprévalence calculés pour la population générale (estimés à partir des données relatives aux femmes enceintes dans les sites sentinelles) étaient de 1,0% en 2000, 1,2% en 2002 et 1,5% en 2003. Selon les résultats de l'enquête EDS IV, le taux de séroprévalence (15 à 49 ans, tous sexes confondus) se situerait seulement à 0,7% en 2005 (0,9% pour les femmes et 0,4% pour les hommes dénotant une féminisation de l'endémie) ce qui sous entendrait une surévaluation des données précédemment retenues. Toutefois, même si ce taux est un des plus faibles des pays d'Afrique subsaharienne, le nombre de personnes touchées par le VIH/sida se serait situé à plus de 80.000 en 2004 selon le Conseil National de Lutte contre le Sida⁶² alors que le nombre de malades traités était, à cette même date, de 2.500 dans le cadre de l'Initiative Sénégalaise d'Accès aux Antirétroviraux (ISSARV), qui depuis fin 2003 assure le traitement gratuit des malades. En outre, le dépistage volontaire reste encore faible et, malgré les multiples campagnes d'information, la stigmatisation demeure importante.

La situation nutritionnelle, particulièrement des enfants, s'est améliorée principalement grâce aux programmes mis en place avec l'appui des partenaires depuis 1995 mais continue d'être un réel problème de santé publique au Sénégal. La prévalence de la malnutrition demeure encore élevée en zone rurale (spécifiquement les régions les plus pauvres à savoir Kolda, Matam et Saint Louis) et les déficits (protéines, micronutriments, vitamines) perdurent. Ainsi, l'anémie, liée à une carence en fer, touche 84% des enfants de moins de 5 ans et 61% des femmes (anémie légère, modérée et sévère) (source EDS IV).

⁶¹ . L'objectif de taux de fréquentation primaire curatif prévu en 2002 par le PDIS est maintenant la cible à atteindre en 2010 !

⁶² . Le taux cumulé de dépistés VIH dans les CDVA étaient de 67.400 au 31/12/05.

Le paludisme demeure au Sénégal la maladie la plus répandue, voire même avec une incidence en augmentation. Selon les statistiques sanitaires de 2004, les accès palustres (simples ou graves) constituaient la principale cause de morbidité notifiée (40% des consultations) et seraient responsables de plus de 60% des cas de mortalité référencés dans les services de santé périphériques. Globalement, on reconnaît un taux de mortalité de plus de 30% lié au paludisme. Des programmes spécifiques de lutte contre le paludisme sont en cours avec notamment l'appui des partenaires et du Fonds Mondial (prévention par la mise à disposition de moustiquaires et l'IEC, approvisionnement des structures sanitaires en traitement à partir des ressources du Fonds Mondial, etc.). L'impact sur la population demeure cependant encore peu probant. Les autres maladies dominantes⁶³ dans le tableau de la morbidité (et de la mortalité) sont les infections respiratoires puis les maladies diarrhéiques, les parasitoses et l'anémie.

5.2.4 La progression vers l'atteinte des OMD

Trois objectifs du Millénaire relèvent du secteur de la santé (quatre si l'on tient compte de la cible 2 de l'OMD1 qui est « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim », cet indicateur étant mesuré par le « pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale »).

A cet égard, la situation en année 2005 se présente ainsi selon le rapport établi par le Ministère du Plan et du Développement Durable en charge du « suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement » (juillet 2005) et les données de l'EDS IV (cf. tab 3) :

- § OMD 1, en se référant plus spécifiquement à l'indicateur « proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimum d'apport calorique ». Alors que la cible à atteindre serait de l'ordre d'un maximum de 11,5% de la population souffrant de sous-alimentation en 2015, on obtiendrait, si la tendance actuelle se maintient, un résultat nettement supérieur à ce chiffre.
- § OMD 4 : « Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans » ; la cible 5, « réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans », appliquée au Sénégal, demanderait une réduction annuelle de 4% du TMIJ à partir de 1990. Au rythme actuel, nettement inférieur, le Sénégal n'atteindra pas l'objectif à l'horizon 2015.
- § OMD 5 : « améliorer la santé maternelle » ; la cible 6 « réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle » définit pour le Sénégal, un objectif à atteindre d'un TMM de 127 pour 100.000 naissances vivantes. La tendance actuelle ne permet pas de réduire, au niveau attendu à l'horizon 2015, la mortalité maternelle.
- § OMD 6 « Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies » avec en cible 7, « d'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle⁶⁴ » et en cible 8 « d'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies (notamment la tuberculose) et avoir commencé à inverser la tendance

⁶³ . A noter l'impact important qu'a eu la rougeole dans la mortalité en 2002, avant la campagne de vaccination rougeole.

⁶⁴ . L'indicateur de suivi défini est le « taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans » ; cette donnée n'est pas disponible au Sénégal, l'indicateur suivi étant le taux de séroprévalence dans la population générale.

actuelle ». Si les résultats obtenus à date pour le VIH/sida peuvent faire espérer un atteinte ou un résultat correct pour cet objectif, de gros efforts restent à faire en ce qui concerne le paludisme et la tuberculose pour ne serait-ce qu'approcher durablement l'objectif.

Ainsi pour simplement approcher les OMD relatifs à la santé, les tendances devraient très rapidement être infléchies, ce qui implique une réflexion forte sur les stratégies, actions et moyens à promouvoir et à mettre en œuvre. Le Sénégal n'est bien évidemment pas un cas isolé en Afrique au sud du Sahara, car selon le Rapport du suivi mondial 2006, « si les tendances actuelles se maintiennent, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ne réaliseront aucun des OMD⁶⁵ ».

5.2.5 Problèmes et contraintes « spécifiques » ayant affecté ou affectant l'évolution du secteur de la santé

Les stratégies contributives à l'amélioration des problèmes de santé sont encadrées par le PNDS et par les plans spécifiques établis par le Ministère de la santé et ses différentes directions. Les contraintes relevées ici sont plus spécifiquement les éléments, d'ailleurs régulièrement pointés lors des RAC, qui hypothèquent l'efficacité ainsi que l'efficience des actions mises en œuvre par le Ministère de la Santé et ainsi, la finalité même des politiques à savoir contribuer à une meilleure prise en charge des besoins sanitaires des populations pour une population en meilleure santé.

Le ministère de la santé a souffert d'une grande instabilité institutionnelle depuis le démarrage du PNDS (1998) puisqu'il a connu sept remaniements ministériels (mais « seulement » cinq ministres) et que durant ce laps de temps, quatre organigrammes ont été élaborés bien que seul celui de novembre 2004 ait été effectivement appliqué⁶⁶.

Les capacités institutionnelles du Ministère⁶⁷ sont faibles pour une mise en œuvre effective des activités et programmes et, de façon singulière, l'organisation du ministère en périphérie (district) est peu performante. On ne peut que souligner l'insuffisance du pilotage, du management tant général que de la mise en œuvre, de la coordination entre les intervenants de tous les niveaux, ainsi que du contrôle du système, ce qui se traduit dans les faits par une faible efficience du secteur⁶⁸.

⁶⁵ . Au vu de ces résultats et des tendances, on peut d'ailleurs se poser la question du réalisme pour ces pays des objectifs retenus (et de l'implication globale (en cascade) que peut avoir la reprise de ces cibles chiffrées dans les documents de SRP).

⁶⁶ . En effet, les délais « n'ont pas permis d'expérimenter un seul des schémas organisationnels proposés parce que le Ministère n'a jamais eu le temps de finaliser les arrêtés d'application des trois décrets qui se sont succédé » (PNDS IIème phase). Il convient également de noter que, entre août 2003 et mi 2004, la « prévention » et notamment la vaccination a été placée sous l'autorité du « Ministère de la Prévention et de l'Hygiène Publique » (créé en août 2003) avant de revenir au MS de qui relève la Prévention médicale, ce qui a nettement perturbé le déroulement du PEV.

⁶⁷ . Un audit organisationnel externe afin de rationaliser et d'optimiser l'organisation devrait se dérouler en 2006

⁶⁸ . Quelques exemples : difficulté d'une programmation annuelle réaliste et d'un budget conforme aux besoins, difficulté de prioriser et planifier dans le temps les actions, plans d'actions élaborés mais « incapacité » de mise en œuvre efficace, directives techniques ou administratives prises mais non respectées car pas de contrôle effectué (supervision, respect des marges bénéficiaires des MEG).

Par ailleurs, les lacunes du système de suivi-évaluation du Ministère sont bien connues mais perdurent avec un problème récurrent de disponibilité de l'information sanitaire et une interrogation sur la fonctionnalité même et la qualité du système national d'information sanitaire. Globalement, comme le reconnaît le Ministre de la santé dans la préface des annuaires 2003 et 2004 publiés respectivement en juillet et septembre 2005, « promptitude, exhaustivité aussi bien que contenu laissent encore à désirer ». De plus, il convient de noter que le système d'information constitue un enjeu au sein même du ministère. En effet, le syndicat majoritaire des travailleurs de la santé a « boycotté » le SIS entre 1997 et 2001, d'où une rétention de l'information et une indisponibilité de toute donnée sanitaire de routine sur cette période. Depuis décembre 2005, on se retrouve dans une situation identique.

Comme déjà relevé, le problème des ressources humaines est récurrent et demeure un des problèmes centraux du secteur en termes de disponibilité, qualité, répartition sur le territoire, motivation et, en général, gestion. Il constitue selon le PNDS IIème phase « la priorité des priorités ». Reconnaissant la nécessité d'actions fortes, un Directeur des Ressources Humaines a été nommé en fin 2004 et la Direction des Ressources Humaines opérationnalisée au cours de 2005. Toutefois, par exemple, le plan de développement des ressources humaines attendu depuis 2003, n'est à ce jour pas encore disponible.

Alors que la qualité des soins est un problème évident du système de santé sénégalais, l'organisation ou le dispositif à mettre en place pour améliorer cette qualité est lacunaire (supervision, contrôle, mise en œuvre de systèmes reconnus comme pouvant améliorer la qualité tel que le système de référence-contre référence).

In fine, on assiste à un problème de « fonctionnalité » assez général du système. Compte tenu de la faiblesse de son argumentation et/ou de ses performances, notamment dans un contexte de budget programme⁶⁹ et de programmation budgétaire axée sur les résultats, le Ministère de la Santé est en situation de faiblesse lorsqu'il doit défendre ses besoins devant le Ministère des Finances.

Il convient de relever trois points complémentaires.

Bien que l'approche sectorielle soit reconnue comme le processus de gestion du PNDS et qu'il soit même précisé, dans le PNDS II, qu'elle devrait être renforcée, elle n'est pas fortement ancrée⁷⁰ dans la logique de travail ou de suivi-évaluation du MSPM. Ainsi, les périodicités des MCS et des Comité Internes de Suivi ouverts aux partenaires n'ont pas été respectées en 2003, 2004 et 2005. Notons d'ailleurs qu'en 2005, la RAC n'a pas été tenue (cf. point suivant) mais la situation semble retrouver une certaine stabilité en 2006 après une reprise en main par le Ministre de ces instances⁷¹. De plus, pour que l'approche sectorielle prenne toute son importance, il est nécessaire que i) le processus, actuellement a

⁶⁹ . Le CDSMT santé pour 2006-2008 est de qualité très médiocre mais à la décharge du Ministère, l'équipe qui a pris en charge cet exercice était peu nombreuse et déjà tenue par d'autres charges, le CDSMT étant de plus venu s'ajouter à l'instrument de planification/suivi existant au sein du MSPM et au processus de programmation budgétaire usuel.

⁷⁰ . Il peut d'ailleurs être noté à cet égard que dans la matrice du CSRP de la Banque Mondiale, « organiser régulièrement les réunions du CIS, les missions conjointes de supervision et la RAC » est une activité explicitement inscrite (2006, 2007 et 2008).

⁷¹ . CIS ouvert aux partenaires en mars 2006, MCS (de terrain) et RAC en mai 2006.

minima, permette un véritable travail de fond sur les dossiers techniques entre autorités et partenaires⁷² et ; ii) que le calendrier sectoriel puisse s'intégrer dans les calendriers nationaux (budgétaire et suivi de la lutte contre la pauvreté) et qu'ainsi les revues/missions sectorielles constituent la base des informations et donc des évaluations du niveau global⁷³.

Le Ministère de la Santé était et est encore fortement dépendant des financements extérieurs pour un certain nombre d'activités. C'est ainsi, notamment, que sont financés l'essentiel des supervisions/formations des programmes, voire plus globalement la majorité des supervisions (central, régional voire périphérique), les ateliers de programmation, les formations ainsi que les ateliers de réflexion dans lesquels sont élaborés les plans spécifiques (lutte contre les maladies, qualité, ...). Il en était (est) de même du personnel-clef dans la mise en œuvre et la coordination du PNDS, à savoir la CAS, ou de personnel plus spécifique. Cette dépendance a été évidente à la fin du projet financé par la Banque Mondiale, puisque l'on a assisté à une « déstabilisation » du MSPM en 2005. En effet, la réflexion sur le mode de reprise de certaines opérations préalablement financées sur projet n'avait pas été complète (personnel) et la budgétisation des activités/opérations était restée incomplète (cas de la RAC). D'autre part, l'impact du financement par l'Etat de certaines opérations à travers ses propres procédures n'avait pas été totalement évalué⁷⁴. Si la programmation 2006 est nettement plus conforme aux besoins, l'ensemble des difficultés n'est pas levé. Il est évident que si l'appui budgétaire devient un des instruments privilégiés par les autorités sénégalaises et par les partenaires, une réflexion conjointe des ministères dépensiers et des autorités financières devra avoir lieu pour permettre un fonctionnement correct des Ministères leur permettant d'assumer leur rôle selon des règles (notamment financière) claires.

« La santé, la population et l'action sociale » font partie des compétences transférées aux collectivités locales ce qui fait que la gestion, l'entretien et l'équipement des structures de santé relèvent des collectivités locales, de même que la construction des postes de santé. En approchant la mise en œuvre de la décentralisation à travers la vision très limitée de l'implication des Collectivités Locales dans la gestion du système de santé, il peut être noté des progrès certains bien que lents. En effet, on assiste à une plus forte implication des collectivités avec la mise en place, quoique encore très limitée, de comités de gestion (moins de 100), ainsi qu'à un financement en augmentation des structures directement sur leurs fonds propres. Toutefois, ces avancées restent contraintes par les capacités, tant financières que techniques, des collectivités locales, ainsi que par l'insuffisance de clarification i) des rôles entre services déconcentrés du Ministère et instances des CL et ; ii) de la propriété et de la responsabilité par rapport aux infrastructures construites par l'Etat.

⁷² . Comme il est regretté dans le PNDSII, « le rôle des partenaires consiste à donner un avis sur les réformes et les grandes orientations du secteur » sans « un appui stratégique» sur le fonds des dossiers.

⁷³ . Elles doivent permettre i) d'effectuer l'évaluation des résultats de l'année précédente sur la base notamment des indicateurs du SNIS, revue sectorielle établiant ainsi la revue annuelle de la SRP et ii) d'établir la programmation détaillée des activités à mener au cours de l'année suivante sur la base de l'ensemble des financements disponibles.

⁷⁴ . Faiblesse des supervisions, des formations ou des ateliers de programmation/réflexions en 2005 suite à l'application des règles définies selon les règles de l'Etat (ce problème est relevé dans tous les Ministères dans lesquels il y a eu (ou il est prévu) un appui des partenaires sous la forme d'un appui budgétaire) ; cette probable difficulté avait été relevée lors de la RAC de juillet 2004, la solution proposée était de modifier les textes existants pour une application dès 2005 (...).

Sur le terrain, ce dernier point est, semble-t-il, au cœur des débats autour de la décentralisation du BCI aux collectivités locales en 2006 et, dans ce cadre, de la construction de PS.

5.2.6 Fond mondial de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme

Le Sénégal bénéficie d'appuis du Fonds Mondial au titre de la lutte contre le VIH/sida et contre le paludisme. Les informations y afférents sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 5.5 - Contributions du Fonds Mondial

Round	Bénéficiaire principal	Montant \$US	Date	Décaissement à date	Objectif
VIH/sida					
1	Conseil National de lutte contre le sida	Total 11.714.285 phase 1 : 6.000.000 phase 2 : 5.714.285	Février 03	5.295.120	Développer des plans de communication et d'information ; former le personnel de santé pour développer les activités du PTME, du dépistage et traitement ARV ; IEC pour changement du comportement ; renforcement des soins et support au PPVIH et orphelins ; prise en charge des traitements/suivi de 1.800 patients
	Sous accord Alliance National contre le Sida (ANCS)	Total 2.906.326	Mars 06	822.022	Promotion des changements de comportements dans les groupes vulnérables ; appui aux organisations des groupes à risque (homosexuel et prostituée) ; renforcement des ONG et associations
Paludisme					
1	MSPM	Total 4.285.714	Février 03	1.526.770	Développement d'un programme de formation pour tous les niveaux ; mise en place d'un système de supervision des activités ; mises à disposition de moustiquaires imprégnées pour les groupes à risques
4	MSPM	Total 33.305.682 phase 1 approuvée 23.179.297	Juin 05	11.778.578	Renforcement des activités précédentes et prise en charge de la chimioprévention des femmes enceintes (TPI par SP-Amiodiaquine) et des traitements par dérivée ACT
Tuberculose : plusieurs propositions (3) faites mais jamais de subventions accordées					

Après des difficultés, notamment de rattachement (bénéficiaire principal), de définition des membres, tâches et organisation même du CCM (Commission Nationale de Coordination du Fonds Mondial), liées au fait que le Sénégal avait bénéficié de subventions dès le 1^{er} round alors que l'organisation à mettre en place n'était pas encore stabilisée au niveau du Fonds Mondial, la mise en œuvre des activités a trouvé son rythme au cours de l'année 2005.

5.3 L'éducation

5.3.1 Le système éducatif

Composition du système éducatif

Le système éducatif sénégalais relève en 2006, 1) du Ministère de l'Education⁷⁵ (ME) qui couvre i) l'enseignement général avec le préscolaire, l'élémentaire, le moyen, le secondaire et le supérieur ; ii) le « non formel » et l'alphabétisation, coiffés par un Ministère délégué chargé de l'alphabétisation, des langues nationales et de la francophonie ainsi que 2) du Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (METFP) créé depuis fin 2005. Le ME est de plus appuyé par un Ministère délégué chargé des questions pédagogiques. D'autre part, l'Agence Nationale de la Case des Tout-Petit (ANCTP), rattachée à la Présidence, a été créée en 2004 afin de mettre en œuvre la politique de la « Petite Enfance » définie par le Chef de l'Etat ; celle-ci intervient également dans le préscolaire (0-6 ans).

Au niveau décentralisé, on trouve dans chaque région administrative une Inspection d'Académie (IA) chargée de coordonner l'action éducative et, à l'échelle départementale, les Inspections Départementales de l'Education Nationale (IDEN) (au nombre de 43) responsables de la mise en œuvre de la politique éducative et de la formation.

Afin de répondre aux besoins éducatifs de l'ensemble de sa population (enfant, jeune et adulte) et corrélativement s'intégrer dans les orientations définies internationalement d'une Education de Base pour Tous, le système éducatif sénégalais est structuré en deux secteurs, l'éducation formelle et l'éducation non formelle.

L'éducation formelle se présente comme suit :

L'éducation préscolaire ou « la petite enfance » (3 à 6 ans). Prise en charge par les garderies et maternelles publiques (peu nombreuses), privées ou communautaires, elle concernait, en 2000, 25.392 élèves. Ce secteur a pris un « tournant décisif » à cette date avec la volonté du Chef de l'Etat de faire de la petite enfance, à travers la Politique Nationale de Développement Intégré de la Petite Enfance (DIPE), une priorité de développement. Cette politique s'appuie notamment sur les cases des Tout-Petit (destinées aux enfants de 0 à 6

⁷⁵ . Outre le Cabinet, le ME est constitué par une direction dédiée à chaque niveau d'enseignement, des directions administratives (DAGE et DRH) et par la Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE) qui assure la planification et le « pilotage » de la mise en œuvre du Programme de Développement de l'Education.

ans) et sur les initiatives communautaires. Ainsi, les effectifs ont été multipliés par 3 depuis 2000, puisque 78.812 enfants sont concernés en 2005 et le nombre de structures reconnues est de 971, avec un nombre d'implantations plus que doublé entre 2003 et 2005. Cette progression s'est principalement faite en milieu rural avec une part relative des effectifs passant d'environ 5% en 2000 à 29% en 2005 suite au développement des cases des Tout-Petit mais surtout à la faveur d'un véritable « engouement des populations » pour l'implantation de structures communautaires. L'autre évolution marquée est la diminution de la part du privé (de 70% en 2000 à 57% en 2005) dans ce niveau d'enseignement, bien que les effectifs continuent également à progresser.

L'élémentaire (6 niveaux pour les 7 à 12 ans). Après un déficit évident de scolarisation dans les années 90 en termes de besoins propres de scolarisation et de retard par rapport à la plupart des pays africains, le Sénégal a accompli d'importants efforts tant dans le public que le privé pour combler ces déficits, efforts renforcés dans le cadre du PDEF. Ainsi, le réseau est passé de 4.751 écoles en 2000 pour 21.530 classes à 6.060 écoles et 30.483 classes en 2004. En 2005, les effectifs globaux sont de 1.444.163 élèves contre 1.117.712 en 2000 soit près de 30% d'effectif en plus. On observe une disparité en défaveur des zones rurales, les écoles et effectifs se retrouvant en 2004 respectivement pour 77% et 51% à ce niveau, avec une couverture inférieure et une forte discontinuité de l'offre éducative également en zone rurale, du fait que 7 écoles sur 10 n'offrent pas un cycle complet. Selon les données d'enquête, 80% des enfants scolarisés habitent à moins de 30 minutes de leur école mais avec des inégalités importantes puisque ce pourcentage est de 87% en milieu urbain, 92% pour Dakar et seulement 69% en milieu rural. Quant aux effectifs par classe, on assiste à un sureffectif dans les écoles urbaines, alors que les écoles rurales connaissent plutôt une sous-utilisation des infrastructures, la taille moyenne d'une classe se situant à 44 élèves. Le privé ne représente qu'environ 10% des écoles et 12% des effectifs scolarisés mais prend une importance progressive essentiellement due, semble-t-il, à l'incapacité du secteur public à couvrir la demande d'éducation primaire ainsi qu'à la qualité réputée meilleure de l'enseignement privé.

En 2004, l'enseignement élémentaire compte 28.842 enseignants (24.905 dans le public). Afin d'atteindre les objectifs d'accès, les autorités ont eu recours, afin de recruter les 2.000 maîtres annuels nécessaires, essentiellement à l'enrôlement de volontaires⁷⁶ (ou vacataires). De plus, le Sénégal a introduit le système de double flux dans les zones à forte population scolarisable et les classes multigrades dans les zones à faible population, les classes à double flux enregistrant environ 23% des effectifs totaux en 2004.

L'enseignement moyen est dispensé dans les collèges d'enseignement moyen (CEM) avec une durée de cycle de 4 ans (6^{ème} à 3^{ème}) et l'enseignement secondaire général assuré par les lycées comprenant 3 années (2^{nde} à terminal), sanctionné par le baccalauréat. Cycle moyen et élémentaire constituent le cycle fondamental (10 ans).

⁷⁶ . Institués depuis 1995, les volontaires sont formés dans le cadre des Ecoles de Formation des Instituteurs (EFI) en 5 à 6 mois et sont d'un coût 4 fois moindre qu'un enseignant titulaire (cette action s'inscrit également dans le cadre d'une politique de réduction des coûts salariaux unitaires) ; au bout de 2 ans, ils peuvent obtenir le statut de contractuel leur donnant une certaine sécurité de l'emploi et des droits sociaux avec possibilité, dans la limite des quotas fixés par le MEF, d'accéder à la fonction publique au bout de 2 ans complémentaires.

L'enseignement moyen est assuré dans 743 collèges, dont 57% publics en 2005, et scolarise 311.863 élèves dont 78% relevant du public. Le secteur privé a fortement appuyé la progression de l'enseignement moyen mais, suite à la construction de collèges publics depuis 2000, sa part contributive est en régression même s'il demeure encore important à Dakar (40% des effectifs scolarisés). Les effectifs globaux ont quasiment doublé en 5 ans du fait d'une offre d'accueil plus importante (quoique encore insuffisante) mais surtout suite aux progrès de la scolarisation dans le primaire et à un taux de transition CM2-6^{ème} en augmentation (39% en 2001 et 49% en 2005). Ainsi on assiste à une « massification » des CEM et des classes. Bien que des efforts aient été réalisés (collèges de proximité), les disparités zones urbaines-zones rurales (65% pour les premières) ainsi qu'entre les régions sont grandes (Kolda et Kaolack demeurant faiblement dotées en collège).

L'enseignement secondaire général est assuré par 199 établissements en 2005, dont 40% sont publics, pour un effectif de 89.187 élèves (75% des effectifs dans le public). On assiste à une hausse des effectifs sur les dernières années (environ 40% depuis 2000) et à une augmentation sensible des capacités d'accueil, notamment par une place croissante des établissements de cours secondaires privés. Comme dans le moyen, on note une forte disparité en faveur des zones urbaines (93% des lycées en zones urbaines) et par ailleurs des régions sous équipées (Matam et Tambacounda).

En 2004, environ 8.500 enseignants intervenaient dans le moyen et le secondaire général, nombre qui ne parvenait pas à couvrir la totalité des besoins, d'où un déficit de plus de 1.200 professeurs pour ces deux cycles.

L'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle (ETFP). Ce secteur connaît une instabilité forte de tutelle, ce qui ne facilite pas son développement⁷⁷. En 2004, il comprenait 140 structures d'ETFP, dont 40% publiques, avec 8 lycées techniques pour environ 4.000 élèves et était caractérisé par des déséquilibres de tous types, qu'il s'agisse de la répartition par secteur économique, par filière ou par région. En effet, 72% des institutions étaient à Thiès ou Dakar, les effectifs du tertiaire étaient nettement plus nombreux que ceux des programmes industriels avec une faiblesse des formations liées à l'activité industrielle.

Devenu seconde priorité de l'Etat et devant assurer, selon la Lettre de Politique, la scolarisation de 24% des enfants sortant du cycle moyen, c'est un secteur qui devra rapidement offrir des capacités d'accueil plus importantes mais également des formations attractives (actuellement le taux d'occupation des places de FPT n'est que de 61% (source : plan d'actions ETP).

Il convient de noter que l'apprentissage relève du secteur éducatif non formel.

⁷⁷ . Ministère de l'enseignement technique, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation à partir de mi 2001, sous la responsabilité du ME à partir de fin 2002 et à nouveau Ministère spécifique depuis fin 2005 ; avant cette date, ce cycle relevait de la Direction de l'Enseignement Secondaire Technique, de la Direction de la Formation Professionnelle et était appuyé par l'Office National de la Formation Professionnelle (ONFP).

L'Enseignement Supérieur, dispensé dans les universités et les écoles ou instituts de formation et recherche. Les principaux établissements d'enseignement supérieur publics sont l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD), constituée de 5 facultés et 6 écoles nationales (en 2004, environ 37.000 étudiants et 1.200 enseignants chercheurs) et l'Université Gaston Berger de Saint Louis (UGB), comportant 4 Unités de formation (3.052 étudiants pour 110 enseignants permanents) et de 3 établissements d'enseignement supérieur⁷⁸ totalisant moins de 1.000 étudiants. A cela s'ajouteraient, en 2004, 42 instituts privés agréés par la Direction de l'Enseignement Supérieur pour environ 11.000 étudiants.

A date, peu de statistiques fiables sont disponibles, le recensement systématique des établissements et effectifs du supérieur n'ayant pas été réalisé depuis 2003. Selon le CRES, les effectifs totaux peuvent être estimés en augmentation sensible à 60.000 étudiants en 2005, dont un quart dans le privé et 70% à l'UCAD, avec une disparité nette en défaveur des filles.

Pour l'UCAD, les données disponibles⁷⁹ permettent d'observer une augmentation sensible des effectifs, qui sont passés de 24.776 étudiants en 2000 à 42.431 en 2005 et 48.500 en 2006. Les Lettres et Sciences Humaines sont la filière la plus suivie (40% des étudiants), alors que la faculté des Sciences et Techniques ne concentre que 13% des effectifs. Les filles représentent moins d'un tiers des étudiants avec une spécialisation vers les sciences sociales et la médecine.

L'éducation non formelle regroupe quant à elle l'alphabétisation et les modèles alternatifs, à savoir, les écoles communautaires de base, les écoles de troisième type, les écoles franco-arabes non reconnues, les écoles arabes et les Daara et, en dernier lieu, l'Education Qualifiante des Jeunes et des Adultes (EQJA).

L'alphabétisation prend en charge la tranche d'âge 15-49 ans et est organisé dans le cadre de la stratégie du « faire-faire ». Les centres sont répartis dans l'ensemble du pays. En 2003, 5.965 centres d'alphabétisations existaient en dehors de Dakar (pour lequel n'existe pas de données). Entre 2000 et 2005, plus d'un million d'auditeurs a été accueillis dans ces centres, dont une moyenne de huit femmes sur dix.

Les écoles communautaires de base (ECB), créées pour faire face aux déficiences du système formel sont destinées aux enfants âgés de 9 à 14 ans non scolarisés ou déscolarisés. Elles donnent l'accès à un cycle complet (4 ans) d'éducation de base à dominante pratique et pré-professionnalise en langue nationale et en français. En 2003, les structures sous la tutelle du Ministère comptaient 355 classes réparties sur l'ensemble du territoire, avec cependant une plus forte représentation dans les zones à fort analphabétisme, pour un effectif de 10.118 élèves dont 66% de filles. L'objectif pour les enfants scolarisés dans ces structures est soit de réintégrer le système formel (deuxième chance par l'option passerelle), soit de s'insérer dans la vie active avec une instruction de base.

⁷⁸ . Ecole Nationale Supérieure d'Agriculture (ENSA, Thies), Ecole Nationale des Cadres Ruraux (ENCR, Bambey), Ecole Nationale d'Économie Appliquée (ENEA).

⁷⁹ . Non compris les étudiants des formations payantes assurées par l'UCAD.

Les écoles de troisième type. Il s'agit de diverses formes d'école « hors normes » se développant essentiellement à destination d'un groupe particulier défavorisé et spécifiquement dans les grandes agglomérations. C'est par exemple le cas des Formations Coins de Rue (FCR) développées dans les quartiers défavorisés de Dakar, qui prennent en charge des enfants déscolarisés. Elles assurent tant l'éducation préscolaire, que le primaire, voire le moyen. Parallèlement, elles apportent un soutien aux parents d'élèves (alphabétisation).

Les écoles dispensant un enseignement en langue arabe et un enseignement religieux : école franco-arabe non reconnue, école arabe et Daara. Ces dernières sont fréquentées principalement par des garçons de 5 à 14 ans et dispensent, outre un enseignement religieux, une éducation de base.

L'Education Qualifiante des Jeunes et des Adultes doit permettre d'assurer aux adolescents (13-18 ans) analphabètes ou ayant décroché sans avoir acquis les compétences minimales, de pouvoir atteindre l'âge adulte avec une formation et des aptitudes qui favorisent leur intégration dans la société. L'EQJA vise à leur fournir les outils essentiels et le développement de compétences de base nécessaires à l'exercice d'un métier. Cette initiative a été définie après Dakar 2000 dans le cadre des plans d'action de l'Education de Base pour Tous.

Le financement du secteur de l'éducation

Le financement du secteur de l'éducation est assuré par l'Etat et les partenaires extérieurs à travers le budget, par les collectivités locales (essentiellement sur les fonds de dotations), ainsi que par les populations à travers le paiement des droits d'inscriptions, des frais scolaires, l'achat de manuels et de fournitures scolaires.

Le tableau de la page suivante présente le financement de l'Etat tel qu'il apparaît dans les lois de finances.

Le secteur de l'éducation a bénéficié d'une augmentation très sensible de l'ensemble des crédits mis à disposition⁸⁰ sur ressources intérieures puisque, entre 2001 et 2006, il y a eu doublement des dotations avec respectivement un taux de progression global de plus de 70% pour les dépenses de solde, 80% pour les dépenses de transfert et des dépenses d'investissement plus que doublées. La plus forte augmentation s'applique au titre III « fonctionnement » mais est lié plus essentiellement à la progression des dépenses pour vacataires et contractuels, qui sont inscrites sous cette rubrique. Globalement, sur cette même période, l'Etat a apporté plus de 80% des ressources du budget (88% en 2005), le financement extérieur quoique non négligeable, ne contribuant qu'à hauteur de moins de 20% (12% en 2006).

⁸⁰ . Données concernant les crédits ouverts par les lois de finances et non les exécutions budgétaires

**Tableau 5.6 - Budget de l'Education - crédits ouverts par la loi de finances⁸¹
Fonds au titre de la décentralisation (FDD et FECL) non compris - (en milliards CFA)**

Education (total)	LF01	% T	LFR01	LF02	LFI03	LFR03	LFI04*	% T	LFI05	LFR05	% T	LFI06	% T	%T
Personnel	65,2	61,1	65,3	66,2	73,1	73,1	85,3	53,1	109,4	109,5	55,7	112,6	52,7	
Fonctionnement	13,1	12,3	13,1	16,2	23,5	23,5	30,3	18,9	39,5	40,0	20,3	49,9	23,3	
(dont dep personnel a)						10,7	23,2		?			?		
Transfert	28,4	26,6	28,4	30,8	30,7	30,7	45,0	28,0	47,1	47,1	24,0	51,3	24,0	
T fonction	106,7	100,0	106,7	113,2	127,3	127,3	160,6	100,0	196,1	196,7	100,0	213,7	100,0	80,3
BCI interne (b)	9,2		11,1	9,3	14,0	15,6	14,4		17,6	17,6		19,5		7,3
T res. Internes	115,9		117,8	122,5	141,3	142,8	175,0		213,7	214,3		233,2		
BCI externe	25,3		25,3	19,1	22,3	22,3	23,6		22,2	21,1		32,8		12,3
TOTAL budget Etat	141,2		14,3	141,6	163,6	165,1	198,6		235,9	235,4		266,0		100,0
pourcentage par rapport au budget total														
fonct/fonct Etat c)	28,5%		22,1%	27,0%	27,4%	26,3%	30,8%		35,1%	34,8%		34,0%		
/ res internes	23,6%		19,0%	21,8%	22,3%	20,6%	24,2%		24,6%	24,5%		24,6%		
/ budget Etat	19,3%		16,6%	17,4%	18,5%	17,5%	20,2%		20,8%	20,6%		21,4%		

Education total : éducation, enseignement technique et professionnel, alphabétisation, enseignement supérieur (en 2001: y compris recherche scientifique)

* Existence d'une LFR en 2004

(a) Volontaires, maîtres contractuels, professeurs contractuels, chargés de cours et vacataires pour l'élémentaire, le moyen et le secondaire – en 2003, montant sous estimé

(b) Dont 3,7 milliards avec une gestion assurée par les Collectivités Locales suite au test de décentralisation du BCI en 2006

(c) Total hors dette

Sources : Lois de finances

⁸¹ . Données pour certaines, différentes de celles présentées dans l'analyse du CRES dans son Rapport Economique et financier 2005 ...

Le financement de l'éducation reflète une réelle priorité accordée à ce secteur par les autorités, puisqu'elles ont alloué une part en augmentation de leurs ressources à ce secteur. Cette part a été portée en 2005 à 35% des crédits de fonctionnement hors dette (34% en 2006) et 25% des ressources internes⁸², priorité en cohérence avec la décision du Chef de l'Etat en 2004 d'allouer, pour les prochains exercices, un ratio de 40% des dépenses⁸³ de fonctionnement à l'éducation. Les autorités considèrent que cet objectif a été atteint en 2005 et 2006 mais intègrent dans leur calcul les allocations destinées à l'éducation transitant par le FDD. De même, l'analyse faite en terme de dépenses publiques d'éducation sur PIB dénote une priorité certaine avec un ratio en progression entre 2001 et 2006 (3,6% en 2003, 4,1% en 2004 et 4,6% en 2005 et 2006).

Les dépenses de personnel (titre II) ont vu leur part diminuer dans les dépenses de fonctionnement, passant de 61% à 53%, ce qui pourrait traduire un rééquilibrage vers les dépenses autres. Toutefois, les dépenses de vacataires et contractuels inscrites sous le titre III représentent une part non négligeable de ces crédits : en 2004, par exemple, elles constituaient 77% de cette dotation ce qui portait les crédits destinés au personnel à 68%. Ainsi, sur la période 2001-2006, c'est seulement 30% environ des crédits de fonctionnement qui ont été destinées aux dépenses de fonctionnement courantes et aux transferts (principalement les subventions aux universités et instituts universitaires, aux œuvres universitaires et les bourses). Pour le primaire, la part autre que salariale représenterait moins de 4 à 5% des dépenses courantes. Cependant des crédits pour manuels scolaires ou mobilier scolaire sont prévus dans le BCI⁸⁴. Globalement, l'investissement sur ressources propres, quoique en augmentation en valeur, représente un pourcentage constant de l'ordre de 8% du total des ressources internes mises à disposition de l'éducation et demeure toujours assez nettement inférieur au BCI financé par l'extérieur.

L'arbitrage intra sectoriel demeure un paramètre clef du développement du système éducatif. D'après les données reprises par le CRES, l'enseignement élémentaire continue d'absorber la plus grande part des dépenses de fonctionnement destinées à l'éducation (38% en 2001, 48% en 2003, 42% en 2004, 45% en 2005 et 2006). La part du supérieur a subi un recul, puis s'est stabilisée en 2005 et 2006 (26% en 2001, 24% en 2003, 2005 et 2006⁸⁵). Si le secondaire général voit son poids légèrement augmenté, l'enseignement moyen, quant à lui, voit sa part diminuer, tendance qui ne s'explique ni par les politiques définies, ni par les besoins liés à l'accroissement des effectifs dans ce cycle (12% en 2001, 11% en 2004, 8% en 2005 et 9% en 2006). Notons toutefois, que l'ensemble de ces commentaires doit être replacé dans un contexte d'augmentation des ressources allouées.

⁸² . Le léger fléchissement que l'on rencontre pour ces deux ratios en 2006 pourrait être revu à la hausse suite à la loi de finances rectificative prenant notamment en compte les apports liés à l'IADM.

⁸³ . Dans le PDEF IIème phase, l'objectif est libellé ainsi « porter le crédit affecté aux dépenses courantes d'éducation à 35% des dépenses ordinaires totales hors services de la dette ».

⁸⁴ . Manuel scolaire : 1 milliard en 2003, 300 millions en 2004 ; 500 millions en 2005 et 1,1 milliards en 2006 ; à voir toutefois le point 2.3.3 sur la faiblesse des quantités de manuel scolaire achetées par le système (problème d'exécution budgétaire ?).

⁸⁵ . Ne tient pas compte des dotations complémentaires obtenues suite aux grèves étudiantes de février et mars 2006.

Le Ministère de l'Education a bénéficié des ressources complémentaires liées à l'IPPT, dotations qui ont été inscrites au titre du fonctionnement ou de l'investissement comme le présente le tableau suivant.

Tableau 5.7 - Utilisation des ressources IPPT par le Ministère d'Education

Milliards CFA	2001	2003	2004	2005	2006
Fonctionnement				4,5	4,2
investissement	2,6	1,5		3,2	5,1
% du PPTE	11,1%	3,4%		12,9%	21,6%
Total PPTE	23,4	43,7		59,7	43,1

sources : Lois de Finances

Selon les données du CREA (2003 et 2004) reprises dans le plan d'action 2005-2007, les collectivités locales participent de façon relativement modeste au financement du secteur éducation et quasi intégralement à partir des ressources octroyées par l'Etat. Dans ce cadre, 8% des fonds alloués à la décentralisation (FDD et FECL) seraient destinés à la prise en charge du secteur éducatif pour un montant de l'ordre de 4 milliards FCFA annuel. Dans le CDMT, il est d'ailleurs considéré que ce sont 3,6 milliards (et respectivement 4,0 et 4,5 milliards pour 2007 et 2008) liés au fonds de dotation qui sont alloués à ce secteur. A cet égard, il peut être noté que, dans le cadre du renforcement de la décentralisation, la Lettre de Politique Générale de l'éducation préconise une augmentation substantielle de la part de l'éducation dans les fonds gérés⁸⁶ par les collectivités locales (atteinte d'un niveau minimum de 20% en 2010) afin de faire face aux charges récurrentes et aux dépenses d'investissement.

La contribution des ménages au financement de l'éducation s'élève selon l'ESAM2 à 31,9 milliards FCFA en 2001, ce qui correspond à 1,2% de leur dépense annuelle totale. Ce montant représente un peu moins du tiers des dépenses de l'Etat sur ressources propres. Ces dépenses sont essentiellement destinées aux frais de scolarité (67,7%), puis aux fournitures scolaires (23%). Dans ses simulations, le CRES estime ces dépenses à 39 milliards en 2005, ce qui ne représenterait plus que 18% des crédits alloués par l'Etat mais serait supérieur aux appuis extérieurs au secteur.

Ainsi, la source principale de financement du secteur éducation est-il l'Etat, puis les ménages, l'extérieur constituant le 3^{ème} contributeur.

5.3.2 Politiques et stratégies

En février 2000, le gouvernement du Sénégal avait adopté une Lettre de Politique Générale (LPG) pour le secteur de l'éducation couvrant la décennie 1999-2008. Le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) 2000-2010 en constituait le cadre d'opérationnalisation.

⁸⁶. Il n'est pas très clairement explicité s'il s'agit des seuls fonds de l'Etat transitant par les collectivités locales (FDD ou FECL) ou si l'on doit tenir compte également de leurs ressources propres voire des fonds liés au BCI.

Toutefois le contexte a évolué et la réflexion s'est approfondie avec, notamment le Forum de Dakar (Dakar 2000), qui a dressé le bilan de l'Education Pour Tous (lancée en 1990) et élargi le concept ; l'élaboration de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Sénégal (2001) ; l'adhésion du Sénégal aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000) ; le protocole de la CEDEAO sur l'éducation et la formation ; la déclaration des Nations Unies d'avril 2002. Ces développements ont conduit le Sénégal à réajuster le PDEF ainsi que, à la marge, la 1^{ère} phase déjà en cours.

Le PDEF vise une scolarisation universelle de qualité à l'horizon 2010 avec, comme première priorité, l'éducation de base et notamment l'enseignement élémentaire. Les axes d'orientation principaux retenus sont l'élargissement de l'accès à l'éducation et à la formation ; l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système à tous les niveaux ; la création des conditions pour une coordination efficiente des politiques, plans et programmes d'éducation ainsi que pour la rationalisation de l'utilisation des ressources. Les stratégies globales visent une gestion optimale des ressources financières et matérielles, un renforcement du réseau scolaire, une utilisation rationnelle des enseignants et une amélioration de leur motivation, une amélioration des programmes d'enseignement avec parallèlement un développement de l'enseignement des sciences et des techniques, un suivi/évaluation et un pilotage du programme adéquat. Le PDEF se subdivise en 3 phases (2000-2003, 2004-2007, 2008-2010) et en sous-secteurs correspondant aux différents niveaux du système éducatif. Le phasage définissait également le mode de gestion, assuré au niveau central pour la phase I, puis décentralisé au niveau des IA et des IDEN pour les phases suivantes. La première phase était de plus organisée en thèmes à savoir : i) étendre l'accès ; ii) améliorer la qualité et ; iii) définir et renforcer la gestion. Elle devait permettre de tester, bâtir des consensus sur les réformes à mettre en œuvre afin d'établir les stratégies permettant d'aboutir à une éducation primaire universelle, de renforcer les capacités institutionnelles au niveau central comme local, ainsi que de moderniser les outils de gestion.

Suite aux conclusions de l'analyse sectorielle réalisée en 2003-2004 et des diverses études et évaluations menées et afin d'articuler aux mieux les orientations aux grands objectifs, tant national qu'international, un réajustement des options éducatives a été apporté à la Lettre de Politique Générale pour le secteur de l'éducation et de la formation pour la période 2000-2010/2015 (novembre 2004). Sur la base des objectifs et orientations fixés, le Ministère de l'Education a élaboré le document⁸⁷ « Plan d'action pour la phase II 2005-2007 » (juin 2005). Ces documents ont fait l'objet d'une large discussion avec les partenaires et les grandes orientations retenues sont considérées comme une base correcte d'engagement. Toutefois, le coût global du PDEF et les hypothèses sous jacentes ainsi que le processus pour un renforcement effectif du pilotage restent encore un point « en discussion⁸⁸ ». Il en de même, de la matrice d'indicateurs pour cette phase, matrice qui devrait être reconnue par tous et permettre un suivi effectif des résultats (indicateurs, repères et objectifs).

⁸⁷ . Ce document a été élaboré à travers un schéma de planification ascendante et partenariale (élaboration de plans départementaux et plans régionaux et de plans du niveau central en cohérence avec les premiers) d'où un processus de plus d'un an.

⁸⁸ . Cf. Aide Mémoire conjoint des Partenaires Techniques et financiers – Mission conjointe de supervision du PDEF des 6-8 mars 2006.

Les priorités du gouvernement, telles que redéfinies dans la Lettre de politique, reprennent et renforcent les priorités préalablement fixées à savoir : « satisfaire aux exigences de la scolarisation universelle conformément aux OMD et à la lutte contre la pauvreté » en donnant la première priorité au cycle fondamental⁸⁹ et à l'enseignement élémentaire⁹⁰ en particulier, puis, en second, à la formation professionnelle et technique « dont la finalité est de mettre sur le marché du travail une main d'œuvre qualifiée en réponse aux besoins du secteur productif de l'économie ».

Les stratégies dominantes mettront l'accent sur l'accroissement de l'accès, l'amélioration de la qualité et de la gestion, la poursuite du processus de décentralisation et de déconcentration. Les options stratégiques, ambitieuses pour certaines, sont définies ainsi : i) universalisation de l'achèvement du cycle élémentaire et amélioration de l'accès dans les autres cycles ; ii) création des conditions d'une éducation de qualité à tous les niveaux de formation ; iii) éradication de l'analphabétisme et promotion des langues nationales ; iv) expansion de la responsabilité des communautés dans le système éducatif ; v) promotion et orientation de la formation professionnelle vers le marché du travail ; vi) élimination des disparités entre groupes économiques (riches/pauvres), entre sexes, inter et intra régionales, entre milieux (urbain/rural), à tous les niveaux d'enseignement et prise en compte des besoins des enfants handicapés ; vii) partenariat efficace et bien coordonné ; viii) ouverture à la coopération régionale au sein de l'espace CEDEAO.

Dans ce cadre, le PDEF IIème phase s'attachera à relever 12 défis prioritaires (déclinés en points spécifiques) touchant l'accès (constructions d'infrastructures⁹¹, mise à disposition d'enseignants), la qualité (maintien des élèves, mise à disposition de manuels scolaires, curriculum, mise en œuvre de la gestion de la qualité, soutien à l'enseignement privé), la gestion du système (réforme institutionnelle, gestion financière, dispositif de suivi/évaluation). Pour chaque cycle d'enseignement, sont présentés, selon le schéma des défis à relever, options stratégiques, priorités pour la phase et objectifs, puis actions et centres de responsabilité impliqués. Deux points spécifiques font également l'objet d'une déclinaison. En premier lieu, il s'agit de la « stratégie de financement du secteur » dont les objectifs globaux sont : i) optimiser l'allocation des ressources (avec une attention particulière portée à l'allocation intra sectorielle) et donner une plus grande efficacité et efficience aux ressources et ; ii) renforcer le processus de décentralisation et de suivi de la gestion du programme et en second, de la « gestion du secteur ». Sont repris à ce niveau, les thèmes plus transversaux de l'amélioration du pilotage, l'optimisation des ressources humaines, le développement du secteur privé et la décentralisation.

Le PDEF s'inscrit dans un cadre financier élaboré à partir d'un modèle de simulation financière et sa mise en œuvre s'appuie sur les Plans d'Opérations du Budget Annuel (POBA) définis en cohérence avec le plan d'action et présentant activité, financement et indicateurs.

⁸⁹ . Rappel : le cycle fondamental est constitué par le cycle élémentaire (6 ans) et le moyen (4 ans).

⁹⁰ . Scolarisation complète dans l'enseignement primaire à l'horizon 2015 avec un taux d'achèvement de 85% en 2010 et 100% en 2015 ; extension de l'offre d'accueil dans le cycle moyen.

⁹¹ . Axé sur un renforcement des capacités (rythme de construction, pilotage, modalités de maîtrise d'ouvrage), la qualité, la programmation (respect des délais).

Les organes de pilotage et de gestion du PDEF sont définis de la façon suivante : au niveau central, le Conseil Supérieur de l'Education et de la Formation (CONSEF) constitue le « comité d'orientation politique » et le Comité National de Coordination et de Suivi (CNCS) assure pour le compte du CONSEF, les missions de coordination, programmation, suivi et évaluation des activités du PDEF en s'appuyant sur la DPRE⁹² ; au niveau décentralisé, les comité régionaux et départementaux, desquels relèvent la coordination et le suivi (Comité⁹³ Régional/Départemental de Coordination et de Suivi) à leur niveau de compétence ; à un niveau local, les Comités Locaux d'Education et de Formation (CLEF), les Conseils de Gestion des lycées et collèges ainsi que les comité de gestion des structures (écoles, centres d'alphabétisation,...). Les instruments de suivi du programme sectoriel sont organisés autour des MCS et des Revues Annuelles réunissant l'ensemble des parties prenantes⁹⁴.

5.3.3 Résultats obtenus

L'analyse sectorielle faite en 2003-2004 a révélé un bilan mitigé de la situation de l'éducation à date. En effet, le système a enregistré des progrès manifestes en terme d'accès (supérieurs aux objectifs) avec une forte progression en terme de taux brut de scolarisation dans le primaire et le moyen, ce qui a d'ailleurs permis au Sénégal de rejoindre les pays d'Afrique Sub-Saharienne de même niveau selon les statistiques internationales⁹⁵. Cela s'est accompagné, dans le primaire, d'une réduction des disparités fille-garçon mais une présence des filles encore faible dans les autres niveaux scolaires. Ceci a été rendu possible par un effort financier d'envergure permettant, notamment, la construction de classes et le recrutement d'enseignants vacataires, des progrès dans l'organisation de la gestion du secteur et une plus grande implication des communautés dans la gestion des écoles. Toutefois, en raison d'une faible efficacité et efficience du secteur, la capacité du système éducatif à mener les élèves au terme de la scolarisation primaire reste médiocre, le taux d'achèvement stagnant à moins de 50% avec des abandons élevés voire en progression et de forts taux de redoublement. D'autre part, la qualité de l'enseignement en terme de performance des élèves reste médiocre, les temps d'apprentissage nettement en dessous des normes internationales, le matériel pédagogique (livre) peu fréquent et la qualité des enseignants loin d'être satisfaisante. La situation est fort peu différente en 2005, voire même enregistre un certain ralentissement dans les progressions.

⁹² . La DPRE reçoit l'appui du Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES) (auparavant du Centre de Recherches Economiques Appliquées) pour diverses études de fonds sur le secteur de l'éducation (exemple, analyse sectorielle), la rédaction d'un Rapport économique et financier annuel (présenté lors de la RA) ; le modèle de simulation financière utilisée par le ME a été élaboré en collaboration avec le CRES et l'évaluation financière du plan d'actions a également été réalisée avec l'appui du CRES.

⁹³ . CRCS : présidence : Président du Conseil Régional et secrétaire IA et pour le CDCS : président élu parmi les maires et présidents de conseils ruraux et secrétaire IDEN.

⁹⁴ . Contrairement au secteur de la santé, les MCS/RA ne sont pas partie intégrante du processus de pilotage et suivi/évaluation défini dans le PDEF ; toutefois la LPG 2004 précise que « une revue sectorielle sera tenue chaque année avec les partenaires techniques, financiers et sociaux afin d'évaluer conjointement la pertinence, les résultats, l'efficacité et l'impact du PDEF mais aussi de discuter et approuver le plan d'action de l'année suivante ».

⁹⁵ . Selon le DSRP II, le TBS élémentaire demeure en 2004 « en dessous de la moyenne de l'Afrique au sud du Sahara tout comme le nombre d'élève par enseignant qui est de 51 au Sénégal contre 44 en moyenne en Afrique Subsaharienne ».

Les tableaux suivants apprécient l'évolution de quelques indicateurs depuis le début du PDEF en fonction également des objectifs prévus ou à atteindre.

Tableau 5.8 - Evolution des indicateurs de résultats

	Obj	Résultats							Objectif PDEF-DSRP			OMD
		PDEF 03	99/00	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2010	2015	
TBS élémentaire	total	75	68	69	72	76	80	83	89	98	100	parité F/G en 2005
	fille	(a)	63	65	68	72	77	81	>80	>90	>98	
	garçon	73	74	76	79	82	84	>85	> 95	> 100	>100	
Taux d'Admission	total	80	82	83	85	85	91		100	105	105	parité F/G en 2005
au CI	fille		79	74	84	81	94		100	105	105	
	garçon	85	92	85	89	90			100	105	105	
Taux de redoublement dans l'élémentaire		10	15	15	14	15	14		5	5	5	
Taux d'achèvement	total		ND	ND	ND	44	48		64	85	100	100% en 2015
élémentaire	fille					42	47		63	85	100	
	garçon					46	50		65	85	100	
part budget fonctionnement alloué au primaire		44	40	38	42	45	44		47	49		

(a) le PDEF retenait un objectif en terme de part des filles scolarisées - 46%

	2000	2001	2002	2003	2004	2004	2005	objectif PDEF07	OMD
Développement Intégré de la Petite Enfance	TBS total			3,4	4,7	4,7	6,8	3-6 ans 11,7%	
TBS moyen	total	23	23	24	24	29	32	41	parité F/G en 2005/15
	fille	18		19	21	24	27		
	garçon	29		30	32	35	37		
TBS secondaire	total	8	9	9	9	10	11	14	parité F/G en 2005/15
	fille	6		7	6	7	8		
	garçon	11		12	12	14	14		
Enseignement supérieur	nbre d'étudiants UCAD	24.776	26.94	28.06	30.00	37.00	37.00	42.43	parité F/G en 2015
	nbre d'étudiants/100.000 hbts		2	4	0	0	1	572	
		333		440					

Sources : Ministère de l'Education (différents documents) et CREA/CRES (Rapports économique et financier) ; objectifs : Ministère de l'Education et DSRP.

Des progrès sensibles ont été obtenus en terme de TBS du préscolaire mais malgré cette évolution beaucoup d'efforts reste à faire pour atteindre les taux de 11,7% en 2007⁹⁶.

Comme déjà précisé, l'enseignement primaire a connu d'importants progrès en terme d'accès portant le TBS de 68% en 2000 à 83% en 2005 avec des progrès conséquents enregistrés dans le domaine de la réduction des inégalités d'accès entre garçons et filles et entre zones rurales et urbaines bien qu'il demeure encore des disparités. Ainsi, l'écart entre les TBS fille et garçon est passé de 10 à 3 points entre 2000 et 2005. Les filles représentent

⁹⁶ . Lors du lancement du DIPE, un objectif de 30% avait été retenu pour 2010

en 2005, 48,6% des effectifs du primaire (46% en 2000) et l'indice de parité⁹⁷ F/G se situe à 0,95 en faveur des garçons (il était de 0,85 en 2000) avec un indice favorable aux filles dans les régions de Saint Louis, Matam et Fatick. Quant aux inégalités entre zones urbaines et rurales, elles ont été réduites en terme d'effectifs puisque l'on a assisté à une augmentation de la part relative des zones rurales de près de 7% entre 2000 et 2004. Toutefois, des disparités régionales perdurent avec 4 régions sur les 11 que compte le Sénégal présentant des TBS inférieurs à la moyenne nationale et d'importants retards pour les régions de Diourbel (TBS de 42%) et de Kaolack (TBS de 56%). La hausse du taux d'admission en CI a été forte en 2004 et plus de filles que de garçons sont entrées dans le système⁹⁸.

Toutefois, on assiste en 2005 (données CRES – Rapport économique et financier) à un certain tassement des progressions et à des résultats inférieurs aux attentes. Il en est ainsi de l'évolution des effectifs dans le primaire (en augmentation mais à un taux (4%) nettement inférieur aux taux antérieurs (7%) qui s'expliquerait par un ralentissement des nouvelles inscriptions (pourtant socle de la scolarisation primaire), la faiblesse des nouvelles constructions⁹⁹ de classes (830 en 2005), des taux d'abandon en augmentation quelle que soit l'année d'étude (poursuite de la tendance 2004), et des taux de redoublement également en progression. Ces différents facteurs auront un impact sur la consolidation même des acquis en terme d'accès.

L'enseignement moyen a fortement progressé avec un TBS passant de 23% à 32% entre 2000 et 2005, mais l'écart entre garçons et filles se maintient autour de 10 points en défaveur des filles. Cette progression s'explique par l'effet mécanique de l'augmentation du TBS primaire mais également par un taux de redoublement qui reste élevé¹⁰⁰, ainsi que par une augmentation du taux de transition entre l'élémentaire et le moyen (46% en 2004 pour 49% en 2005). A noter des taux d'abandon dans ce cycle également en augmentation entre 2005 et 2004 (après une diminution en 2004).

Le secondaire, quant à lui, connaît une faible augmentation (TBS de 8% en 2000 et 11% en 2005) avec également un maintien des disparités entre sexes (6 points) et ce malgré une augmentation forte des capacités d'accueil.

Quant au supérieur, il a connu également une progression substantielle, l'indicateur de couverture (étudiants pour 100.000 habitants) ayant progressé de 333 en 2001 à 572 en 2005 (soit une augmentation de 70% en 5 ans), le secteur privé ayant fortement contribué à cette évolution.

La scolarisation demeure marginale dans l'enseignement technique et professionnel avec environ 5% des effectifs scolarisés. Globalement, on estime le nombre annuel des « récipiendaires » à 3.000 toutes spécialités et tous niveaux confondus alors que les besoins du marché du travail sont estimés à 20.000 personnes qualifiées par année (CAP et BEP).

⁹⁷ . Indice de parité entre les sexes IPS = TBS filles/TBS garçons.

⁹⁸ . La difficulté sera maintenant de les maintenir dans le système jusqu'à la fin du cycle.

⁹⁹ . Nouvelles salles de classes : 1.121 en 2001, 1.422 en 2002, 2.160 en 2003, 1.407 en 2004 et 830 en 2005 alors que les objectifs définis pour la phase I était de l'ordre de 2.000 par an et de 2.400 pour la phase II.

¹⁰⁰ . Augmentation sensible des redoublements en 2005 après une réduction en 2004.

En ce qui concerne l'alphabétisation, les effectifs annuels d'apprenants, après s'être élevés à plus de 200.000 dans les années 2000 et 2001, ont diminué pour s'établir à 138.000 en 2005. Globalement, entre 1998 et 2005, ce sont 1.426.175 auditeurs qui ont été accueillis, dont 80% de femmes.

Globalement, l'expansion du système reflète les efforts réalisés par le secteur public mais également ceux du secteur privé puisqu'en 2005 le privé scolarisait 60% des effectifs du préscolaire, 12% de ceux du primaire, 23% du moyen, 25% du secondaire et du supérieur. A cet égard, il convient de noter que la couverture statistique des établissements privés est certainement incomplète quel que soit le cycle.

Précisons quelques éléments, pour certains déjà relevés, sur la qualité, l'efficacité et l'efficience du système éducatif sénégalais.

Au niveau élémentaire, la qualité de l'enseignement, évaluée à partir des tests de connaissance des élèves (français, mathématique) ou la réussite aux examens, n'a enregistré que des avancées limitées, le niveau général des élèves restant faible (dernier résultat 2002¹⁰¹). La disponibilité de manuels pédagogiques¹⁰² par élève est faible, voire très faible. En effet, de moins de 1 en 2000 (avec de fortes disparités régionales), le ratio manuel par élève est passé à 1,6 en 2003 (suite à des achats conséquents) pour revenir à 1,3 en 2005 du fait de la faiblesse/absence des acquisitions dans les années suivantes¹⁰³. Ce chiffre reste loin du ratio de deux manuels par élève au CI/CP et cinq dans les autres classes de l'élémentaire, ratio défini dans la Lettre de politique générale, qui proposait de l'atteindre dès 2007. La formation initiale des volontaires est nettement inférieure à ce qui serait nécessaire (référentiel prévu pour 9 mois et moins de 5 mois de formation effective), ce qui entraîne une qualification des maîtres peu satisfaisante. Le temps effectif d'apprentissage des enfants est, au Sénégal, nettement inférieur à la norme internationale annuelle (1.000 heures) considérée comme le volume minimum d'enseignement pour un niveau. Ce temps d'apprentissage était de 690 heures en 2004 (et nettement moindre dans les classes à double flux). Il est prévu de le porter à 900 heures en 2007 (selon le plan d'action de la phase II, objectifs progressifs de 750 heures en 2005, 850 en 2006 pour atteindre 900 en 2007). Une circulaire sur les temps scolaires aurait été prise par le Ministère de l'Education en 2005 demandant de veiller à l'atteinte de cet objectif sans autres explicatifs/commentaires.

Pour les autres cycles, les résultats seraient du même ordre. Par exemple, l'enseignement technique et professionnel ne connaît qu'un très faible taux de réussite aux différents examens. L'enseignement supérieur serait au bord de l'implosion¹⁰⁴ avec à l'UCAD, suite à l'augmentation rapide des effectifs, une baisse significative des taux d'encadrement des étudiants, une surpopulation des amphithéâtres et des insuffisances notoires au niveau des

¹⁰¹ . 50,9% de réponses correctes aux tests nationaux normalisés.

¹⁰² . Politique de gratuité des manuels.

¹⁰³ . On peut d'ailleurs s'étonner de la faiblesse des achats par rapport aux fonds alloués à cet effet voire également de la relative modestie de ces montants dans un contexte de progression des budgets.

¹⁰⁴ . CRES, Rapport économique et financier 2005.

services offerts (CROUS), des forts taux d'abandon et de redoublement et des taux de réussite très faibles¹⁰⁵.

L'efficacité interne du système est faible. En effet, même approché par le seul taux d'achèvement pour le primaire, on est encore loin d'un objectif de 100%, alors que faire en sorte qu'un enfant finisse le cycle primaire est un niveau minimum pour rendre irréversible l'alphanumerisation. Le redoublement constitue un des facteurs de l'abandon. Or les taux de redoublement dans le primaire restent élevés et loin des objectifs définis dans la LPG. Des mesures administratives devaient être prises afin d'arriver à terme aux objectifs définis dès l'année scolaire 2004-2005. A date, aucune mesure ne semble avoir été prise.

Dans le domaine de l'alphanumerisation, il semble évident que les stratégies mises en place ne sont pas à la hauteur pour atteindre l'objectif de la LPG d'éradiation de l'analphabétisme en 2012, et ce d'autant plus que l'on observe une diminution du nombre des auditeurs. Selon les données de l'EDS IV 2005, seuls 35,5% des femmes et 56,2% des hommes seraient capables¹⁰⁶ de lire et d'écrire.

De même l'efficience du système (ressources allouées par rapport aux résultats obtenus) est médiocre, voire en régression entre 2003 et 2005 selon les calculs du CRES utilisant le ratio « durée moyenne des études/dépense publique en pourcentage du PIB ». Globalement, elle demeurerait encore inférieure à celle des pays au sud du Sahara¹⁰⁷.

5.3.4 La progression vers l'atteinte des OMD

Deux Objectifs du Millénaire concernent l'éducation. Les résultats atteints en 2005 se présentent comme suit¹⁰⁸ :

- § OMD 2 « Assurer l'éducation primaire pour tous » avec pour cible 3, « D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires » (indicateurs : taux d'achèvement du cycle primaire (à parité G/F égale). Les hypothèses définies dans la deuxième phase du PDEF sur les taux d'admission en CI, la réduction des taux de redoublement et d'abandon devraient permettre l'atteinte de l'objectif d'un taux d'achèvement primaire de 100% pour les garçons et les filles en 2015. Toutefois, compte tenu des résultats obtenus en 2004 avec un taux d'achèvement à moins de 50% (de même ordre en 2005), obtenir un résultat conforme aux OMD en 2015 demandera une amélioration conséquente, notamment en termes de taux d'abandon ou de taux de redoublement, ainsi qu'une amélioration/consolidation des taux d'admission en CI.

¹⁰⁵ . En 2005, seul 35% des étudiants de la faculté de sciences économiques arrivent en maîtrise sans redoublement ; les chiffres étaient de 25% pour la faculté de sciences et techniques et 6% pour le département d'anglais de la faculté de lettres ; quant à la faculté de médecine, on obtient un taux de réussite de 43% pour 6 années d'étude.

¹⁰⁶ . Un des obstacles pourrait résider également dans la qualité des enseignements (actuellement il n'existe pas de mesure de la qualité des acquisitions des apprenants).

¹⁰⁷ . Selon le DSRP II, en 2003, le taux d'achèvement du primaire serait de 44% au Sénégal contre une moyenne de 66% pour les pays accédant au guichet IDA alors que la part des dépenses d'éducation primaire dans le PIB est de 2,1% contre une moyenne de 1,8 % dans ces pays.

¹⁰⁸ . Sources : Ministère du plan et du développement durable « Suivi des objectifs du Millénaire », juillet 2005 ; statistiques scolaires et EDSIV.

- § OMD 3 « Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes », la cible 4 consistant à « Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible et à tous les niveaux d'enseignement en 2015 au plus tard ». Selon les statistiques scolaires, comme précisé supra, des progrès sensibles ont été réalisés dans l'enseignement primaire, depuis 2000 pour une réduction des disparités entre les sexes, ce qui conduit à un indice de parité entre les sexes (IPS) se situant à 0,95 en faveur des garçons. Pour l'enseignement moyen, la disparité fille - garçon se situe encore en 2005 à 10 points avec une constante entre 2002 et 2005 et l'IPS à 0,73 ; quant au secondaire, on obtient en 2005, un écart de 6 points sur les TBS et un IPS de 0,57 (sans progrès depuis 2000) ; en ce qui concerne le supérieur, les filles représenteraient à date un tiers des effectifs. Ainsi, hormis le primaire pour lequel le Sénégal est proche de l'Objectif défini pour 2005, on en est très loin pour les autres cycles mais une possibilité reste ouverte pour le cycle moyen à l'horizon 2015.
- § L'indicateur 10 fait référence au « taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport aux hommes ». Selon les données du MPDD, l'indice de parité était de 0,6 en 2001 et 0,7 en 2002. En se référant aux résultats de l'EDS IV 2005 (qui retient des tranches d'âge différentes de celles prévues dans les OMD), les taux d'alphabétisme se situent à 35,5% pour les femmes de 15-49 ans et à, 56,2% pour les hommes de 15-59 ans ce qui donne un indice de parité pour l'alphabétisation de 0,6, loin encore de l'objectif du millénaire.

Compte tenu des tendances actuelles, le Sénégal aura des difficultés à parvenir aux Objectifs du Millénaire relatifs à l'éducation. Toutefois, le pays pourrait s'en rapprocher en ce qui concerne l'enseignement primaire à l'horizon 2010 (parité) ou 2015 (achèvement) à condition que l'effort porté depuis le début du PDEF puisse être maintenu (ne serait ce que pour tenir compte de la croissance démographique) et qu'il y ait une amélioration de l'efficacité et de l'efficience du système.

5.3.5 Contraintes ayant affecté ou affectant l'évolution dans le secteur de l'éducation

Nous nous intéresserons plus spécifiquement aux facteurs généraux ou à l'axe « gestion » tel que défini dans le PDEF, qui a un impact non négligeable sur l'efficacité du système¹⁰⁹.

Le taux de croissance de la population estimé suite au recensement de 2002 à 2,5% par an entraîne une augmentation des effectifs scolarisables qui exerce de fortes pressions sur le système éducatif. En effet, ceci demande un accroissement de tous les intrants scolaires (structures, enseignants, équipement et matériel pédagogique) ne serait-ce que pour maintenir les niveaux atteints en terme d'accès. Améliorer les performances requiert des efforts complémentaires conséquents. De plus, compte tenu des niveaux atteints, notamment dans l'admission en CI, il est évident que le recrutement de nouveaux élèves demandera des efforts nettement plus importants que précédemment afin de développer

¹⁰⁹ Au niveau d'une école, le CREA dans l'analyse du secteur de l'éducation précisait que « la qualité de la gestion pédagogique et administrative est le facteur le plus déterminant d'explication du rendement des écoles » ; au niveau global d'un système, le constat pourrait être le même.

des mesures spécifiques dans le but d'adapter l'offre à la demande dans certaines zones et rendre l'école « attractive ».

Le secteur de l'éducation a connu plusieurs configurations ministérielles depuis le début du PDEF : rattachement ou non de l'enseignement technique et professionnel au Ministère de l'Education ou ministère à part entière ; enseignement supérieur rattaché à la recherche scientifique avant d'être partie intégrante du ME ; préscolaire et petite enfance relevant du Ministère de la Famille et de la Petite Enfance en 2001 ; diverses structurations des ministères délégués auprès du Ministère de l'Education au cours du temps (alphabétisation, langue nationale et francophonie ; enseignement technique et formation professionnelle ; petite enfance et cases des tout petits ; questions pédagogiques) ; création de l'Agence Nationale de la Case des Tout-Petit en 2004.

Depuis 2002, un processus est en cours afin de définir un organigramme efficace et rationnel en conformité avec l'organisation, voire la philosophie, sous-tendant la politique de l'éducation et en adéquation avec les missions définies dans la Loi de Politique Générale ainsi que des composantes et sous composantes du PDEF. En 2005, une nouvelle étude a été commanditée et des consultants recrutés afin d'apporter un appui à une équipe interne du Ministère de l'Education. Sans cet organigramme et parallèlement la définition des tâches, responsabilité et imputabilité de chacun au niveau central ou décentralisé, l'efficacité des réformes risque de demeurer limitée. En effet, il est nécessaire de clarifier les prérogatives des structures afin de limiter les conflits de compétence qui sont actuellement nombreux et bloquent les réformes et les évolutions. A date, l'organigramme n'est pas arrêté¹¹⁰.

Parallèlement, le pilotage du PDEF se heurte à un défaut de coordination entre les activités des directions et services centraux, des services décentralisés (IA ou IDEN) et des composantes/sous-composantes du secteur, ainsi qu'aux difficultés rencontrées par la DPRE pour remplir son rôle de coordination et à la faiblesse des IA et des IDEN pour assurer, sur le terrain, le pilotage du programme. De plus, le pilotage politique semble également faible. Il est évident que ces questions devront être prises en charge rapidement par les plus hautes autorités du Ministère.

Il convient de noter que le décret portant « création, organisation et fonctionnement des organes de gestion du programme » date de juillet 2002 et que les membres du CONSEF et du CNCS ont été nommés par décret en janvier 2003. Pourtant, à ce jour, seul le CNCS s'est réuni une seule fois en 2005 pour la validation technique des documents de planification : Lettre de Politique Générale, Plan d'action II^{ème} phase, dispositif de pilotage de la qualité. De plus, les organes aux niveaux décentralisés ne sont pas fonctionnels suite notamment aux conflits de compétence entre services déconcentrés et collectivités locales. Or, outre le fait que l'éducation fait partie des compétences transférées aux collectivités locales¹¹¹, la II^{ème} phase doit être mise en œuvre par les services déconcentrés et les organes

¹¹⁰ . Dans la Lettre de Politique Générale, il était prévu la mise en place du nouvel organigramme en 2005.

¹¹¹ . La gestion, l'entretien et l'équipement des structures d'enseignement (lycées, collèges, écoles élémentaires, structures préscolaires) relèvent des collectivités locales ainsi que la construction des écoles élémentaires et préscolaires ; de plus, celles-ci doivent participer à l'acquisition des manuels et fournitures scolaires.

décentralisés. A relever également la difficulté complémentaire que pourrait entraîner le test sur la décentralisation du BCI en 2006.

Les autorités du Ministère de l'Education sont bien évidemment conscientes, d'une part, des lacunes et, d'autre part, de l'importance pour la réussite du programme de l'amélioration du pilotage et de la gestion puisque la gestion du système éducatif demeure un des axes du plan d'action de la seconde phase du PDEF.

Dans le même ordre d'idée, on assiste à un flottement pour la mise en œuvre de certaines mesures ou prises de décision. Exemples : mesures, certaines de type administratif, qui permettraient d'améliorer la qualité de l'enseignement : circulaire à prendre sur le « redoublement » afin d'être conforme à la politique définie¹¹² ; lancement d'une véritable réflexion sur les calendriers scolaires afin d'augmenter le temps d'apprentissage ; prendre en charge les réflexions de la DRH sur la formation des volontaires, etc. ; mesures pour une meilleure prise en compte des données du secteur privé lors des campagnes statistique afin d'avoir une couverture plus représentative de la réalité ; décision, pour le supérieur, relative à l'ouverture du Collège Universitaire de Bambey (CUR) construit et équipé depuis plusieurs années, de l'Université polytechnique de Thiès (depuis 2002) ; opérationnalisation du document de la « gestion de la qualité de l'éducation et de la formation dans la phase 2 du PDEF » élaboré en 2005.

Des décisions de type financier pour mettre en cohérence budget et politique préconisée ne sont pas prises. Exemples : allocation intra sectorielle avec allocation adéquate au moyen, partie du fondamental et cycle demandant des moyens complémentaires compte tenu de la croissance des TBS élémentaires ; mise en place de crédits et d'un processus adapté d'achat de manuels scolaires conformes avec la politique de gratuité des manuels et des ratios manuel/élèves ciblés.

Une gestion rationnelle et maîtrisée des ressources humaines constitue un point fondamental d'une gestion efficace du secteur et ce d'autant plus que la part des dépenses salariales représente plus de 70% des crédits de fonctionnement pour le ministère et plus de 95% dans le primaire. De plus, les diverses lacunes (personnel payé sur les ressources allouées au Ministère de l'Education n'appartenant pas au système éducatif ; « sortie » régulière des enseignants des salles de classe, d'où importance des enseignants non « crie en main » ; mauvaise répartition régionale ; paiement d'heures supplémentaires mal suivi) sont connues depuis plusieurs années, même si l'importance ou le coût que cela représente n'avait pas encore été analysé. D'importants chantiers ont été ouverts par la DRH (ainsi que par la DPRE et la DAGE) depuis fin 2004 afin de revoir les fichiers du personnel, les mettre en cohérence avec celui de la solde¹¹³, mener un contrôle physique des effectifs, etc., ceci afin d'avoir une vision plus réaliste du personnel effectif engagé dans le système éducatif. Un autre chantier est l'immatriculation des « corps émergents » (volontaires, contractuels et vacataires) pour lesquels il est difficile d'avoir une vision claire. Toutefois, ce travail n'est qu'à ses débuts.

¹¹² . Dans l'élémentaire : suppression du redoublement intra étape ; respecter les seuils de 10% de redoublement en fin d'étape et réglementer les redoublements inter étapes afin d'arriver aux seuils fixés par le PDEF.

¹¹³ . Une mesure de « domiciliation des salaires au ME pour régularisation » a été prise pour les agents payés par le MEF mais inconnus du ME.

En conclusion, des défis majeurs restent à relever, notamment une nécessité de revoir le mode de fonctionnement du Ministère en général afin que les apports de ressources trouvent leur efficacité maximum et se traduisent par une éducation de qualité pour les populations quel que soit le niveau. D'autre part, il existe une problématique de soutenabilité (financière, technique, voire politique) de certaines orientations définies par les autorités à savoir l'expansion, voire la généralisation¹¹⁴ des cases des Tout-Petit, l'éducation obligatoire jusqu'à 16 ans, la gratuité de l'enseignement, le taux de transition d'un cycle à l'autre.

Le secteur de l'éducation se trouve actuellement dans une période où certains partenaires s'engagent vers un appui financier global au programme sectoriel en tant que stratégie cohérente pour le développement de l'éducation. Conformément à la LPG, qui précise que « des procédures d'harmonisation et de simplification des mécanismes liés aux financements extérieurs seront mis en place pour renforcer l'efficacité de cette aide » et en application des principes d'harmonisation de l'aide, certains de ces appuis prendraient une forme budgétaire. Parallèlement, compte tenu de la faiblesse du pilotage et des besoins évidents de renforcement des capacités de gestion et de pilotage de l'administration tant centrale que déconcentrée ou décentralisée, ces partenaires apporteraient également un appui au sous-programme de renforcement des capacités. Dans le cadre d'une aide sectorielle harmonisée, il est nécessaire de renforcer et d'approfondir le dialogue partenaires et autorités. A cet égard, on s'achemine vers une « lettre d'entente » fixant les engagements de chacun accompagnée d'une matrice d'indicateurs reconnue par tous. Le dispositif de suivi/évaluation demeurerait structuré autour des revues sectorielles sous l'égide du Ministère de l'Education, revues ouvertes à l'ensemble des parties prenantes avec toutefois une révision de la forme et du contenus de ces revues afin de les rendre plus opérationnelles (MCS de terrain précédents la RA ; plans d'action concrets établis à la fin de chaque RA et dont il serait fait le point à la MCS/RA suivante ; suivi des indicateurs « mesurables/appréciables » de court terme défini dans la matrice commune ; suivi de l'exécution financière (et analyse complémentaire sur la dépense publique) ; révision d'un commun accord, si cela s'avère nécessaire, du format de la matrice d'indicateurs).

Ces appuis et le dispositif de suivi envisagé s'inscrivent également totalement en cohérence avec l'Initiative Fast Track pour laquelle le Sénégal pourrait voir sa candidature endossée par les partenaires.

5.3.6 Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme Education Pour Tous (Fast Track Initiative)

Le Sénégal a émis la volonté au mois de mai 2005, de rejoindre l'Initiative Fast Track. Une évaluation du PDEF et son adéquation au cadre Fast Track a été mandatée, en février 2006, par les partenaires afin d'évaluer le possible « endossement » de la candidature du Sénégal au FTI.

L'évaluation s'est montrée positive, notamment sur l'atteinte du cadre en termes financiers, ce qui permettrait cet endossement. Toutefois, cette analyse a relevé un ensemble de

¹¹⁴ . cf. DSRP II

conditions nécessaires pour la réussite et la soutenabilité de la stratégie sénégalaise (amélioration de la rétention liée à une diminution drastique des taux de redoublement ; priorité financière effective au cycle primaire et moyen ; renforcement des capacités de pilotage) et sur les progrès à accomplir (appropriation de l'ensemble des acteurs du système et pilotage renforcé ; amélioration du recueil et de l'analyse d'indicateurs fiables et partagés). Ces points seront intégrés dans la lettre d'endossement des partenaires.

5.4 Interventions et positionnement de la CE dans les secteurs sociaux

L'UE n'est pas intervenue directement financièrement dans les secteurs de la santé¹¹⁵ et de l'éducation dans le cadre du 9^{ème} FED. Son intervention dans ces secteurs relevait du « Programme d'Appui Budgétaire à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté » du fait d'appuis directs au budget de l'Etat et plus spécifiquement parce que les décaissements des tranches variables étaient conditionnés par des indicateurs « santé » et « éducation », donc par les résultats atteints dans ces deux secteurs. En outre, le PAB-SRP inclut des fonds destinés aux appuis institutionnels. Ces fonds pourraient être utilisés pour tout appui technique, statistique ou études permettant une meilleure analyse et une amélioration de l'efficience/efficacité des dépenses des départements de la santé et de l'éducation.

La convention ABSRP a été signée le 2 décembre 2005 et le décaissement de la tranche fixe 2005 (10 millions €) a été effectué en fin décembre 2005.

Parallèlement, la Délégation de la Commission demeure un partenaire technique du secteur santé puisqu'elle est membre de la coordination des partenaires au développement du secteur de la santé après en avoir été le chef de file jusqu'à juillet 2003 ; elle est également membre des autres instances de coordination afférentes à la santé, à savoir le CCIA « Comité de Coordination Inter Agence pour la Vaccination » ainsi que le CCM « Commission Nationale de Coordination du Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ». De même, elle participe au groupe thématique des partenaires pour l'éducation et, à ce titre, à l'ensemble des réunions de coordination du secteur éducation. Elle pourrait dans ce cadre signer la lettre d'entente Autorités-Partenaires.

¹¹⁵ . Dans le cadre du 8^{ème} FED, l'UE intervenait dans le financement du secteur de la santé à travers 2 projets.

- le Programme d'Appui au Secteur de la Santé (PASS - € 9 millions) dont l'objectif était l'amélioration de l'état de santé des populations en appui au Ministère de la Santé dans la mise en œuvre du PDIS pour les régions de Kolda, Saint-Louis et Ziguinchor ; après prolongation, ce projet s'est terminé en décembre 2004 ;
- le projet d'Appui au Programme national de prévention et de prise en charge des MST/Sida (phase III) pour un montant de € 3 millions ; il visait à contribuer à la réduction de l'incidence du VIH/sida par une réduction de la transmission sexuelle, la prise en charge des personnes vivant avec le VIH et l'amélioration de la surveillance épidémiologique ; il a pris fin en janvier 2004.

6. Secteur Privé et Echanges Extérieurs

6.1 Le secteur privé et l'exportation

6.1.1 Les Caractéristiques du secteur privé

L'économie du Sénégal repose principalement sur le secteur de la pêche, du commerce et du tourisme en vertu de la position privilégiée du pays sur la côte de l'Afrique de l'ouest. Toutefois, la relative importance de ces activités est conséquence d'un faible niveau de développement des activités manufacturières et de l'agriculture¹¹⁶. Bien qu'étant correctement positionné dans l'espace UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine), le Sénégal reste jusqu'à présent peu compétitif sur le marché mondial.

Du fait de sa dépendance vis-à-vis de quelques filières arrivées à saturation (pêche, arachide, etc.), l'économie sénégalaise, insuffisamment diversifiée, est lestée par les performances limitées de ses exportations essentiellement constituées de produits primaires à faible valeur ajoutée et par une compétitivité insuffisante de son tissu d'entreprises encore peu intégré.

Le Sénégal a un secteur manufacturier peu développé comparé au secteur primaire ou tertiaire: La contribution de l'industrie (hors les industries extractives, l'énergie, l'eau et les bâtiments et travaux publics) au PIB s'élevait à seulement 13,8% en 2005. Les principales activités industrielles sont celles liées à la transformation des ressources locales (principalement les produits de la pêche, les huileries d'arachide, les phosphates) et les matériaux de construction.

La structure industrielle est fortement concentrée: 13% des entreprises du Sénégal représentent plus de 75% du chiffre d'affaires global et 90% de l'actif brut immobilisé. La seule région de Dakar regroupe près de 90% des entreprises et réalise 75% du chiffre d'affaires et 71% de la valeur ajoutée. Le tissu d'entreprises sénégalais est caractérisé par un nombre important de PME qui ont un accès difficile aux services, aux technologies et au financement.

S'agissant du secteur secondaire, l'ambition du Gouvernement est de développer l'industrie en améliorant la productivité et la compétitivité des entreprises et en réduisant les coûts des facteurs de production. La croissance du secteur est attendue à 3,6% en 2006 en raison de la bonne tenue des Bâtiments et Travaux Publics (13%) grâce à la poursuite des travaux de construction d'infrastructures routières notamment le Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU).

Entre 2000 et 2005, l'investissement a progressé de 6,6% en termes réels, du fait principalement de l'investissement public (15,1%), tandis que l'investissement privé ne

¹¹⁶ FMI (2004).

progressait que de 3,9%. De surcroît, la croissance de l'investissement privé repose essentiellement sur la construction de logements soutenue, notamment, par les transferts de la diaspora sénégalaise. L'investissement public est soutenu par les institutions internationales qui mettent en place des programmes importants pour les infrastructures et les équipements de transport.

Des barrières demeurent pour le développement du secteur privé et pour l'investissement national ou étranger. Les capacités institutionnelles, les infrastructures, le niveau des ressources humaines, l'environnement des affaires et le coût et l'accès au financement restent à renforcer.

Les Secteurs formel et informel

Le Sénégal a longtemps pratiqué une politique de substitution des importations et créé un secteur industriel axé sur les grandes entreprises d'Etat, dont la plupart sont actuellement en restructuration ou en cours de privatisation. La transformation de ressources locales (telles que celles de la pêche, l'arachide, les phosphates) est l'activité industrielle de base. Bien que l'activité industrielle ne fasse qu'une contribution faible à la formation du PIB, une partie importante, notamment dans le secteur de l'agro-alimentaire est imputable à des opérateurs économiques informels.

L'industrie agroalimentaire est fortement liée à l'agriculture, la pêche et l'élevage. Le secteur primaire est de surcroit sensible aux chocs exogènes. Il représenterait 18 % du PIB du pays en 2004, dont 15 % pour le seul secteur agricole. Le Sénégal a également des industries de chaussure en plastique, de tissu et de fil en coton. Toutefois, les activités semi-industrielles et artisanales (par exemple, les boulangeries, les ateliers de confection de vêtements) ne sont pas comptabilisées car une grande partie ont un caractère informel.

Le secteur informel occupe une place importante dans l'économie nationale. En effet, pour une participation de près de 12% à 13% de la production nationale, il emploie entre 30% à 60% de la main d'œuvre. Les activités de prédilection dans le secteur informel sont principalement le commerce, qui concentre près de 75% de la production informelle, ensuite viennent respectivement la production de biens pour 13% et le transport pour 5% tandis que les autres services occupent le reste.

Les entreprises individuelles constituent la forme juridique d'entreprises informelles la plus représentative dans ce secteur. Elles représentent 96,7% des activités de commerce, 99% du transport et 93,7% de la production de biens et autres services, tandis que les Groupements d'Intérêt Economiques (GIE) concentrent respectivement 1,7%, 1,0% et 2,1% des activités. On retrouve également des coopératives qui y sont très faiblement représentées.

L'emploi par secteurs

Tableau 6.1 - Population employée (en milliers de personnes par grands secteurs)

	2000	2001	2002	2003	2004
Secteur moderne privé	122	119	116	109	113
Administration publique	93	93	94	96	100
Secteur agropastoral	1 622	1 653	1 684	1 716	1 748
Secteur informel non agricole	1 231	1 292	1 338	1 400	1 465

Le secteur agricole (pêche comprise) et le secteur du commerce sont les plus gros pourvoyeurs d'emplois avec respectivement 53 % et 19 % de la population active en 2004. La pêche maritime contribue environ 2,5% du PIB. En 2002, la pêche artisanale procure une activité rémunératrice à près de 600.000 personnes, tandis que la pêche industrielle occupe 50.000 personnes. Le secteur de l'agro-industrie, grand pourvoyeur d'emplois, est à l'origine de 42 à 46% des emplois industriels. Les agro-industries sont parmi les plus importantes entreprises du Sénégal (avec notamment la Sonacos, Socas, Css et les Grands Domaines du Sénégal).

Le tourisme génère par ailleurs 75.000 emplois directs et 25.000 emplois indirects (2004)

Depuis 1994, la croissance du Sénégal a été à plus forte intensité de main d'œuvre que par le passé. Selon des enquêtes réalisées plus particulièrement dans l'industrie, les PME ont embauché plus de main d'œuvre que par le passé, notamment des travailleurs temporaires.

Les Entreprises publiques

Les réformes structurelles ont modifié le paysage économique du pays, en particulier les privatisations d'entreprises publiques, dans la filière agricole (Sonacos pour l'arachide et Sodefitex pour le coton) et dans les infrastructures (eau, transport ferroviaire et principalement les télécommunications). Il reste à finaliser la privatisation de l'électricité (transport et distribution), les nouvelles capacités de production étant désormais concédées aux opérateurs du Secteur privé.

Tableau 6.2 - Les parts de l'Etat dans les entreprises publiques

	Capital (millions de FCFA)	Participation du Gouvernement (en%)	Participation du Gouvernement (millions de FCFA)
Electricité (SENELEC)	119,433	100	119,433
Arachide (SONACOS)	22,627	87	19,696
Radio et télévision (RTS)	7,000	100	7,000
Habitat social (HLM)	6,000	100	6,000
Port (SN PAD)	5,000	100	5,000
Eau (SONES)	3,927	100	3,927
Services postaux (La Poste)	2,900	100	2,900
Habitat (SICAP)	2,743	90	2,468
Services agricoles (SAED)	2,500	100	2,500
Réparation maritime (SIRN)	1,928	99	1,909
Transport urbain (DAKAR DEM DIK)	1,500	77	1,155
Génie (CEREEQ)	1,239	100	1,239
Assainissement (ONA)	1,200	100	1,200
Tourisme (SAPCO)	1,200	99	1,185
Pétrole (PETROSEN)	1,200	99	1,187
Services agricoles (ISRA)	411	100	411
Formation professionnelle (CNQP)	393	100	393
Formation professionnelle (ONFP)	228	100	228
Assurance automobile (FGA)	200	50	100
Promotion du commerce (CICES)	140	59	82
Services agricoles (SODAGRI)	120	54	65
Loterie (LONASE)	110	100	110
Formation rurale (ANCAR)	91	51	46
Presse (SSPP Soleil)	27	55	15
Recouvrement de crédits (SNR)	25	100	25
Agence de Presse (APS)	23	100	23
Manufacture d'automobile (MSAD)	17	100	17
Technologie alimentaire (ITA)	5	100	5
Total	182,188		178,321

Source : Gouvernement du Sénégal/FMI 2005.

La représentation du secteur privé

Des concertations régulières sont organisées avec le Secteur privé, notamment les organisations patronales (CNP, CNES, GES, UNACOIS etc.) mais le Secteur privé n'est pas, malgré l'importance des organisations patronales et professionnelles, correctement structuré afin de pouvoir participer pleinement aux différents processus de renforcement des dispositifs d'appui qui lui sont destinés.

Les organisations patronales et professionnelles sénégalaises, qui devraient constituer des éléments clés de toute stratégie de développement du secteur privé, assument difficilement leurs rôles pour des raisons essentiellement liées au manque de moyens financiers, logistiques et humains et à leur émiettement. Les ressources des organisations patronales se limitent essentiellement aux cotisations de leurs membres et aux soutiens financiers que leur accordent des projets d'appui, dans le cadre de certains programmes spécifiques. Les organisations patronales sénégalaises n'ont pas su diversifier leurs sources de revenus, par exemple en développant des services payants. Aucune organisation ne dispose de la taille critique pour réaliser pleinement ses missions et les faibles ressources disponibles dans chaque organisation sont utilisées pour couvrir essentiellement les charges de fonctionnement ou alors mener des actions souvent similaires.

Le Conseil National du Patronat (CNP) est l'organisation patronale la plus solide mais pas forcément la plus performante avec un budget annuel de près de 100.000 euros. Le CNP participe aux différents sphères décisionnelles relatives au dialogue Public-Privé et au renforcement du secteur privé¹¹⁷. Cependant des questions d'importance demeurent avec de profonds désaccords avec certains départements ministériels.

6.1.2 Les exportations

90 % des entreprises sénégalaises sont des PME et celles vouées aux exportations ne concernent que 10 %. La méconnaissance des débouchés à l'exportation et l'insuffisance des mécanismes de financement des exportations ont empêché la diversification des exportations, en termes tant de produits que de marchés. Pour autant, les PME peuvent constituer le levier majeur de développement du tissu économique du fait de leur dynamisme et des potentiels de productivité.

L'évolution des exportations

Les exportations du Sénégal sont passées de 493 milliards de FCFA en 2000 à 671 milliards de FCFA en 2004. Le niveau des exportations est relativement stable depuis 2002. La hausse des exportations est due, en partie, à la hausse du prix des hydrocarbures, qui se répercute sur le prix des exportations des produits pétroliers raffinés (de 110 milliards de

¹¹⁷ Le CNP est la principale organisation représentative du secteur privé formel. Il regroupe 26 groupements professionnels et 4 membres associés représentatifs dans les secteurs d'activités de l'économie nationale. Le CNP est membre du CEPOD, du CNLP, et assure le Secrétariat exécutif d'une plate-forme qui a pour mission de permettre une implication des ANE, dont le Secteur privé, à tous les niveaux du processus d'exécution du 9^{ème} FED. Il est membre de la Commission Nationale chargée du Commerce International (CNCI) et est membre du comité de pilotage du MCA.

FCFA en 2002 à 163 milliards de FCFA en 2005). Mais c'est surtout dans le domaine Alimentation, Boissons & Tabacs que la progression est impressionnante passant de 31 milliards de FCFA en 2002 à plus de 181 milliards de FCFA en 2005. Par contre, la baisse des exportations dans le domaine de la pêche semble se confirmer.

S'agissant de la position extérieure, le Sénégal a dégagé en 2004 un solde global excédentaire de 24 milliards de FCFA. Cette évolution est imputable à l'amélioration du compte de capital et d'opérations financières qui est passé de 459 milliards en 2003 à 294 milliards en 2004. En revanche, le déficit du compte courant s'est établi 6,7% du PIB en 2004 ; hors dons, il se situe à 8,7% du PIB.

Les produits exportés et leurs principales destinations

La palette des produits sénégalais exportés n'est pas très diversifiée et concerne principalement les produits de la pêche frais ou transformés, les produits pétroliers raffinés¹¹⁸, l'acide phosphorique, l'arachide et ses dérivés, le coton et les engrains minéraux ou chimiques.

Les eaux territoriales sénégalaises sont réputées poissonneuses, cependant la surpêche exercée depuis de nombreuses années a eu pour conséquence une diminution des stocks halieutiques et donc une baisse des exportations de poisson, crustacés, mollusques et autres animaux marins. Ainsi, en 2004, les recettes d'exportations de ces produits n'étaient plus que de 162,5 milliards de FCFA, soit 119.474 tonnes, ce qui correspond à une baisse de 1,3% par rapport à 2003 et de 10,5% depuis 2002. Cependant les produits de la pêche, frais ou transformés, restent le premier poste des exportations sénégalaises, avec une part de 24,2%.

Le Sénégal reçoit également des versements de la part de l'UE et des armateurs européens présents dans ses eaux en vertu de l'accord de pêche reconduit en juin 2002. Le développement du secteur est principalement soutenu par le régime de l'entreprise franche d'exportation qui offre d'importants avantages fiscaux et dont la majorité des entreprises agréées sont actives dans la pêche.

¹¹⁸ Les exportations et réexportations de produits pétroliers raffinés, qui constituent 17,1% des ventes sénégalaises à l'extérieur (638.488 tonnes exportées en 2004) affichent une hausse de 5,4% par rapport à l'année précédente. Ces produits pétroliers sont expédiés par la SAR (Société Africaine de Raffinage) vers les pays de la sous-région tels que le Mali ou le Burkina Faso, qui ne possèdent pas de raffineries.

Tableau 6.3 - Les principaux produits d'exportations (en milliards de francs CFA)

	2001		2002		2003*	
	En valeur	En %	En valeur	En %	En valeur	En %
Exportations totales** (FOB)	735.3		743.4		762.7	
- Produits chimiques des ICS	72.2	9.8	109.2	14.7	92.2	12.1
- Produits arachidiens	73.2	9.8	109.2	14.7	92.2	12.1
- produits de la pêche	181.1	24.6	181.6	24.4	164.1	21.5

Source APIX¹¹⁹

Le tourisme au Sénégal est la deuxième source de recettes à l'exportation, derrière la pêche, mais devant l'arachide et le pétrole. Le secteur contribue environ 2,5% à la formation du PIB, et contribue environ 5% des recettes fiscales. Le tourisme se trouve confronté à de nombreux problèmes qui freinent son développement. Afin de les résoudre, le Gouvernement entend adopter un Code Touristique et mettre en place de nouvelles mesures incitatives à l'investissement. L'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence sous l'AGCS (OMC) aide le Sénégal à rentabiliser les services à valeur ajoutée (notamment par le biais des centres d'appels).

Tableau 6.4 - Commerce extérieur (en milliards de francs CFA)

	2001		2002		2003	
	En valeur	En %	En valeur	En %	En valeur	En %
Union Européenne	242.5	42.2	226.4	34.2	62.1	13.1
<i>dont France</i>	96.1	16.7	85.5	12.9	37.8	8.0
UEMOA	81.5	14.2	121.4	18.4	146.0	30.9
<i>dont Côte d'Ivoire</i>	18.9	3.3	22.9	3.5	27.3	5.8
<i>dont Mali</i>	39.8	6.9	58.6	8.9	61.5	13.0
Autres Etats CEDEAO	40.7	7.1	45.7	6.9	48.5	10.3
<i>dont Gambie</i>	19.7	3.4	23.4	3.5	24.1	5.1
Continent asiatique	79.5	13.8	146.3	22.1	90.2	19.1
<i>dont Inde</i>	73.1	12.4	137.2	20.8	83.1	17.6
Continent américain	3.6	0.6	3.3	0.5	4.7	1.0
<i>dont Etats Unis</i>	1.8	0.3	1.7	0.3	3.7	0.8
Autres destinations	127.0	22.1	118.5	17.9	121.4	25.7

Source APIX

Entre 2000 et 2004, l'Afrique a dépassé l'Europe comme première destination des exportations du Sénégal (263 milliards de CFA contre 200 milliards de CFA). L'Asie se place en troisième position avec presque 118 milliards de FCFA.

¹¹⁹ Cette analyse s'appuie sur les données du Guichet Unique tirées des agréments au Code des Investissements (CI) et au Statut de l'Entreprise Franche d'Exportation (EFE).

6.1.3 Les Investissements Directs Etrangers et les grands projets

Les IDE

Le principal avantage comparatif du Sénégal est le libre accès aux grands marchés européens et américain. Le Sénégal est un pays ouvert aux IDE. De manière générale l'environnement des affaires est plutôt favorable au développement du secteur privé et en particulier à l'investissement étranger (Loi n°2004-06 portant Code des Investissements, promulguée le 6 février 2004). Il n'y a pas de dispositif d'autorisation préalable des IDE et seules les activités de mareyage, de transport ou de boulangerie sont réservées aux nationaux. Les seules mesures commerciales liées à l'investissement sont les obligations liées à l'exportation pour les implantations bénéficiant du statut d'entreprise franche d'exportation, étant entendu que ces obligations ne sont pas discriminatoires car elles s'appliquent aussi bien aux étrangers qu'aux nationaux.

Il existe des avantages fiscaux intéressants pour favoriser la création d'entreprises exportatrices (exonération des entreprises franches d'exportation Loi n°2004-11 modifiant l'article premier de la loi 95-34 du 29 décembre 1995 portant Statut de l'Entreprise Franche d'Exportation, promulguée le 6 février 2004).

Au regard du financement de l'investissement, le Sénégal est surtout dépendant des capitaux pour les grandes opérations que sont les privatisations et les grands travaux. De plus, aucune décision législative n'a été prise pour favoriser la mobilisation de l'épargne locale, le crédit bail et l'émergence d'outils financiers modernes. Les obstacles à l'implantation relèvent plus du déficit d'infrastructures et du coût des facteurs que du cadre juridique considéré très liberal.

Au Sénégal, la France reste le premier investisseur étranger et tout particulièrement dans le secteur de l'industrie et des services¹²⁰. Les autres principaux pays investisseurs sont les Etats-Unis avec une demi-douzaine d'investissements importants, l'Italie, l'Espagne et le Portugal avec un plus grand nombre de PME. L'Inde est également présente par l'intermédiaire des Industries chimiques du Sénégal (ICS), qui ont doublé leur capacité de production.

Ce sont les privatisations qui ont été vecteurs des IDE les plus importants. Actuellement, la prochaine phase des privatisations concerne la reprivatisation de la SENELEC (Électricité). De plus, les projets d'infrastructures des années à venir pourraient impulser de substantiels IDE.

Selon la CNUCED (2005), les flux d'IDE ne contribuent pas de façon significative au financement des équilibres extérieurs du Sénégal. 70 millions de dollars d'IDE seraient rentrés au Sénégal en 2004, ce qui représenterait une amélioration par rapport à 2003 (52,5

¹²⁰ Les entreprises françaises contribuent à hauteur de 2 milliards d'euros à la production de biens et services. Le secteur primaire ne participe que faiblement, les secteurs secondaire et tertiaire y participent à 95 %. Elles sont pour l'Etat sénégalais une source très importante de recettes fiscales et douanières car elles contribuent à près d'un quart des recettes budgétaires du pays et près de 20 % de l'emploi formel dans le secteur privé. [France. mission économique 2006].

millions de dollars USD). Ces flux ne peuvent se comparer aux pics de 1997 (176 millions USD) et de 1999 (142 millions de dollars USD) du fait de privatisations. Du 101^{ème} rang mondial des pays d'accueil des IDE en termes de flux et au 126^{ème} en terme de stock en 2003, le Sénégal a vu sa situation se dégrader. En 2004, il est placé respectivement au 133^{ème} rang et au 129^{ème} rang.

Bien que le secteur secondaire concentre quasiment 50% des investissements, le secteur du Tourisme et celui de l'Agriculture sont les premiers destinataires des investissements.

Tableau 6.5 - Répartition sectorielle des investissements projetés (5 premiers mois 2004)

Secteur	Investissements	(%)
PRIMAIRE	11.151.748.000 F	14,97
SECONDAIRE	36.003.526.388 F	48,31
TERTIAIRE	27.365.687.174 F	36,72
TOTAL	74.520.961.562 F	100

Source APIX

Tableau 6.6 Secteurs destinataires des investissements projetés (5 premiers mois 2004)

Rang	Activités (%)
1	Tourisme
2	Agriculture
3	Alimentaire (boulangeries, eau traitée, etc.)
4	Chimique
5	Agro-industrie

Source APIX

Durant l'année 2004, cinq secteurs ont été privilégiés par les investisseurs étrangers et nationaux. Par ordre d'importance : le tourisme avec 31 %, suivi du transport aérien avec 19 %. L'agriculture et l'alimentaire occupent la troisième place avec 17 % chacun. En dernier lieu, il y a les complexes commerciaux avec un pourcentage de 16 %. Dans le domaine des IDE, à part la période allant de 2000-2001 (où on assiste à une baisse de 32 milliards à 19,5 milliards de FCFA), les réalisations suivent une évolution ascendante entre 2001 et 2003 passant respectivement de 19,5 milliards, 27 à 39 milliards de FCFA [APIX déc. 2005].

Actuellement, les projets d'investissement en activité sont dans les domaines du Tourisme et du Transport (total des investissements : près de 20 milliards de FCFA) ; des NTIC et de la haute technologie (total investissements : près de 7 milliards de FCFA) ; de l'agro-industrie (total investissements : près de 7,5 milliards de FCFA) ; de l'industrie chimique et pharmaceutique (total investissements : près de 3,5 milliards de FCFA) ; des mines (total investissements : près de 2,1 milliards de FCFA) et des industries diverses (total investissements : près de 9 milliards de FCFA) [APIX déc. 2005].

Les grands Projets

Le Millennium Challenge Account (MCA) est une initiative personnelle de G.W. Bush, président des Etats-Unis d'Amérique. Il a pour objet de mettre à disposition des PMA des fonds non remboursables (dons) destinés à accélérer la croissance et réduire la pauvreté. En mai 2004, le Sénégal a été déclaré éligible à ce fond, un comité de pilotage a été constitué et les travaux ont démarrés.

Le projet consiste dans :

- § la construction d'une plate-forme multifonctionnelle à Diamniadio. Cette plate-forme du « millénaire » est destinée à accueillir de nouvelles activités industrielles, touristiques, artisanales, commerciales et de services aux fins d'accélérer la croissance. Elle comprendra également des équipements marchands (marchés d'intérêt national, port sec, gare ferroviaire interurbaine, gare de gros porteurs, etc.) qui seront réalisés et exploités par le Secteur privé ;
- § la construction de voies de dégagements fluides (de nouvelles routes seront construites reliant Dakar à la plate-forme).

La gestion de la plate-forme est exclusivement confiée au secteur privé.

Parallèlement, d'autres grands projets d'infrastructures du Chef de l'Etat ont été confiés à l'Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX) soit : le nouvel Aéroport International, l'Autoroute à péage, le Chemin de fer à écartement standard, la Cité des Affaires de l'Afrique de l'Ouest (ancien aéroport international), etc., les projets requis par le sommet de l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI) fin 2007 et le projet MIFERSO (Mines de fer du Sénégal oriental).

Toutefois, des financements complémentaires restent requis et devraient à moyen terme constituer des opportunités de partenariat entre l'Etat et des sociétés nationales et/ou étrangères.

6.1.4 Les obstacles constatés

Si la volonté est de faire appel au Secteur privé pour le financement des infrastructures (solution adoptée pour permettre à court terme de doubler le niveau de l'investissement), la plupart de ces investissements, comme pour le reste de l'UEMOA, est effectuée par le secteur public. Il n'y a pas assez d'investissements privés au niveau national et malgré une récente augmentation de leur volume, ils ne contribuent pas encore suffisamment à la croissance.

L'Assemblée nationale a voté en 2005 la Loi n°21/2005 relative à la modernisation des procédures administratives appliquées aux investissements¹²¹. Malgré les efforts étatiques, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) souligne différentes contraintes à l'origine de la faiblesse des investissements privés : l'insuffisance d'infrastructure d'appui à la production, le renchérissement des facteurs de production, la législation du travail non adaptée, et le problème de mobilité urbaine à Dakar.

Quant aux bailleurs de fonds, dans le cadre de leur coordination pour le secteur privé, ils ont été unanimes pour relever que les points suivants peuvent avoir un effet stimulant sur l'amélioration de l'environnement des affaires et les IDE : une certaine qualité des infrastructures, une promotion des PME (notamment par un accès au crédit amélioré), une fiscalité adaptée, un environnement judiciaire adéquat, un accès au foncier facilité, une lutte contre la corruption efficiente.

Le financement

Ce secteur est sujet à la réglementation bancaire commune de l'UEMOA et le dispositif prudentiel élaboré par la Commission bancaire de l'UEMOA, qui exerce également la fonction de surveillance. Les demandes d'agrément sont déposées auprès du Ministre des finances du Sénégal, qui en vérifie le contenu et sa compatibilité avec la réglementation bancaire de l'UEMOA. La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) donne l'agrément, sous l'avis de la Commission bancaire, aux établissements de crédit, et désigne les commissaires aux comptes de ces sociétés. Ce système d'agrément à deux niveaux peut occasionner des retards, même si la Commission doit donner son avis dans un délai ne dépassant pas six mois.

Dans ce cadre régional, les Etats membres, dont le Sénégal, ont affirmé leur volonté de développer l'investissement en se dotant d'une Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM). Depuis son lancement en 1998, la BVRM cherche à attirer les investisseurs étrangers. L'activité boursière demeure limitée au sein de l'UEMOA, où le marché primaire et institutionnel représente au moins 80 % de l'activité financière.

Le secteur des services bancaires sénégalais est considéré comme sain après avoir traversé une crise d'ampleur dans les années 1980, ce qui a fortement réduit les possibilités de crédit au sein de l'économie. Pourtant, le niveau de bancarisation reste faible: à peine 6% de la population a un compte en banque et le taux d'épargne nationale ne dépasse pas 13% du PIB.

Dans le contexte de l'élaboration du DRSP (voir infra), le Gouvernement a identifié le manque d'accès au financement comme barrière structurelle au développement du secteur privé. Bien que le système de financement décentralisé soit en forte expansion, sa contribution au financement de l'activité économique reste marginale. Le Gouvernement a mis en place des structures d'appui au secteur privé à caractère financier. Toutefois, malgré des progressions régulières, le financement de l'économie reste insuffisamment assuré notamment pour les PME, particulièrement le financement moyen/long terme de

¹²¹ Cette loi introduit trois améliorations : la mise en place d'un guichet unique d'accomplissement des formalités administratives, l'instauration d'un délai de réponse des administrations pour faire suite aux investisseurs et l'obligation pour les administrations de motiver les réponses négatives.

l'investissement. On peut noter également que les outils de capital-risque ou de crédit-bail sont peu développés voire quasi-inexistants. Une enquête APIX / Fias (2002), indique que le coût et l'accès au financement sont perçus par les entrepreneurs comme les principaux freins à leur développement.

La Fiscalité des entreprises

Le Sénégal a entrepris des réformes de grande envergure pour libéraliser son économie. Ainsi, avec un cadre juridique et fiscal rénové, différents avantages sont accordés aux investisseurs à travers différents instruments d'appui, d'incitation et d'accompagnement à la création et au développement de leurs activités. Le dispositif fiscal et douanier a été modifié en vue de stimuler l'investissement privé. L'Etat du Sénégal a promulgué un nouveau Code des investissements. Et, un Régime de l'entreprise franche d'exportation a été mis en place¹²² ainsi que la nouvelle loi sur les BOT.

Néanmoins, certains entrepreneurs déplorent des contrôles fiscaux ou économiques abusifs et ce malgré l'entrée en vigueur du Code des impôts orienté vers la simplification et l'allègement de la fiscalité. En 2006, un Projet de loi abaissant le taux de l'impôt sur les sociétés de 33 à 25% a été soumis à l'Assemblée nationale et devrait être prochainement adopté.

Le foncier

Un engorgement industriel et l'accès au foncier difficile sont à déplorer. La capitale et sa proche banlieue concentrent la majeure partie du tissu industriel sénégalais. Il devient difficile de trouver à Dakar un lieu pour planter son entreprise ou étendre ses activités. Les zones industrielles sont saturées. Par ailleurs de nombreux contentieux existent : le droit légal n'a pas toujours gain de cause face au droit coutumier. Selon l'APIX, le foncier est une entrave majeure à l'investissement. En 2001, sur 28 dossiers d'investissement qui ont rencontré des difficultés, 19 ont été confrontés à la recherche de sites et cinq ont eu des difficultés pour obtenir une autorisation de construction. Les étrangers peuvent dans certains cas être soumis à des restrictions au droit de la propriété, essentiellement en ce qui concerne le foncier agricole.

Les besoins d'assistance exprimés sont :

- § L'aménagement de nouveaux sites touristiques ;
- § L'élaboration d'un schéma directeur de redéploiement industriel (foncier industriel, sites d'accueil, cartes industrielles régionales) ;
- § L'aménagement de sites artisanaux (parcs modernes, pôles technologiques) pour accueillir des unités pilotes dans les secteurs porteurs ;
- § La création de 8 villages artisanaux, un site artisanal prévu à Diamniadio.

¹²² Le champ d'application du statut de l'entreprise franche d'exportation couvre l'agriculture au sens large, l'industrie et les télé-services. Pour être agréée l'entreprise doit justifier d'un potentiel à l'exportation d'au moins 80% de son chiffre d'affaires. Loi N° 2004-11 modifiant l'article premier de la loi 95-34 du 29décembre 1995 portant statut de l'Entreprise Franche d'Exportation.

Les Infrastructures de transport

Le secteur du transport aborde les contraintes en matière de capacités par le biais d'un programme de nouveaux investissements, notamment la réhabilitation de la liaison ferroviaire entre le Sénégal et le Mali et par l'introduction de réformes institutionnelles. Le programme d'investissements publics dans le secteur des transports a été lancé en 1999 avec l'aide de plusieurs bailleurs de fonds. Au premier plan des réformes structurelles figurent des projets de privatisation des services ferroviaires internationaux, des services portuaires de conteneurs, et la gestion aéroportuaire. Des opérations pilotes ont été initiées pour décentraliser la gestion des infrastructures rurales de transport au niveau local.

Il est à constater que Dakar et sa région souffrent d'un engorgement des infrastructures routières existantes. La construction d'une autoroute à péages doit être lancée pour remédier à cet important problème de circulation routière.

Le coût de l'énergie et du transport

Au niveau des services publics au Sénégal, les dysfonctionnements majeurs se situent dans les secteurs énergétiques et du transport routier et par rail. Et le coût de l'électricité, des transports restent relativement élevés.

Le cadre réglementaire du secteur d'électricité au Sénégal a été refondu en 1998¹²³. L'objectif était de libéraliser le secteur : La Société Nationale d'Électricité (SENELEC) détenait le monopole de la production, du transport et de la distribution. Cette entreprise fut très longtemps déficitaire avec des infrastructures anciennes. Une coûteuse modernisation des infrastructures énergétiques et des prix ne couvrant pas les coûts des hydrocarbures eurent pour conséquence des coûts d'approvisionnement en énergie parmi les plus hauts de la région. Un faible taux d'électrification, (30% au niveau national dont 8% au niveau rural et des coupures de courant fréquentes) réduit la compétitivité des unités industrielles du pays.

La SENELEC poursuit son redressement avec un résultat net positif en 2004 et un taux de recouvrement de 95 %. Ces résultats ont été permis par le maintien d'une subvention d'investissement de l'Etat. Une deuxième tentative de privatisation est engagée, mais n'a pas encore été conclue.

Le manque de main d'œuvre qualifiée

Le Sénégal est un pôle de compétence au niveau sous-régional. Son réseau d'experts industriels et de conseils en management et stratégie étant relativement plus dense et plus solide que dans les autres pays. Néanmoins, la forte croissance démographique du Sénégal, conjuguée à un effort public insuffisant dans le domaine éducatif (et dans tous les cas concentré sur l'éducation scolaire plutôt que professionnelle), se traduit par un niveau inégal de formation de la population active et par une difficulté pour les entreprises de trouver de la main-d'œuvre qualifiée.

¹²³ Loi N° 98-29 du 14 avril 1998.

La méconnaissance ou le non-respect des normes de qualité

On peut constater au Sénégal une absence de politique nationale dynamique en la matière (retards dans l'adoption de textes réglementaires et légaux) et une implication insuffisante du secteur privé dans la définition et la mise en œuvre de la politique de normalisation et de gestion de la qualité. Le système de métrologie manque de fiabilité et se traduit notamment par des services insuffisamment équipés au plan technique et financier. Or la normalisation constitue un outil pour la promotion de la productivité et de la qualité.

Relativement peu d'entreprises sénégalaises ont déjà obtenu une certification qualité (ISO). Cette problématique de l'amélioration de la productivité et de la qualité constitue une préoccupation partagée. Néanmoins, une réelle prise de conscience des enjeux commerciaux dans ce domaine est nécessaire car les principaux obstacles à l'exportation sont d'ordre phytosanitaire.

L'insécurité juridique

Le Droit est trop souvent appliqué de manière imprévisible (insécurité judiciaire). En 2000, la CCIAD a créé un centre d'arbitrage, de médiation et de conciliation. A cet effet, le Sénégal a ratifié la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats et il a adhéré à la Convention de New York du 10 juin 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Néanmoins, le CCIAD n'a traité qu'un nombre très faible de cas. La fiabilité du cadre réglementaire de l'investissement est plutôt bonne, cependant elle ne met pas les investisseurs étrangers à l'abri de deux risques : des décisions souveraines (renationalisation de la SENELEC en 2000¹²⁴, injonction présidentielle de suspension de travaux hôteliers en 2003) et de décisions judiciaires aléatoires.

La corruption

La lutte contre la corruption doit être intensifiée afin de réduire les surcoûts et garantir de meilleures perspectives de développement économique et social.

Les lourdeurs administratives

Les entreprises se plaignent de l'engorgement du système judiciaire dans le domaine commercial et du code du travail. Le gouvernement fait de la modernisation du système judiciaire, un axe central des principaux programmes de bonne gouvernance. L'un des principaux défauts réside dans une certaine opacité des procédures administratives et des difficultés d'application du cadre juridique et fiscal¹²⁵.

¹²⁴ Une première tentative d'ouverture du capital de la SENELEC en 1999 s'est soldée par un échec 18 mois plus tard et le Gouvernement du Sénégal a repris l'entreprise en janvier 2001 ; une deuxième tentative de privatisation est engagée mais n'a pas encore été conclue.

¹²⁵ Loi n°2004-07 instituant une procédure spéciale d'aide à la régulation fiscale, promulguée le 6 février 2004, Loi n°2004-12 modifiant certaines dispositions du Code Général des Impôts, promulguée le 6 février 2004.

6.2 La politique du gouvernement

Le régime du commerce extérieur regroupe l'ensemble des dispositions relatives aux flux des marchandises importées ou exportées. Ces dispositions ont évolué avec les fluctuations de l'environnement international et des ajustements opérés par les pouvoirs publics au niveau des objectifs et des stratégies de développement économique et social.

Le Sénégal a fait de la croissance économique, une priorité de sa politique de développement pour réussir ses objectifs de lutte contre la pauvreté et de rattrapage en termes d'aménagement du territoire. C'est ainsi que les autorités manifestent une volonté d'une diversification de l'économie et des exportations en adoptant notamment des réformes et mesures susceptibles de créer un environnement favorable pour le développement du Secteur privé.

La politique du Sénégal est axée sur cinq éléments, hiérarchisés en fonction des priorités définies par le gouvernement : La Nouvelle Initiative Africaine (NEPAD) et le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté qui prennent en compte la politique régionale avec la CEDEAO et l'UEMOA, le Dixième Plan, ainsi que les politiques et stratégies sectorielles pour les secteurs clés. En vue de la promotion du commerce le Gouvernement a initié une Lettre de Politique sectorielle et un document de Cadre Intégré qui visent la définition d'une stratégie cohérente de promotion des exportations et de gestion rationnelle du marché intérieur sénégalais, ainsi que divers programmes de renforcement des capacités.

Articulée autour des grandes orientations du NEPAD et de l'Union Africaine, la stratégie de développement du commerce constitue un des leviers privilégiés devant permettre de mieux tirer profit des opportunités commerciales attendues de la mise en œuvre des Accords de l'OMC, des Traités instituant l'UEMOA et la CEDEAO, et des initiatives commerciales destinées aux pays moins avancés(PMA)¹²⁶.

A cet égard, les axes stratégiques poursuivis sont : l'amélioration de l'accès aux marchés, le renforcement de l'intégration régionale au sein de l'UEMOA, de la CEDEAO et de l'Union Africaine ; le développement de la capacité de production et d'offre à l'exportation, et sa promotion ; la contribution au développement de la concurrence et à l'amélioration des circuits de distribution sur toute l'étendue du territoire national.

Pour assurer la bonne exécution de la politique industrielle du Sénégal, quatre groupes d'instruments d'intervention sont en voie de renforcement : l'amélioration du cadre d'appui au développement des PME (réseaux de PME, grappes industrielles), la promotion de l'investissement et des transferts de technologie (Bourse de Sous-Traitance, Agence de Promotion des Investissements, Financement Privé des Infrastructures), et la promotion de la qualité, de la normalisation et de la métrologie.

¹²⁶ L'appartenance du Sénégal au groupe PMA, statut conditionnant l'éligibilité au Cadre Intégré, a pour but d'aider les PMA à mieux s'intégrer dans le système du commerce international (programme mis en place conjointement par l'OMC, la CNUCED et la Chambre de Commerce internationale-CCI par le biais du programme JITAP). Le Cadre Intégré souligne la nécessité d'intégrer les priorités commerciales de chaque pays dans son plan national de développement ou dans sa SRP.

S'agissant du secteur secondaire, l'ambition du Gouvernement est de développer l'industrie en améliorant la productivité et la compétitivité des entreprises et en réduisant les coûts des facteurs de production. La croissance du secteur est attendue à 3,6% en 2006 en raison de la bonne tenue des Bâtiments et Travaux Publics (13%) avec la poursuite de travaux de construction d'infrastructures routières notamment le Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU-DSRP).

S'agissant particulièrement du secteur industriel, les orientations du Gouvernement visent notamment à poursuivre la mise à niveau des entreprises et le redéploiement industriel à travers notamment la mise en œuvre de la plateforme industrielle de Diamniadio ainsi que la poursuite de la mise en œuvre de la Stratégie de Développement du Secteur privé. Ainsi, les investissements publics devraient être réorientés vers le relèvement de la productivité des entreprises.

6.2.1 Les politiques et stratégies et leur mise en œuvre

Le DSRP

Pour le Sénégal, l'année 2003 a été l'année de lancement de la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). Pour la période 2003-2005, la SRP a prévu que la croissance économique soit tirée par les investissements et les exportations, notamment les produits de l'agriculture et de la pêche, les textiles et vêtements, l'artisanat et le tourisme.

Parallèlement, par le biais du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), les autorités se sont engagées à « accompagner la stratégie de création de richesse définie dans la SRP par une consolidation du cadre macroéconomique, l'amélioration de la gouvernance et la mise en œuvre de réformes structurelles essentielles à la levée progressive des principaux obstacles à la croissance et à l'élimination des risques de déséquilibres financiers majeurs d'origine parapublique ».

Les éléments principaux du DSRP au sujet de l'investissement sont, d'une part, d'étendre le champ d'action de l'investisseur par la privatisation d'entreprises d'Etat, ainsi que la promotion des grands travaux du Président (par exemple, le nouvel aéroport international de Dakar), et, d'autre part, créer une structure d'accueil favorable à l'implantation au Sénégal.

Les activités de la 1^{ère} phase du DSRP n'ont pas encore produit les résultats escomptés. Cette opinion est largement partagée et il est fortement souhaité que la 2^{ème} phase prenne la mesure d'une meilleure prise en charge des préoccupations du Secteur privé.

La Stratégie de Développement du Secteur Privé

En 1999, l'Etat a défini une Stratégie de Développement du Secteur privé (SDSP). Cette Stratégie s'articule autour de cinq axes : La modernisation de la justice, la simplification des procédures administratives liées à l'investissement, le financement de l'entreprise, l'unification des organisations du secteur privé, la formation professionnelle, la

communication et le dispositif institutionnel d'appui au secteur privé. Dès 2001, ces orientations furent intégrées dans le document de politique de bonne gouvernance et le DSRP I adopté par le gouvernement.

Cette SDSP fut révisée en 2002 et 2004. Dès 2002, afin d'encourager les investissements, le Gouvernement a adopté une stratégie de développement du secteur privé, mettant l'accent sur la simplification du cadre réglementaire, sur l'amélioration du fonctionnement du système judiciaire et sur un accès simplifié au financement.

La mise en œuvre de cette stratégie SDSP a permis de réaliser un certain nombre d'actions : l'installation des guichets dédiés aux PME dans les banques, la simplification des procédures liées à l'investissement, la réforme du code des investissements. La création des agences telles que l'APIX, l'ADEPME en vue de rationaliser et renforcer le dispositif d'appui du secteur privé, des réformes du code général des impôts, la contribution globale unique pour les PME et la mise en œuvre du Projet de Promotion des Investissements Privés (PPIP) financé par la Banque mondiale.

La Stratégie de Croissance Accélérée (SCA)

En mars 2006, dans le Rapport provisoire du DSRP II (2006-2011), l'un des quatre axes principaux de la SRP est dans la continuité du DSRP I. Il s'agit de promouvoir les opportunités de '*Création de richesse au Sénégal : Pour une croissance pro pauvre*'. En plus de traduire le plan d'actions du Cadre Intégré et de reprendre tous les secteurs prioritaires précédemment identifiés dans le DSRP I¹²⁷ est adjoint la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA).

Cette SCA repose sur l'identification de cinq grappes jugées porteuses (l'agro-industrie et agroalimentaire, le textile et dérivés ; le tourisme, l'artisanat d'art et les industries culturelles ; les produits de la mer et de l'aquaculture ; les NTIC et les téléservices) visant à assurer une forte croissance des secteurs ciblés avec un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie et sur la volonté d'obtention d'un environnement des affaires de classe internationale¹²⁸. A cet effet, un « Programme d'action SCA » (PASCA) sera présenté à l'Assemblée nationale avec la mise en place d'une structure de suivi de la mise en œuvre de la SCA.

Cette SCA, considérée comme un axe central de croissance, articule des politiques sectorielles avec désormais pour nouvelles priorités les Infrastructures de transport et l'Energie. Ceci implique un impératif de bonne gouvernance à toutes les strates de l'administration centrale, des structures décentralisées, du secteur privé et de la société civile pour en tirer tous les avantages.

¹²⁷ Par une hausse des investissements publics et privés suite à une augmentation de l'aide publique au développement et des flux d'investissements directs étrangers, un meilleur ciblage et une amélioration de la qualité des investissements et un redressement de la contribution du secteur agricole à la croissance basée notamment sur une diversification des produits et une modernisation des exploitations". Gouvernement du Sénégal (2002), Chapitre 4.

¹²⁸ L'objectif est de dépasser les 5-6 % de taux de croissance annuel pour le porter à 7-8% afin de réduire de façon significative la pauvreté à l'horizon 2015. En janvier 2006, lors d'une visite du 1^{er} Ministre du Sénégal à Washington, la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) a reçu le plein soutien de la Banque mondiale.

La Politique de mise à niveau

Le constat a été fait pour le Sénégal que les gains les plus importants et les plus immédiats de compétitivité de l'économie sénégalaise sont à rechercher au niveau national, dans les entreprises. Des efforts de restructuration de l'appareil de production devraient permettre la mise à disponibilité d'un réseau d'infrastructures (parcs industriels, voies de communication etc.) et d'activités de soutien (dispositif de sauvetage des entreprises en difficulté, sous-traitance, appui-conseil, facilitations diverses, etc.).

Le principe de la mise à niveau est de permettre aux entreprises sénégalaises d'effectuer les gains de compétitivité et les choix stratégiques nécessaires pour affronter, dans les meilleures conditions, la concurrence étrangère sur le marché local et tirer profit des opportunités d'exportation qu'offrent l'UEMOA [Programme mise à niveau (Uemoa-Onudi), l'amélioration de la compétitivité des entreprises au sein de l'UEMOA (étude BOAD)] et les marchés internationaux.

La mise en œuvre de ce programme s'appuie sur la constitution d'un comité exécutif (ou de pilotage) tripartite¹²⁹ statuant notamment sur l'octroi de primes à l'investissement et ayant une fonction de pilotage du programme dans sa phase test. Elle s'appuie également sur la constitution d'un Bureau de mise à niveau, au sein de l'Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME).

Une assistance technique spécialisée appuie le démarrage du programme national et accompagne le Bureau de mise à niveau (BMAN) dans la phase test. Avec l'accord des différentes parties, cette expertise est confiée à l'ONUDI pour un démarrage rapide et sécurisé du programme national de Mise à Niveau¹³⁰.

Le BMAN, qui étudie et prépare les dossiers des entreprises, a démarré ses activités en octobre 2004 et est pleinement opérationnel depuis janvier 2005. Prochainement doit être examinée, par l'Assemblée nationale, la transformation du BMAN en Agence nationale. Le succès et le suivi des résultats du BMAN illustrent un besoin essentiel pour le tissu des PME sénégalaises.

6.2.2 Les institutions en charge

L'un des problèmes du Sénégal en ce qui concerne le développement du commerce extérieur se situe entre la volonté politique d'améliorer les résultats du commerce extérieur et les capacités institutionnelles nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre les mesures que cela nécessite. La responsabilité de la formulation et de la mise en œuvre de la politique commerciale est souvent dispersée parmi plusieurs institutions et parfois avec des doubles emplois. De plus, les capacités du Ministère du Commerce et des autres institutions qui

¹²⁹ Le Comité de Pilotage (COPIL) de la mise à niveau a été créé mi 2004 et se réunit régulièrement depuis cette date ; il est composé de représentants de l'administration, de banquiers et de représentants des organisations professionnelles du Secteur privé ; son président est issu du Secteur privé.

¹³⁰ Dans ce cadre, l'AFD a mis en place un programme de renforcement de la compétitivité des entreprises sénégalaises (PARCES). Dans sa première phase, ce programme est composé de trois sous-programmes complémentaires : la mise à niveau des entreprises, la formation professionnelle et la diversification du secteur financier.

doivent promouvoir le commerce comme l'APIX, l'ADEPME et l'ASEPEX, sont limitées en raison de l'insuffisance de leurs ressources financières notamment.

Le Ministère du Commerce

Le Ministère du Commerce a en charge la politique commerciale du Sénégal¹³¹. En liaison avec le Ministre de l'Economie et des Finances, le Ministère du Commerce est responsable des négociations commerciales internationales et de la mise en œuvre des politiques relatives au commerce extérieur. Le Ministre du Commerce représente l'Etat dans les réunions ministérielles de l'OMC. Le Ministère est également le point focal pour le suivi des accords de l'OMC et la participation du Sénégal aux activités de l'OMC, sous réserve de l'exercice de la politique commerciale commune de l'UEMOA.

Dans l'exercice de ses responsabilités, le Ministère du Commerce est soutenu par un Comité National des Négociations Commerciales Internationales (CNNCI), institué en 2001¹³² (négociations commerciales sous l'OMC et formulation et harmonisation des positions nationales en matière de négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales).

L'Association Sénégalaise de Normalisation (ASN) est responsable des normes techniques et de l'évaluation de la conformité.

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

Le Ministère de l'Economie et des Finances joue un rôle important dans les questions de politique commerciale. Le Ministère abrite la Direction générale des douanes et droits indirects, dont une partie importante des activités est concernée par les engagements du Sénégal en matière tarifaire et non-tarifaire sous les accords régionaux et bilatéraux et l'OMC. Le Ministère de l'Economie et des Finances représente l'Etat dans les réunions ministérielles de la zone franc, l'Union Monétaire ouest-africaine (UMOA), de l'UEMOA, ainsi que l'Accord de Partenariat ACP-UE.

Plus spécifiquement dans le cadre de la négociation relative à l'APE, le Sénégal a mis en place un groupe de travail interministériel (MEF, Ministère du Commerce) pour accompagner le processus.

L'APIX

Les éléments principaux de la SRP au sujet de l'investissement sont, d'une part, d'étendre le champ d'action de l'investisseur par la privatisation d'entreprises d'Etat, ainsi que la promotion des grands travaux, et, d'autre part, créer une structure d'accueil favorable à l'implantation au Sénégal. A cet effet, l'Agence nationale chargée de la promotion des investissements et des grands travaux (APIX) a été créée en juillet 2000.

¹³¹ Décret N° 2001-406 du 21 mai 2001.

¹³² Décret N° 2001-1072.

L'Agence est responsable de la conception et de la mise en œuvre de la politique en matière d'investissements et d'assurer le rôle de maître d'ouvrage pour les grands projets présidentiels. Le Comité stratégique pour la promotion de l'investissement est l'organe de supervision et de suivi des activités de l'agence dans le domaine de promotion de l'investissement au regard des orientations définies par le Président de la République.

L'APIX donne l'agrément au Code des Investissements et au régime de l'entreprise franche d'exportation, grâce auquel les entreprises peuvent bénéficier de divers avantages fiscaux. L'APIX a mis en place un guichet unique afin de permettre aux investisseurs d'accomplir rapidement les formalités administratives nécessaires pour s'établir au Sénégal.

L'APIX est à l'origine de trois initiatives majeures pour attirer les IDE : Le Conseil présidentiel de l'Investissement (CPI)¹³³, la Loi sur les BOT (Loi BOT du 13 Février 2004) a pour ambition de sécuriser les opérations en BOT en voulant garantir la transparence et un environnement juridique stable et le remaniement du Code des Investissements.

L'ASEPEX

L'Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations (ASEPEX) a été créée par décret n°2005-108 du 15 février 2005 pour favoriser la promotion des exportations, soutenir le Secteur privé et renforcer l'intégration économique régionale et internationale. Ses organes constitutifs sont composés d'un Conseil de Surveillance et d'orientations Stratégiques, d'une Direction Générale et d'un Fonds de Promotion des Exportations (FOPROMEX). Actuellement, l'Agence est en train de se mettre en place suite à l'acquisition du matériel d'équipement et devrait normalement être opérationnelle courant 2006.

L'ADEPME

A la suite des recommandations formulées dans le cadre du SDSP, il a été mis en place un dispositif visant à créer une structure d'appui technique devant prendre en charge les besoins des PME, l'Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises, (ADEPME) créée par décret n°2001-1036 du 29 novembre 2001. Elle est le point focal de l'appui aux entreprises.

L'ADEPME a pour fonction d'accompagner l'entreprise dans la définition d'un diagnostic global et dans l'exécution de son plan d'affaires. Jusqu'à présent, les résultats, en comparaison avec le BMAN, ne sont guère satisfaisants. Et ce principalement pour des questions de management et de ressources humaines.

¹³³ Le dialogue entre l'Etat et le secteur privé devrait être renforcé, à travers notamment les Conseils Présidentiels pour l'Investissement (CPI), pour établir des relations de partenariat stratégique avec les entreprises étrangères évoluant dans des secteurs clés afin d'identifier et de lever les distorsions et les obstacles au développement de l'investissement direct.

6.3 Le cadre institutionnel de l'intégration régionale

Le Sénégal a placé l'intégration et l'unité africaine au centre de ses choix politiques. C'est à ce titre que le Sénégal a joué un rôle de leadership dans le processus de regroupement des Etats de la sous région - Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), CEDEAO, plus récemment NEPAD - et de la mise en place de l'Union Africaine.

La politique commerciale du Sénégal consiste principalement en la mise en œuvre de la politique commerciale commune de l'UEMOA. En ce qui concerne le processus d'intégration dans le cadre de la sous-région à travers l'UEMOA, l'un des aspects fondamentaux de cette intégration est la mise en place d'une politique commerciale extérieure commune. Le processus adopté modifie profondément l'environnement des entreprises en particulier en raison de la baisse de la protection tarifaire qu'a entraîné la mise en place du Tarif Extérieur Commun (TEC) en janvier 2000¹³⁴. Le nouveau système de règles d'origine UEMOA a été adopté en 2003.

Les pays de la CEDEAO et la Mauritanie négocient actuellement un Accord de partenariat économique (APE) avec l'UE, qui prendrait éventuellement la relève à partir de 2008 de l'Accord de Cotonou (ACP-UE). L'option de l'intégration au Système généralisé de préférences (SGP) de l'UE est également sous considération. En tant que PMA, le Sénégal bénéficie depuis mars 2001 du traitement le plus favorable consenti sous le SGP de l'UE à travers l'initiative "Tout sauf les armes".

6.3.1 Le NEPAD

Le NEPAD souligne l'intérêt pour les Chefs d'Etats du continent de miser sur la bonne gouvernance. Dans cet objectif le NEPAD est axé sur trois grandes thématiques permettant de réaliser le développement durable, avec des domaines prioritaires et la mobilisation des ressources¹³⁵.

Les buts identifiés sont de parvenir à une croissance économique annuelle du PIB de plus de 7%, de la maintenir pendant les 15 prochaines années et d'assurer pour le continent la réalisation des sept «objectifs internationaux de développement».

Le NEPAD a permis de mettre en avant l'importance des projets d'infrastructures dans le développement des échanges commerciaux intra-africains. La circulation des marchandises et des personnes est actuellement entravée par le mauvais état des routes et des voies ferrées.

¹³⁴ Un travail est actuellement en cours au niveau du Comité de gestion du TEC du MEF.

¹³⁵ Pour le NEPAD les conditions requises pour réaliser un développement durable, comprennent la paix, la sécurité, la démocratie, la bonne gouvernance, la gouvernance économique et celle des entreprises, et l'intégration régionale ; les domaines prioritaires sont les infrastructures, les ressources humaines, la santé, la technologie de l'information et de la communication, l'agriculture, l'énergie et l'accès aux marchés des pays développés et enfin la mobilisation des ressources.

6.3.2 L'UEMOA

L'UEMOA regroupe 8 Etats et compte près de 70 millions habitants. L'organisation a un objectif d'intégration ambitieux avec la mise en place d'institutions à caractère juridique et législatif (Cour de Justice, Cour des Comptes, Comité interparlementaire), d'une surveillance multilatérale et d'un pacte en vue d'assurer la convergence des performances des politiques macroéconomiques nationales, d'une union douanière avec un tarif extérieur commun (TEC) et enfin des politiques sectorielles. L'UEMOA se caractérise par la reconnaissance d'une même unité monétaire, le franc de la Communauté Financière Africaine (FCFA).

L'UEMOA, dont l'objectif est la création d'un marché commun, a accompli l'harmonisation des droits d'accises et de la taxe de la valeur ajoutée (TVA), et mis en place un cadre réglementaire commun pour les pratiques anticoncurrentielles, y compris un Code Communautaire Anti-Dumping. Les Etats ont déjà renforcé la stratégie de convergence des politiques économiques guidée par le Pacte de Stabilité et la Stratégie du marché commun, suite à l'adoption du l'Union douanière, avec le Programme Economique Régional (PER 2004-2008, en vue d'imprimer une croissance accélérée à l'Union).

L'UEMOA a soutenu la mise en place des dispositifs législatifs de l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires) dont le Sénégal est signataire. L'OHADA a pour objectif de garantir la sécurité juridique au sein des pays membres pour encourager les investissements nationaux et étrangers. Le Sénégal a ratifié les sept actes uniformes sur les sociétés commerciales qui ont été adoptés à ce jour.

Au niveau de l'ensemble de l'UEMOA (comme au niveau de la CEDEAO), les échanges intra-communautaires sont basés sur des règles d'origine et sur une procédure d'agrément des entreprises et des produits.

La politique du Sénégal en matière du commerce des marchandises consiste essentiellement en la mise en œuvre des actes de l'UEMOA, qui établissent un cadre réglementaire pour une série de mesures ayant une influence sur le commerce des marchandises, aussi bien directe qu'indirecte. Il s'agit notamment des droits de douane NPF sous le Tarif Extérieur Commun (TEC), des droits supplémentaires et du régime préférentiel, ainsi que du système de "valeurs de référence" que le Sénégal propose de mettre en place.

Le Sénégal a mis en œuvre l'Accord sur l'évaluation en douane à partir du juillet 2001, et demande depuis une dérogation afin de maintenir des "valeurs de référence" sur plus de 29 produits (entre autres, huiles végétales raffinées, préparations alimentaires, boissons alcoolisées, cigarettes) d'origine non-UEMOA¹³⁶. Chacune des deux organisations régionales a mis en place un système transitoire de compensation financière des pertes de recettes dues au désarmement tarifaire interne.

¹³⁶ Ce dispositif complète un programme de vérification des importations (PVI) au-dessus du seuil de 1 million de francs CFA (environ 650€). Les autorités sénégalaises justifient le recours aux valeurs minimales par le besoin de protéger la production nationale et l'absence de dispositifs opérationnels de mesures anti-dumping, compensatoires ou de sauvegarde.

6.3.3 La CEDEAO

Le Sénégal est également membre de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO)¹³⁷, qui regroupe 15 Etats et compte près de 230 millions habitants. Sa mission est de promouvoir l'intégration économique dans tous les domaines de l'activité économique. Son calendrier de libéralisation des échanges n'a pas été respecté mais la CEDEAO a enregistré des acquis avec des progrès dans la libre circulation des personnes, le fonds de soutien à l'intégration, la promotion des axes de transports transfrontaliers, et joue un rôle important dans la résolution des conflits au niveau sous-régional.

La CEDEAO a lancé de nombreux projets afin de compléter et rendre opérables les réseaux de communication, d'énergie, de transport et de tourisme au sein de la sous-région, en coopération avec les bailleurs de fonds. Les réalisations principales sont les réseaux communautaires transsaharien et transcôtier et les normes de classement des établissements d'hébergement touristique.

En ce qui concerne la facilitation des échanges, la CEDEAO et l'UEMOA ont adopté une Déclaration en Douane Unique (DDU). Celle-ci est donc en principe commune à toute la sous-région (15 pays) mais n'est pas utilisée dans tous les pays actuellement.

On constate dans la région la persistance d'entraves non tarifaires à la circulation des marchandises, telles que les obstacles techniques, barrages routiers, prohibitions et autres obstacles administratifs. Une stratégie communautaire et un réseau d'infrastructures routières au sein de l'UEMOA ont été adoptés et soumis aux bailleurs de fonds¹³⁸. Un programme communautaire de construction de postes de contrôle juxtaposés aux frontières entre les États membres a été adopté; la mise en œuvre a débuté en 2003 mais connaît des retards¹³⁹.

Le régime de Transit Routier Inter-Etats (TRIE) offre un cadre législatif régional de coopération, en matière de transport routier international. Le TRIE a été institué et adopté par la Convention du 30 Mai 1982 de la CEDEAO. Il préconise la simplification et la coordination des formalités douanières grâce à l'utilisation aux frontières d'installations douanières communes ainsi que de documents de transit communs. L'UEMOA a adopté un code des douanes en 2002. L'application du Code dans les pays membres de l'UEMOA est relativement satisfaisante, à l'exception principale des dispositions concernant le TRIE. Par ailleurs, dans certains domaines des textes d'application sont encore attendus.

Au Sénégal ce dispositif est mis en place par la Chambre de Commerce d'Industrie & d'Agriculture de Dakar (CCIAD) qui est le point focal du TRIE en tant que caution nationale. Le CCIAD a la volonté d'établir, au niveau régional (par le biais d'accords bilatéraux), des points de contrôle avec la création de bureaux de contrôle juxtaposés et ce dans toutes les villes frontières de la CEDEAO. Il existe dans la région, au niveau bilatéral

¹³⁷ Schéma de libéralisation de la CEDEAO mis en application au Sénégal par circulaire n°006 DGD/DEL/DRCI/BNF du 5 janvier 2004.

¹³⁸ Décision N° 2/2001.

¹³⁹ Décision N° 8/2000. Les localités test sont les frontières entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire et le Togo.

et sous-régional, une série de procédures et de règlements en matière de commerce de transit, dont le but est d'améliorer les infrastructures physiques, de supprimer les barrières non physiques, et de mettre en place un cadre de transport en transit sous-régional.

6.4 Stratégie et interventions de l'Union Européenne dans le domaine de l'appui au secteur privé, de l'intégration régionale et du développement des échanges

6.4.1 Le cadre des échanges commerciaux entre le Sénégal et l'UE

Le Sénégal figure parmi les pays de l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (ACP), avec lesquels l'Union européenne a conclu l'Accord de Cotonou en 2000, dont les préférences non-réciproques sont encore l'objet d'une dérogation consentie par les pays membres de l'OMC. Les dispositions commerciales sont l'un des mécanismes de coopération entre les Etats ACP et de l'UE. Cette dernière admet en régime de franchise les produits industriels et les produits agricoles transformés, originaires des Etats ACP sur la base de la non-réciprocité.

Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, l'UE et les pays ACP sont convenus de conclure de nouveaux accords commerciaux, sur une base régionale compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges.

Le régime « Tout Sauf les Armes ». Cette initiative mieux connue sous sa dénomination anglaise d'initiative EBA (Everything but Arms) a été adoptée par le Conseil de l'Europe le 28 février 2001¹⁴⁰. Cet intitulé précise bien la nature et la portée de cette initiative. Premièrement, l'initiative EBA se fait dans le cadre du Schéma pluriannuel de Préférences Tarifaires Généralisées mieux connu sous son acronyme de "système SPG". Ce sont les Pays les Moins Avancés (PMA) qui en sont les bénéficiaires¹⁴¹. La réglementation précise que l'ensemble des produits – à l'exception des armes - sont concernés, sans limitation de quantité et que l'accès est libre (franchise totale de droit de douane¹⁴²).

¹⁴⁰ Sa dénomination officielle est : « Règlement (CE) N°416/2001 du 28 février 2001 modifiant le règlement (CE) n°2820/98 portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} juillet 1999 au 31 décembre 2001, afin d'étendre aux produits originaires des pays les moins développés la franchise des droits de douane sans aucune limitation quantitative (JO L 60/43 du 01.03.2001).

¹⁴¹ Règlement de l'UE 416/2001.

¹⁴² Des arrangements transitoires s'appliquent sur quelques exceptions (riz, bananes et sucre). Règlement de l'UE 2501/2001. TSA a pris effet le 5 mars 2001

Avec l'initiative « Tout Sauf les Armes », les PMA sont les pays qui jouissent du traitement préférentiel le plus favorable en vertu du SGP, y compris dans le cadre de l'Accord de partenariat ACP-UE, sauf pour ce qui est des protocoles visant certains produits.¹⁴³ Les Etats membres de l'UEMOA gardent ouverte l'option du Système Généralisé de Préférence (SGP).

6.4.2 La négociation de l'APE

Dès la signature de l'Accord de Cotonou en juin 2000, la Commission de l'UEMOA a expressément reçu mandat du Conseil des Ministres, en juillet 2000, d'ouvrir et conduire des négociations avec la Commission de l'Union Européenne en vue de la conclusion d'un Accord de Partenariat Economique (APE) entre l'UEMOA et l'Union Européenne. En septembre 2001, l'UE a entamé des négociations en vue de conclure un APE avec l'UEMOA en collaboration avec la CEDEAO¹⁴⁴. Le lancement des négociations sur l'APE a eu lieu le 6 octobre 2003 à Cotonou (Bénin). La feuille de route approuvée par les ministres ouest africains lors d'une réunion tenue à Accra le 4 août 2004, contient un programme de travail indicatif et une définition des structures de négociation.

Lors de la dernière réunion du Comité Ministériel de Suivi de l'APE (AO-UE) en avril 2006, les ministres de la région ont relevé le retard pris par la région dans le processus et décidé de fixer des dates limites pour l'exécution des activités de la phase 1 non encore réalisées. La phase 2 n'a pas encore commencé. Afin de s'assurer qu'aucun délai supplémentaire ne soit nécessaire, l'article 37§4 de l'Accord de Cotonou dispose qu'en 2006 l'état d'avancement des préparatifs doit être examiné. Dans la perspective de l'ouverture des négociations de la seconde phase, plus précisément sur la structure de l'Accord APE, les deux Secrétariats ont élaboré un projet de structure. La proposition est structurée en six parties auxquelles s'ajoutent une série de protocoles qui seront annexés à l'Accord.

Les progrès réalisés dans le cadre des travaux de la phase 1 sont en particulier dans les domaines liés au commerce des marchandises (union douanière, facilitation des échanges, normes, obstacles techniques au commerce et mesures SPS). Six Groupes techniques thématiques sont mis en place actuellement. Dans le Groupe Droit de propriété intellectuelle, les deux parties Afrique de l'Ouest-UE ont retenu une liste de domaines prioritaires.

Néanmoins, on constate des divergences émanant du Groupe Commerce des services, qui relève qu'un accent particulier doit être mis sur les problèmes de gouvernance économique, le calendrier de libéralisation et sur la nécessité d'engagements précis de la part l'UE sur le mode 4 (OMC-AGCS) qui est une priorité pour la région.

Le Comité Ministériel de Suivi a insisté sur des engagements de la partie européenne en termes de ressources complémentaires et de libre circulation des personnes, notamment l'assouplissement de l'octroi de visas aux opérateurs économiques de la région Afrique de l'Ouest. En ce qui concerne l'approche de la région pour la prise en compte des questions

¹⁴³ OMC, WT/TPR/S/102-2 de juillet 2002.

¹⁴⁴ Directive N° 3/2000/CM/UEMOA.

de l'investissement et de la concurrence dans les négociations APE, il n'y a pas eu de consensus sur l'ouverture de négociations avec l'UE.

Le Comité Ministériel de Suivi a souligné la nécessité de la mise en cohérence qui doit exister entre les objectifs de l'APE, le programme de Doha pour le Développement, les objectifs du millénaire et le NEPAD.

Alors que l'UE pensait avoir fait une avancée significative, le mois d'avril 2006 a vu surgir des critiques, matérialisant des désaccords pour le moins latents relatifs à l'APE. Les deux réunions tenues à Abuja le 10 avril (Ministres du commerce de la CEDEAO-UEMOA) et à Nairobi le 14 avril (Ministres du commerce de l'Union africaine) ont illustrés des doutes quant à une conclusion proche d'un accord APE. Les délégués participants ont même suggéré d'explorer de possibles alternatives à cet accord¹⁴⁵. La CEDEAO a relevé que plusieurs études d'impact de l'APE mettaient en avant des risques importants pour les secteurs productifs (pertes de parts de marché, d'emploi et de revenus ; risques d'éviction d'entreprises ; relocalisations géographiques ; etc.), au delà des pertes de recettes publiques induites par la suppression des taxes douanières.

Aussi, sujet de controverse pour l'UE, la CEDEAO souligne la nécessité de prendre en compte de la dimension de développement de l'APE. Et ce, afin de mettre l'accent sur la prise en charge des coûts d'ajustement de l'accord, ainsi que sur la définition d'un programme de mise à niveau de l'outil productif.

La conclusion de l'APE aura, comme élément majeur, la disparition des préférences commerciales non réciproques en faveur des Etats ACP. En effet, l'Accord prévoit qu'au terme de la transition - l'année 2020 au plus tard - les partenaires régionaux de l'UE auront éliminé les droits de douane sur les importations en provenance de l'UE. Par conséquent, les recettes fiscales seront en baisse et la concurrence risque d'être plus forte. En revanche, les consommateurs bénéficieraient de la baisse des prix et de l'effet stimulateur sur les entreprises nationales.

Des études économiques sont nécessaires et urgentes afin d'évaluer l'impact précis de l'APE sur l'économie sénégalaise. Dans le cadre de la préparation des négociations et du suivi de la feuille de route, le Gouvernement du Sénégal, en accord avec la DCE, a décidé de lancer une étude d'impact économique, social et sur la compétitivité des secteurs des APE en vue d'informer les deux partenaires sur les priorités de la coopération et l'accompagnement des négociations APE. Ceci, en vue notamment du renforcement des capacités d'offre du Sénégal et de la meilleure appropriation des opportunités économiques et de développement offertes par l'APE. Mais cette étude n'a pas rencontré les attentes du Gouvernement. Actuellement, est en cours une autre étude spécifique portant sur la réalisation d'un modèle d'équilibre général calculable (MEGC). Faute d'études, les autorités sénégalaises ne sont pas encore en mesure d'identifier les impacts sur tous les secteurs pouvant être affectés par la fin des préférences accordées par l'UE.

¹⁴⁵ Voir les conclusions de l'étude « APE alternatifs et alternatives aux APE », commanditée par OXFAM international & Both ENDS à la demande du Nigéria.

La mise en œuvre de l'APE, prévue pour le 1^{er} janvier 2008, coïncidera avec le début de la période du 10^{ème} FED (2008-2013). Selon la CE la mise en œuvre de l'APE nécessitera donc un accompagnement au niveau régional et national, en vue d'en optimiser les bénéfices. Cet accompagnement devra être assuré entre autres par le 10^{ème} FED¹⁴⁶. Il est prévu d'accroître l'importance de la programmation régionale par la CE (note de cadrage).

La part des enveloppes régionales dans le FED devrait presque doubler, passant de 4,7 % pour le 9^{ème} FED à environ 8% pour le 10^{ème} FED. La programmation aura pour objectif le soutien de l'Agenda de la programmation régionale et ce au niveau de l'UEMOA, par une participation au financement du Programme PER, et au niveau de la CEDEAO par un soutien à la création de l'union douanière, condition nécessaire pour la négociation de l'Accord APE.

6.4.3 Les interventions sur financement FED

Dans le cadre de l'appui aux négociations de l'APE de la région Afrique de l'ouest avec UE ainsi que dans le cadre de l'appui aux négociations commerciales internationales qui se déroulent au sein de l'OMC, les Etats ACP bénéficient de trois assistances techniques spécifiques : Les Facilités « tous ACP » pour l'OMC (d'un montant 10 millions d'euros) et pour l'APE (20 millions d'euros), ainsi que d'un soutien à l'antenne ACP auprès de l'OMC à Genève (1.4 millions d'euros).

Depuis mars 2004, le Programme de Renforcement des Capacités en appui à la préparation de l'APE (AO-UE) a été mis en place conjointement par la CE-Unité de Gestion du Projet- DCE et la République du Sénégal avec un budget de 225.956 d'euros. Ce programme permet avant tout le financement d'études d'impact relatives à l'APE qui sont actuellement en cours.

Dans le Document de Stratégie de coopération & Programme Indicatif (2002-2005) le volet relatif au commerce et à l'APE insistait sur différents axes de coopération. Il s'agissait de : « (i) développer et diversifier les exportations par une meilleure utilisation des potentialités en tenant compte de la demande internationale et des possibilités d'accès des produits et services au marché; (ii) renforcer les capacités de négociations commerciales internationales et de mise en œuvre des règles du système commercial multilatéral (y compris la mise en place des APE); (iii) assainir les conditions permettant au secteur privé, notamment les PME/PMI, de tirer profit des possibilités offertes par la facilité d'investissement mais aussi d'autres opportunités de financements ; (iv) développer des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) ; (v) récolter les fruits de l'opportunité offerte par l'initiative EBA ».

Cependant ce volet essentiel n'a pas pu être totalement réalisé en raison de nombreux retards du Projet de renforcement et de développement des capacités commerciales (PRDCC), chargé de sa mise en œuvre (voir infra).

¹⁴⁶ Séminaire de programmation régionale du 10^{ème} FED en mars 2006, tenu à Ouagadougou UE-Etats de l'Afrique de l'Ouest UE.

Au Sénégal, les projets élaborés dans le cadre du 9^{ème} FED sont cohérents avec le DSRP. La Bonne gouvernance politique, économique et sociale a été le premier domaine de concentration dans le 9^{ème} FED. En ce qui concerne la gouvernance économique, l'appui s'est effectué dans le cadre de la stratégie de développement du secteur privé et la stratégie de développement durable de la pêche. Les domaines hors concentration concernent le commerce (3 millions d'euros), la culture, et les programmes régionaux (15 millions d'euros). En ce qui concerne la Plate-forme des Acteurs non-Etatiques du 9^{ème} FED, le volet renforcement des capacités du secteur privé n'a pas connu une entière mise en œuvre. Cela est du principalement à la non-maîtrise des procédures permettant l'accès aux fonds disponibles.

Il faut également préciser que dans le cadre du Cadre intégré [Programme Conjoint Intégré d'Assistance Technique (JITAP) OMC, CCI et CNUCED] au Sénégal, la coordination du JITAP se fait en relation avec la DCE (qui est le point focal) et ce pour une durée de 4 ans (fin prévue pour février 2008) avec un budget de 600 000 de Dollars US.

Le PRDCC

Un appui communautaire au titre du 9^{ème} FED d'un montant de 3 millions d'euros est destiné à un Projet de renforcement et de développement des capacités commerciales (PRDCC). Ce projet s'insère dans la matrice d'actions prioritaires du Cadre Intégré, il est prévu pour s'articuler autour de plusieurs axes : renforcement des capacités de négociation commerciales internationales du Sénégal dans les instances internationales ; amélioration de la qualité des produits et de leur conformité avec les normes internationales ; renforcement des capacités de gestion des micro entreprises ; rationalisation du dispositif institutionnel national d'appui à la promotion des exportations ; sensibilisation des entreprises au e-commerce et accroissement du commerce électronique (avec pour points focaux décentralisées les Chambres de commerce) ; accroissement du nombre d'entreprises du secteur informel utilisant des outils de gestion et de comptabilité.

La Convention de Financement a été signée le 13 décembre 2004 et prendra fin le 31 octobre 2008. Le devis programme n°1, d'un montant global de 1,4 milliard FCFA (250,2 millions en régie) est en cours d'exécution. Pour les engagements spécifiques, aucune dépense n'est encore engagée. Dans le cadre d'exécution du projet, une mission de sensibilisation composée des différents intervenants s'est rendue dans toutes les régions du Sénégal. En ce qui concerne les activités du projet, la DAO relative à l'audit du laboratoire du ministère du Commerce a été relancé après un appel d'offre infructueux.

Le manque de maîtrise des pratiques de financement FED par les agents nationaux est l'une des causes du très lent démarrage constaté. Une cellule de gestion a été mise en place. Le projet n'est qu'au stade d'acquisition des équipements informatiques et télématiques et de la mise en place des plates-formes de commerce électronique et des centres de gestion agréés.

Dans le cadre du PRDCC, le Ministère du Commerce doit renforcer les équipements du laboratoire de la Direction du Commerce Intérieur (par le biais d'un processus d'appel d'offre en cours), renforcer les capacités des ressources humaines de la Division de la

Consommation et de la Qualité ainsi que celles des services régionaux du commerce, dans le domaine du contrôle de la qualité.

La pêche

Dans le domaine de la pêche, la CE a signé le premier accord avec le Sénégal en 1980. L'actuel Protocole a été conclu pour une période de quatre ans allant du 1^{er} juillet 2002 au 30 juin 2006 et introduit des éléments nouveaux en faveur d'une pêche durable dans le souci de renforcer la cohérence entre la politique commune de la pêche et d'autres politiques de l'Union. La politique de la pêche du Gouvernement du Sénégal a deux volets principaux : le développement de la pêche industrielle et le développement de la pêche artisanale. L'objectif de cette politique est d'assurer un développement durable de la pêche, par la préservation de la ressource et de générer de la valeur ajoutée par la transformation industrielle¹⁴⁷.

Le Programme d'appui à la pêche artisanale (PAPA-SUD) a pris fin en décembre 2005¹⁴⁸. Les principales composantes de ce programme étaient : l'aménagement des espaces du littoral ; la valorisation des produits de la pêche ; le renforcement des organisations professionnelles ; l'appui à la gestion des ressources halieutiques ; le renforcement de la sécurité en mer ; et la formation. Malgré les difficultés rencontrées dans la mise en place du PAPA-SUD, le volet « formation et sensibilisation » a obtenu les résultats escomptés¹⁴⁹.

Les Programmes régionaux Afrique de l'Ouest

Le processus de négociations régionales de l'APE de l'Union européenne, lancé avec la CEDEAO en octobre 2003, suscite des craintes au sein de nombreux secteurs de l'économie sénégalaise, du fait de la concurrence accrue des importations européennes qui devrait s'en suivre. Toutefois, le programme régional du 9ème FED a mis en œuvre un appui institutionnel pour renforcer les capacités de négociation et le financement d'études d'impact sur les économies de la région, renforcé par des actions au niveau national.

En plus du Programme Indicatif Régional (PIR) du 9^{ème} FED, qui s'élève à 235 millions d'euros pour la période 2003-2007, exclusivement destinés à l'UEMOA; l'UE consacrera plus de 154 milliards de FCFA à la coopération régionale avec l'Afrique de l'Ouest entre 2003 et 2006, par le canal des deux principales organisations que sont l'UEMOA et la CEDEAO.

¹⁴⁷ L'activité de la pêche est encadrée depuis 1998 par un Code de la Pêche Maritime, qui gère les conditions d'accès des opérateurs nationaux aux ressources halieutiques. Les nouveautés principales du Code sont la création d'organes de concertation, l'introduction du concept de repos biologique, et la possibilité d'arrêter l'exploitation d'une espèce menacée. Loi N°98-32 du 14 avril 1998.

¹⁴⁸ Le montant alloué a été de 5 millions d'euros (financé sur le 8^{ème} FED) avec un cofinancement AfD (3 M EUR) et l'Etat sénégalais. La Convention de financement a été signée en juin 2000.

¹⁴⁹ Formation des acteurs directs, des écoles côtières (inspecteurs et instituteurs), cadres et techniciens. Les thèmes de formation étaient la gestion des ressources, la valorisation des captures, la sécurité en mer et la commercialisation.

A cet effet, la CE a adopté un document de stratégie de coopération et de programme indicatif entre l'UE et la région. La stratégie proposée est de favoriser la convergence à long terme des deux processus d'intégration : La consolidation de l'union douanière et renforcement du marché commun au niveau de l'UEMOA et le création de l'union douanière de la CEDEAO et le renforcement des capacités de son Secrétariat exécutif, en tenant compte des acquis de l'une et l'autre des institutions. Le Programme Indicatif Régional Afrique de l'ouest (PIR) du 9^{ème} FED consacre 118 millions d'euros à l'intégration économique et à l'appui au commerce.

Trois programmes d'appuis régionaux à l'intégration (PARI-Programme d'Appui Régional à l'Intégration) ont été mis en œuvre avec l'UEMOA : le PARI 1, le PARI 2 et le PARI Privé.

D'un montant de 9,5 milliards de FCFA, signé le 14 novembre 1996 et exécuté jusqu'à la fin de l'année 1999, le PARI 1 concernait l'appui à la mise en place des institutions de l'UEMOA. D'un montant global de 52,5 milliards de FCFA, signé le 24 mars 2000 et arrivé à échéance le 31 décembre 2003, le PARI 2 concernait quatre axes de travail : l'appui aux Etats membres pour la mise en œuvre effective des réformes apportées par l'Union ; l'appui aux différents organes de l'UEMOA ; une assistance technique pour la mise en œuvre des programmes ; et une aide aux Etats destinée à contrebalancer, en partie, les effets macro-économiques de l'application de la réforme. Le PARI Privé appuyait quant à lui des actions favorisant l'intégration régionale et dédiées au secteur privé.

Le 30 avril 2004, est intervenue la signature d'une Convention de Financement du PARI 2-bis pour la période 2004-2005. Le PARI 2-bis, d'un montant de 2,3 milliards FCFA, est destiné à consolider les acquis de l'intégration et à préparer la transition du PARI 2 vers le Programme Indicatif Régional du 9^{ème} FED, en fournissant un cadre stratégique pour la mise en œuvre des actions dans les domaines suivants :

- § le renforcement de la cohésion socio-économique (rééquilibrage du territoire communautaire, optimisation de la gestion des ressources, réduction des disparités) ;
- § le soutien à la compétitivité régionale (réseaux communautaires, harmonisation du cadre légal et ouverture des marchés) ;
- § le glissement de l'union douanière (amélioration de la gestion du Tarif Extérieur, Commun, convergence des schémas UEMOA-CEDEAO vers le marché commun)
- § la convergence des politiques économiques aux fins de stabilisation de l'environnement macro-productif (approfondissement de la Surveillance Multilatérale, renforcement des instruments de pilotage de la politique économique) ;
- § et le renforcement institutionnel (renforcement des capacités et mise à niveau, renforcement du dispositif institutionnel, moyens d'information et de communication).

La Commission continue d'apporter sa contribution au développement des structures et programmes de promotion de la qualité, dans le cadre du Programme pour la mise en place d'un système d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité au sein de l'UEMOA avec, en 2004, la préparation d'un avant-projet de Règlement portant sur un schéma d'harmonisation des activités de normalisation, de certification, d'accréditation et de métrologie, qui a été approuvé par les Ministres sectoriels le 16 décembre 2004 à Ouagadougou. Ce Programme d'appui régional UEMOA-Secteur Privé « volet Accréditation/Normalisation/Promotion Qualité » est mis en œuvre par l'ONUDI et est doté d'un budget de 12,5 millions d'euros.

6.4.4 Les interventions hors FED

Le Centre pour le Développement de l'Entreprise (CDE)

Le Centre pour le Développement de l'Entreprise appartient au dispositif européen d'aide au développement du secteur privé. La mission confiée au CDE par les dispositions de l'Accord de Cotonou est de contribuer à la lutte contre la pauvreté par la création de richesse, en épaulant les différents acteurs du secteur privé des pays ACP, notamment avec l'appui des entreprises des pays de l'Union Européenne. Il apporte son appui, sous des formes variées à la création et au développement des entreprises dans les pays ACP et à des institutions intermédiaires, telles que les organisations professionnelles et/ou sectorielles, en complémentarité avec PRO€INVEST et d'autres programmes des dispositifs européens et bilatéraux, et aux sociétés de conseil. Il intervient par subventions partielles en faveur des PME/ PMI pour l'accompagnement et des prestation de service et de conseil à l'entreprise.

Le CDE appuie déjà les pays de l'Afrique de l'Ouest dans la mise en œuvre des programmes de mise à niveau. Cet appui rentre dans le cadre de la politique de l'APE et vise à améliorer la compétitivité des entreprises africaines. C'est à ce titre que le Sénégal bénéficie pour son programme de mise à niveau d'une facilité de 200.000 Euros pour la phase pilote. Le CDE assure la gestion de PRO€INVEST sous la supervision de EuropeAid, Office de Coopération de la Commission Européenne¹⁵⁰.

Pro€INVEST est un programme du Groupe des Etats ACP et de la Commission Européenne pour la promotion des investissements et le transfert de technologie dans les secteurs les plus porteurs dans les pays ACP. Il opère à travers deux approches : soutenir les organisations professionnelles et développer les partenariats interentreprises.

Tableau 67 - Les Interventions en 2005 du groupe CDE/Pro€Invest (réunions sectorielles)

STEP 2005	En janvier 2005, s'est tenu Dakar, le premier salon international de sous-traitance et de partenariat de l'Afrique de l'Ouest dénommé STEP 2005. Ce salon a été organisé par la Bourse Nationale de Sous-traitance et de Partenariat du Sénégal (BNSTP-S) sur financement de Pro€Invest.
West Africa TIC 2005	La West Africa TIC 2005 était la rencontre ACP/UE pour la promotion des partenariats et des investissements pour le développement des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) en Afrique de l'Ouest. Cette rencontre, qui s'est déroulée en mai 2005 à Dakar, a été initiée par l'Organisation des Professionnels des Technologies de l'Information et de la Communication (OPTIC) et avec comme principaux organisateurs l'OPTIC, le CNP, AGORIA de Belgique, ICEX d'Espagne, le CDE et PRO€INVEST comme partenaires.

¹⁵⁰ Doté d'un budget de 110 millions d'euros sur une période de 7 ans (2002-2009), PRO€INVEST est financé par le 8^{ème} FED.

PISE 2005	Pise 2005 qui s'est tenue à Dakar en septembre 2005, était une rencontre internationale sectorielle qui visait à promouvoir le partenariat interentreprises dans le secteur de l'Energie. Cette rencontre a été organisée par le Mouvement des Entreprises du Sénégal (MEDES) en collaboration avec Pro€Invest.
------------------	---

Source CDE

En marge de ces fora et réunions sectorielles, d'autres manifestations ont eu lieu notamment : A l'initiative du CDE et sous l'égide des Ministères des PME, de l'Industrie et de l'Artisanat, une concertation textile a été organisée en mai 2005. Cette rencontre a réuni 50 professionnels du secteur et sous secteur textile. La 31^{ème} Assemblée Générale de la Conférence Permanente des Chambres Consulaires Africaines et Francophones s'est tenue à Dakar en novembre 2005 en collaboration avec Pro€Invest. Le Conseil National du Patronat du Sénégal, en partenariat avec Pro€Invest a organisé en décembre 2005 à Dakar, la première rencontre du secteur privé africain sur les « Enjeux des APE entre la région de l'Afrique de l'Ouest et l'Union Européenne ». L'atelier avait pour thème central : « le secteur privé de l'Afrique de l'Ouest face aux défis et opportunités des APE ».

Les interventions de la Banque européenne d'investissement (BEI)

La Banque Européenne d'Investissement (BEI) est l'institution de financement à long terme de l'Union européenne. L'Accord de Cotonou donne mandat à la BEI, dans le cadre de la Facilité d'investissement (FI), d'octroyer des prêts (remboursables) au profit de projets en complément de l'aide (subvention) fournie par la CE. Pour les investissements privés de taille importante, la BEI peut intervenir en direct, en cherchant à exploiter le potentiel de participation des banques locales sous forme de cofinancements ou de schémas de partage de risque. Ainsi, la BEI apporte un soutien à des projets d'investissement identifiables « opérations, nouvelles, extensions, réhabilitations ou acquisition d'actifs » qui sont viables sur les plans technique, environnemental, financier et économique. Elle n'intervient donc pas dans le cadre d'une programmation préalablement définie.

Depuis 1999, la BEI a financé des projets pour un montant de 126 millions d'Euros (environ 83 milliards FCFA) au Sénégal. Elle a apporté son concours au secteur financier sous la forme de deux facilités à l'appui de l'entreprise privée pour le financement d'investissements de petite ou moyenne dimension. De plus la Banque a cofinancé le renforcement du système d'alimentation en eau potable de la région de Dakar, l'extension du réseau national de télécommunications et la production d'acides et l'exploitation du phosphate à Tobène.

Les prêts sur ressources propres de la BEI accompagnent les aides non remboursables. Ces prêts sont dotés de 1,7 milliard d'Euros. La Facilité d'investissement (FI) est un instrument à risques destiné à promouvoir le développement du secteur privé et des entreprises

publiques gérées commercialement notamment dans les Etats ACP¹⁵¹. la Facilité d'investissement est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003 avec une enveloppe initiale de 2,2 milliards d'EUR émanant du 9^{ème} FED.

2005 a vu l'inauguration de la Représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest de la BEI à Dakar. La liaison maritime Dakar-Ziguinchor est le premier projet réalisé dans le cadre de la Facilité d'Investissement au Sénégal et sa signature est intervenue à l'occasion de cette inauguration. Un contrat de financement au titre duquel la BEI a prêté 10 millions d'Euros (environ FCFA 7 milliards) au gouvernement du Sénégal pour le refinancement d'un navire de transport pour passagers et marchandises¹⁵².

6.5 Pistes possibles pour le X^{ème} FED

Les relations entre le Sénégal et l'Union européenne devront désormais tenir compte de l'adoption du « Consensus européen pour le développement » et de la nouvelle stratégie «UE» pour l'Afrique ainsi que de l'APE qui doit entrer dans sa phase opérationnelle début 2008.

La réalisation de cet APE avec l'UE nécessite l'élimination des entraves physiques et non-physiques à la libre circulation des biens et des personnes. Aussi, face à des échéances multiples et rapprochées d'ouverture des marchés nationaux, régionaux et internationaux le Sénégal doit restructurer ses entreprises.

Les défis sont importants car les ajustements à effectuer sont considérables. Ils concernent aussi bien la compétitivité du tissu des entreprises que les moyens de l'Etat pour lequel les droits de douane forment une part substantielle de ses recettes fiscales. Il faut également considérer qu'un accès facilité des produits importés risque fortement de concurrencer les productions locales si les entreprises n'améliorent pas leur compétitivité.

Les enjeux pour le Sénégal sont notamment d'assurer la coopération avec les organisations régionales (UEMOA et CEDEAO), de se diversifier et de se développer sur les marchés nationaux, régionaux et internationaux, de préserver et consolider le tissu des entreprises et sa compétitivité face aux échéances rapprochées d'ouverture des marchés.

Depuis le 9^{ème} FED, l'objectif global de la stratégie de coopération de la CE est d'appuyer les efforts entrepris par le gouvernement du Sénégal en vue d'une intégration régionale et d'une intégration progressive dans l'économie mondiale. Le Séminaire de programmation régionale du 10^{ème} FED en mars 2006¹⁵³ a précisé que la mise en œuvre de l'APE générera des impacts, des coûts d'ajustement au niveau économique et social sur le court terme d'une part et sur l'attraction des investissements et l'impulsion de la croissance économique d'autre part.

¹⁵¹ La FI a été instaurée en vertu de l'Accord de Cotonou, conclu entre les pays ACP et les Etats membres de l'UE et conformément à la décision du Conseil en date du 27 novembre 2001. Elle est administrée sous mandat par la Banque européenne d'investissement (BEI). L'Accord de Cotonou a été signé le 23 juin 2000 et, suite à sa ratification,

¹⁵² Le coût total du projet a été estimé à 31,5 millions d'euros (21 milliards FCFA) et son cofinancement est assuré d'une part par le concours financier de la Banque et d'autre part au moyen de subventions de la part de la KfW d'Allemagne, de l'Agence française de Développement et de contributions du port autonome de Dakar et du Gouvernement .

¹⁵³ Séminaire de programmation régionale du 10^{ème} FED en mars 2006, tenu à Ouagadougou UE-Etats de l'Afrique de l'Ouest UE.

6.5.1 Un appui de la CE au programme national de mise à niveau des entreprises

Si le secteur privé du Sénégal doit affronter la concurrence internationale et faire face aux défis et opportunités de l'APE, il doit avant tout être prêt au niveau national. D'où la nécessité d'une implication primordiale du secteur privé dans la définition des stratégies et programmes de mise à niveau à la fois national et régional, dans la perspective de l'amélioration de la compétitivité des entreprises sénégalaises pour faire face à la mondialisation.

Le Bureau de Mise à Niveau obtiendra prochainement le statut d'Agence nationale. Son succès et le suivi de ses résultats illustrent un besoin essentiel pour renforcer la compétitivité des PME. Il faudrait continuer à appuyer la pérennisation du dispositif de mise à niveau au plan juridique, technique et surtout financier en aidant à canaliser les moyens internes du Sénégal mais également fournir des moyens complémentaires susceptibles d'être apportés notamment par les partenaires au développement et l'UEMOA.

A ce titre, le Centre pour le Développement de l'Entreprise qui a déjà apporter son appui son programme de mise à niveau avec une facilité de 200.000 Euros pour la phase pilote pourrait être un partenaire plus actif dans ce dispositif.

6.5.2 Un appui à la facilitation des échanges & la coopération douanière au niveau régional

La réalisation de l'APE avec l'UE nécessite l'élimination des entraves physiques et non-physiques à la libre circulation des biens et des personnes. Le TRIE offre un cadre législatif régional de coopération en matière de transport routier international. Malheureusement nombre d'Etats de la région continuent à appliquer des formalités douanières nationales qui entravent la promotion des échanges.

Pour éviter la pratique de contrôles multiples et coûteux, les procédures et règlements du TRIE mériteraient d'être soutenus. Ainsi que la création de bureaux de contrôle juxtaposés et ce dans toutes les villes frontières sénégalaises.

6.5.3 Une aide au développement des infrastructures régionales

Le secteur privé du Sénégal doit faire face aux défis et opportunités des APE or l'aménagement des sites à forte potentialité économique est faiblement appuyé au Sénégal. Il a été fait le constat qu'il faudrait tout d'abord élargir les marchés régionaux afin d'attirer les investissements nationaux et les IDE.

Pour cela, la facilitation des transports intra-communautaires est un aspect clé du développement des échanges régionaux. Le 9^{ème} FED a déjà confirmé la priorité accordée au secteur des transports avec un accent sur les infrastructures routières d'intégration régionale en appuyant la mise en œuvre du PST II.

Les marchés régionaux aux environs des différents postes frontières représentent des marchés d'importance qui ne sont pas suffisamment exploités fautes d'infrastructures régionales adéquates. [Ex: la route menant vers Diaoubé. (Marché régional d'importance pour la zone)].

Les axes principaux de développement sont :

- § Amélioration des infrastructures de transport (avec une priorité aux liaisons inter-régionales) et Fonds routier de 2ème génération.
- § Amélioration des infrastructures de stockage dans les régions ;
- § Amélioration du port de Dakar : installation d'équipements fixes ; réalisation d'investissements visant à améliorer l'assistance apportée aux navires à l'embarquement et au débarquement ; accroissement des capacités de stockage et de conservation ; réalisation d'infrastructures visant à améliorer la fluidité du trafic portuaire ; amélioration du terminal de containers ;
- § Amélioration des infrastructures au niveau du littoral pour la pêche : amélioration des débarcadères dans le secteur de la pêche et équipements de valorisation des déchets ;
- § Assainissement.

6.5.4 Un accès au crédit et au capital-risque amélioré

L'amélioration de l'accès au crédit est primordiale afin de consolider le tissu industriel à long terme. Des insuffisances en matière de financement, particulièrement celles relatives à la demande de crédit pour certains types de besoins du secteur productif sont constatées. Elles appellent des solutions spécifiques du type prêts participatifs, capital risque, et prêt au promoteur.

A ce titre il faudrait soutenir les efforts de l'Etat sénégalais afin d'améliorer les marchés financiers, de favoriser la mise en place de lignes de crédit spécialisées, d'aider à l'émergence de mutuelles et d'organismes spécialisés, d'assister les entreprises dans la préparation du dossier de crédit, de mettre au point de nouveaux produits financiers et enfin de mettre en place des Fonds de garantie. A cet effet, la BEI pourrait être un interlocuteur privilégié.

6.5.5 Un PRDCC à revitaliser

Le niveau de certaines ressources humaines et d'expertise reflète les besoins en formation sur le système commercial multilatéral et régional. La question cruciale de la mise en œuvre demeurera en partie non résolue tant qu'une meilleure connaissance des accords internationaux ne sera pas acquise. Le PRDCC a pour objet une participation effective et de meilleure qualité aux négociations commerciales du Sénégal.

Malgré un démarrage très lent de ce projet il serait dommageable que l'atteinte des objectifs soit interrompue par l'échéance de la convention de financement à un moment qui sera crucial pour le Sénégal alors que les négociations ne seront peut-être pas encore achevées (début de mise en œuvre de l'APE prévue pour janvier 2008). Bien au contraire, il sera nécessaire de continuer à renforcer ce dispositif. Des actions doivent être soutenues :

renforcer les capacités de négociations et rendre pleinement opérationnel le Comité de Négociations Commerciales Internationales pour les négociations multilatérales (OMC) et régionales (APE) et améliorer l'accès des grandes et moyennes entreprises à l'offre de formation continue en la matière.

6.5.6 Un renforcement du Contrôle Qualité (ISO) à soutenir

La promotion de la qualité passe notamment par la maîtrise des outils techniques que sont la normalisation, la métrologie et la certification. Ces facteurs contribuent de façon très significative à l'amélioration de la productivité. L'établissement du système Qualité de l'UEMOA est l'une des composantes les plus importantes de la Politique Industrielle Commune. Les entreprises de l'UMEOA sont aujourd'hui confrontées à de nouveaux développements techniques comme l'emploi croissant des normes ISO 9000 et ISO 14000 et des réglementations techniques phytosanitaires et zoo-sanitaires dans le commerce international. Une politique régionale de normalisation avec référence et accès aux normes internationales devrait faciliter pour les entreprises de la région la production en conformité avec les normes et labels imposés par les marchés cibles.

Programme de mise en place d'un système d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité au sein de l'UEMOA. L'objectif global de ce programme est de contribuer au processus d'intégration régionale de l'UEMOA et à l'intégration de la sous-région dans l'économie mondiale et à son développement économique durable, notamment par la mise en place d'un système régional en accréditation et de certification ; le renforcement et l'harmonisation du dispositif existant en normalisation et la sensibilisation des entreprises à la maîtrise de la qualité et le renforcement de services. Les parties prenantes sont les institutions de l'UEMOA, le programme DIAGNOS, la Commission Européenne et l'ONUDI.

Le Sénégal ne dispose pas d'un véritable système de métrologie et aucune organisation nationale n'est chargée de la conservation des étalons nationaux¹⁵⁴. Un système de métrologie est indispensable pour mettre en place un système national de certification de la qualité des productions industrielles, pour promouvoir les exportations sénégalaises, pour assurer le contrôle de qualité des importations et en conséquence pour favoriser la compétitivité du Sénégal compte tenu des enjeux de la mondialisation croissante des échanges et de l'ouverture de son marché.

Présent dans le cadre du PRDCC, l'amélioration de la qualité des produits et leur conformité avec les normes internationales est également essentielle et ce notamment pour les différents secteurs identifiés dans la SCA. Le renforcement de la capacité d'identifier des solutions aux problèmes afférents aux normes, règlements techniques et qualité qui concernent les différents secteurs (gouvernement, fabricants, opérateurs économiques, consommateurs, etc.) est primordial.

¹⁵⁴ Il y a seulement un service de métrologie légale dans la Direction du Commerce Intérieur, Division de la Concurrence, des Prix et de la Répression des Fraudes. Ce service, très faible, est chargé du contrôle des instruments de mesure utilisé par les entreprises. Pour cela les entreprises sénégalaises sont obligées de faire étailler à l'étranger leurs instruments de mesure à des coûts très élevés.

Les besoins exprimés pour renforcer la normalisation et la qualité sont :

- § Renforcer les capacités des institutions compétentes en matière de contrôle de qualité et de normalisation;
- § Recensement des besoins en normes dans les secteurs à haute intensité de main d'œuvre;
- § Création d'un fonds d'appui à la Certification ISO 9000 (version 2000) et à la certification de produits;
- § Formation des formateurs à la mise aux normes des entreprises (organisation des campagnes de vulgarisation et d'information);
- § Renouvellement de l'adhésion Sénégal aux instances internationales de normalisation (Participation du Sénégal aux réunions des instances normatives);
- § Création d'un Réseau National de Métrologie.

6.5.7 Une aide à la structuration des organisations professionnelles

La négociation de l'APE a révélé qu'une bonne maîtrise des avantages et contraintes des accords internationaux par le secteur privé et des structures d'appui ainsi qu'un suivi prospectif de l'évolution de la demande mondiale sont indispensables. L'amélioration de l'efficacité des organisations patronales et du dispositif d'appui est nécessaire à la réalisation des objectifs de compétitivité des entreprises. Et le renforcement de leurs capacités est nécessaire afin de leur permettre d'être des interlocuteurs valables et des forces de proposition pour améliorer l'environnement des affaires.

Les organisations professionnelles et intermédiaires du secteur privé doivent s'assigner deux objectifs majeurs que sont l'amélioration des services aux entreprises adhérentes et le renforcement des capacités de proposition et d'analyse. Il serait judicieux d'appuyer les organisations professionnelles et intermédiaires (chambres de commerce et d'industrie, patronat, fédérations) à se restructurer, car il faut notamment renforcer, d'une part, le dialogue public-privé pour prendre part à la réflexion (code des impôts, pilotage des réformes etc.) et, d'autre part, améliorer les guichets disponibles car il n'y a pas de lisibilité ne serait-ce que pour le dispositif d'appui au secteur privé (méconnaissance des programmes, des fonds à utiliser etc.).

Dans le Cadre intégré, il a été exprimé un besoin d'assistance dans la surveillance des indicateurs de compétitivité y compris le taux de change effectif réel et les parts du marché mondial, et enfin de contribuer à l'installation d'un observatoire de la compétitivité.

6.5.8 Un soutien à la Formation professionnelle continue

Le développement de la formation professionnelle au Sénégal doit intégrer une meilleure adaptation des profils de formation aux besoins des entreprises. Certains secteurs qui sont actuellement très demandeurs de main d'œuvre souffrent de la carence en filières de formation adaptées.

De plus, ce manque d'adéquation entre les besoins du secteur privé dans des domaines techniques et la formation des jeunes est un facteur limitant et est particulièrement visible dans le cadre de la gestion des entreprises et notamment pour les secteurs identifiés dans la SCA.

A ce titre, il faudrait appuyer l'assistance-conseil aux PME, notamment dans les domaines de la gestion comptable & financière, de la production et de la maintenance, de la commercialisation, de l'information industrielle, ainsi que la formation continue (stages, formation professionnelle et technique...).

7. Agriculture et élevage

7.1 L'AGRICULTURE

7.1.1 Caractéristiques du sous-secteur

Place de l'agriculture dans l'économie nationale

L'agriculture constitue encore un des secteurs les plus importants de l'activité économique au Sénégal. Elle occupe plus de 60% de la population active, mais sa contribution à la formation du PIB reste faible et variable d'une année à l'autre. Pour ces quatre dernières années, elle se situe à moins de 10%. Malgré l'augmentation des ressources qui lui sont allouées (le budget d'investissement est passé de 9% en 2003 à 15% en 2005 et le budget de fonctionnement de 1% en 2003 à 4% en 2005), les performances enregistrées demeurent encore faibles. En 2004-2005 les productions ont accusé une baisse de 30%, soit plus de 360.000 tonnes en valeur absolue, baisse consécutive au fléau acridien.

Le secteur agricole demeure confronté à d'énormes difficultés récurrentes dont les plus importantes sont (i) la baisse du revenu réel des paysans qui a provoqué la réduction sensible de l'utilisation des intrants agricoles ; (ii) l'accès difficile au crédit rural ; (iii) la non disponibilité de semences de bonne qualité en quantité suffisante notamment pour la filière arachide ; (iv) l'obsolescence du matériel agricole ; (v) l'exode rural avec comme corollaire le vieillissement des chefs d'exploitation dans le bassin arachidier.

Conjugués à d'autres facteurs (mauvaise organisation des circuits de commercialisation), ces faiblesses de l'agriculture contribuent au déséquilibre financier et à la faible compétitivité des principales filières d'exportation que sont l'arachide et le coton.

De fait, dans les zones d'implantation de ces deux cultures, à savoir le bassin arachidier et le Sénégal oriental et le Sud du pays, l'incidence de la pauvreté au niveau des ménages demeure toujours la plus élevée comparée aux autres zones du pays.

Evolution de la politique agricole

Les politiques agricoles adoptées jusqu'à présent (PASA, DPDA, LPDA...) n'ont pas permis une transformation en profondeur de l'agriculture sénégalaise. En effet, elles n'ont pas permis de modifier les structures de productions (exploitations), ni l'environnement économique et organisationnel des producteurs, ni suscité une stimulation du secteur privé national ou international. Pourtant toutes ces politiques mises en œuvre ont en commun le même objectif de relancer le secteur agricole.

La réduction de la pauvreté demeure aujourd'hui la principale priorité en particulier dans les zones rurales et le gouvernement est convaincu que pour cela des réformes en

profondeur de l'agriculture sont nécessaires, réformes inscrites dans le court, moyen et long-terme qui engagent toutes les couches de la société au-delà de la simple volonté politique de l'Etat.

C'est dans un tel contexte que la Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale, (LOASP) a été promulguée par le Gouvernement (juin 2004) avec un certain nombre d'engagements à souscrire (une cinquantaine) à des échéances allant de 3 mois à 2, 3, 5, 10 et 20 ans selon les cas.

Réforme foncière - la définition d'une nouvelle politique foncière est inscrite au cœur des grandes orientations de la LOASP. Cette réforme a pour objectifs i) la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales, ii) l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture, iii) la dotation aux collectivités locales de ressources financières suffisantes ainsi que la mise à leur disposition de personnels compétents, pour une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles et enfin iv) l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel.

Programme national de développement agricole (PNDA) - la dispersion des réformes, qui ont porté de façon générale sur la politique des prix (libéralisation des prix des céréales, riz importé notamment, et privatisation de la filière) et les institutions (privatisation de Sonacos, de la Sodefitex, désengagement de la Saed de la transformation) et leur manque de cohérence sont sans doute les principaux facteurs explicatifs de leurs faibles impacts.

La nécessité d'un cadre de cohérence de la stratégie globale est sans aucun doute la principale leçon à tirer de cette situation. Des tentatives pour élaborer un tel cadre ont eu lieu notamment avec l'appui de la FAO avec l'élaboration du DOS (Document d'Orientation Stratégique) en 2003, puis d'une première proposition d'un PNDA basée sur une double approche :

- § Une consolidation des propositions des PRDA (programmes régionaux de développement agricole) élaborés suite à des diagnostics dans les 11 Régions du pays) ;
- § Une réflexion d'ensemble issue du PSSA (programme spécial de sécurité alimentaire) élaboré par la FAO au niveau national et sous-régional.

Le DSRP II dans sa dernière version place aussi le secteur agricole au cœur de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

CDSMT : la mise en œuvre du DRSP-I n'a pas été optimale du fait du faible taux de réalisation des programmes/projets dans le secteur agricole. Aussi, la réforme du système de gestion des finances publiques avec notamment des changements dans la formulation et la présentation du budget a abouti à la mise en place du CDMT (Cadre de dépenses à moyen terme). Ce système expérimente depuis 2005 les budgets par objectifs au niveau de quatre départements ministériels (Environnement, Santé, Education et Justice). A moyen-terme le financement de l'ensemble des actions de développement portant sur le secteur agricole ainsi que l'élevage doit s'articuler au CDMT.

Les objectifs recherchés à travers cette réforme des finances publiques sont une meilleure planification stratégique et opérationnelle, la traçabilité des dépenses publiques par la mise en place de budgets-programmes.

7.1.2 Problématiques actuelles du sous-secteur

Au niveau Institutionnel

Le processus de rationalisation engagé avec la mise en place de la LOASP a permis de dégager une vision d'ensemble de l'avenir dans le domaine agricole. Toutefois il reste à rendre cette vision opérationnelle, notamment par la mise en place des textes d'application et plans d'action correspondant aux divers domaines couverts par la loi.

Actuellement, sept (7) grandes thématiques confiées chacune à un groupe thématique (GT) ont été identifiées. Il s'agit des thématiques suivantes : Réforme foncière ; Métiers de l'agriculture ; PNDA ; Filières-marchés-interprofessions ; Financement du développement rural ; Renforcement des capacités et mesures d'accompagnement ; Institutionnalisation de la concertation.

La DAPS a été désignée pour piloter l'ensemble du processus, et notamment, de coordonner le travail des différents groupes. Deux missions d'appui financées par la Coopération française en 2005 ont permis de préciser la méthodologie de mise en œuvre de la Loi.

Dans les faits, l'avancement du processus de mise en œuvre de la LOASP a déjà enregistré des acquis certains (mise en place de groupes thématiques), mais des échéances importantes ont été dépassées ou le seront probablement. L'absence de priorité et de méthodologies claires dans la mise en œuvre, mais surtout le manque d'appuis opérationnels (expertises, organisation d'ateliers de concertation décentralisés), sont à l'origine des lenteurs observées par exemple dans l'élaboration du PNDA selon des modalités participatives.

Au niveau des principales filières d'exportation

Arachide

Au plan économique, l'arachide continue de jouer un rôle de premier plan dans l'économie sénégalaise car constituant la première source de revenus pour les ménages ruraux sénégalais.

La filière a connu ces dernières années des réformes importantes ayant abouti à la suppression de la Sonagraine, la privatisation de la Sonacos et la mise en place du système dit carreau-usine.

La production après avoir connu des niveaux moyens (260.000T en 2002/2003, 440.000 T en 2003/2004) s'inscrit actuellement dans une dynamique de progression¹⁵⁵ avec 602.621 T (2004-2005) et 703.373 T pour la dernière campagne (2005/2006), soit un accroissement de presque 60% par rapport à 2003/04.

Toutefois, cette embellie cache mal, les contraintes structurelles de la filière relatives à :

§ **La non-disponibilité des semences d'arachides.** Elle résulte de la problématique de la reconstitution du capital semencier, processus qui implique l'ISRA (semences prébases), les producteurs (privés contractuels ou organisations de producteurs) et la DISEM (contrôle et certification).

En réalité la problématique de la disponibilité de semences de qualité se pose au niveau de toutes filières au Sénégal. Le taux de couverture des besoins en semences améliorées et certifiées a sensiblement baissé ces dix dernières années en passant de 95% à 10% pour l'arachide, de 60% à 30% pour le riz. Pour les cultures céréalières, le taux de couverture est marginal (1%). La DISEM qui s'occupe du contrôle de qualité n'a plus les capacités pour exercer cette mission, alors que les coûts de production de semences de prébases au niveau de l'ISRA ne sont pas compatibles avec leur utilisation à grande échelle sans subvention.

§ **La baisse de la fertilité des sols dans les zones de production.** La détérioration de l'environnement avec comme corollaire la baisse de la fertilité des sols constitue une des causes principales des faibles rendements.

L'absence de rotation culturale, la pression foncière, la faible utilisation des engrains et l'abandon des systèmes alternatifs de gestion de la fertilité des sols (jachère, association agriculture/élevage, apport de fumure organique) sont autant de facteurs qui rendent actuellement difficiles les conditions de production de l'arachide. Les zones traditionnelles de production arachidière, c'est-à-dire le Sud Bassin arachidier (régions de Kaolack et de Fatick), la zone Centre Nord Bassin arachidier (régions de Diourbel, Thiès et Kébémer dans la région de Louga) sont devenues - du fait d'une exploitation minière ayant entraîné une dégradation avancée des sols - des zones peu productives. L'utilisation des engrains minéraux dans ces zones est marginale. Elle est de l'ordre de 15 kg/ha soit le dixième de la norme recommandée, ce qui explique le niveau actuellement bas des rendements obtenus qui ne dépassent guère 650 kg/ha.

§ **La faible professionnalisation des acteurs de la filière arachide.** La filière arachidière fait intervenir une multitude d'acteurs (OP, CLCOP¹⁵⁶, Coopératives, Interprofession), dont le niveau d'organisation et les moyens d'intervention ne sont pas en adéquation avec, par exemple, le système carreau-usine mis en place actuellement. C'est ce qui explique la présence toujours prépondérante des intermédiaires (OPS) au niveau de la filière avec toutes ses conséquences (bons impayés, prix peu rémunérateurs).

¹⁵⁵ Ministère de l'Agriculture, avril 2006 -Document de Conseil interministériel sur la campagne 2006/2007.

¹⁵⁶ Cadre local de concertation des organisations de producteurs

Actuellement, la dégradation de la base productive et la baisse de la productivité, consécutives à des méthodes d'exploitation extensive posent la problématique de la capacité technique actuelle des producteurs.

La nouvelle approche du conseil agricole et rural part du principe de la reconnaissance des producteurs comme premiers acteurs de l'amélioration de leurs systèmes de production et de l'aménagement de leurs terroirs. Mais, cela suppose un renforcement des capacités des organisations de base, les cadres de concertation mis en place (CLCOP) à travers lesquels les appuis fournis par les services et institutions d'appui pourront atteindre leurs membres. Ce renforcement des capacités des organisations de base vise donc en particulier à favoriser l'information et la formation spécialisée pour développer les capacités techniques des producteurs selon leurs besoins spécifiques, par des modules adaptés à partir des résultats des diagnostics institutionnels de chaque fédération ou de regroupements (PSAOP). La professionnalisation revêt une importance particulière car son objectif est d'asseoir les bases d'un cadre de travail organisé permettant d'accompagner les paysans ainsi que leur organisations afin qu'ils améliorent leurs prestations notamment dans le cadre du système carreau-usine.

Par ailleurs, la LOASP organise la professionnalisation des acteurs ruraux en conférant aux métiers de l'agriculture, aux unités de production (exploitations agricoles) et aux organisations agricoles un statut juridique reconnu et protégé. Comme les travailleurs des autres secteurs d'activité, les agriculteurs bénéficient désormais d'une protection sociale. Aussi, des mesures d'accompagnements relatives au renforcement des capacités des acteurs sont nécessaires.

- § **La faible diversification.** Le développement de la filière a toujours été perçu sous l'angle strict de l'arachide d'huilerie alors que l'arachide de bouche (ARB) est une activité pour laquelle le Sénégal a un avantage comparatif avéré.

Les expériences menées dans le passé et plus récemment avec le CIRAD ont montré que le Sénégal a de réelles opportunités pour se positionner au niveau du marché international (à côté des USA, de la Chine et de l'Argentine). C'est sur ces bases que dans le cadre du programme de relance (appuyé par la CE), une production d'ARB avec un objectif de 20 000 tonnes avait été retenue. Mais cette expérience n'a pu aller jusqu'à terme.

Coton

La Société de Développement des Fibres Textiles (Sodefitex), qui contrôlait la filière coton, a été privatisée en 2003 en devenant Société de Développement et des Fibres Textiles, nouvelle dénomination qui marque son ancrage pour asseoir un développement durable dans la zone cotonnière. Un partenaire stratégique (groupe Dagris), actionnaire majoritaire, accompagne le plan stratégique en cours de la société.

La filière coton représente 2% du PIB et 5% des recettes d'exportation du Sénégal. La culture du coton a atteint une production record en 2004 avec 51.600 tonnes. Cette

production est concentrée essentiellement dans les régions du Sénégal-Oriental et de la Haute-Casamance, où elle constitue pour les 80.000 cotonculteurs et leurs familles, soit plus de 500.000 personnes, la principale source de revenus monétaires.

La production cotonnière est assurée au sein d'exploitations familiales ayant une taille moyenne de 5,6 ha, pratiquant la polyculture (céréales/arachide/coton) et l'élevage. La distribution des intrants, la gestion du crédit et la collecte primaire du coton s'effectuent au niveau du village au sein des GPC (Groupements de Producteurs de Coton).

Les producteurs sont regroupés au sein de la FNPC (Fédération Nationale des Producteurs de Coton), créée en 1998. Cette fédération polarise environ 60.000 producteurs. La collecte, l'égrenage du coton graine et la commercialisation de la fibre et de la graine sont assurées par la Sodefitex, qui produit en moyenne 20.000 tonnes de fibre par an dont 4% sont absorbés par le marché local et 96% destinés au marché extérieur. Pour les graines de coton, 23.000 tonnes sont produites chaque année, destinées exclusivement au marché local, notamment à l'alimentation du bétail.

En matière de stratégie agricole pour la filière coton, la poursuite du désengagement de l'Etat est envisagée avec la cession d'une partie du capital de la Sodefitex aux salariés de l'entreprise et aux producteurs de coton. Toutefois, l'Etat demeure encore impliqué dans la gestion du Fonds de Soutien, dont le mécanisme de fonctionnement vise à garantir un prix-plancher au producteur et d'assurer l'équilibre financier de la filière en cas de chute brutale des cours mondiaux.

Les contraintes relatives à la filière :

- § **Instabilité des cours.** Comme on l'a vu, une part infime de la production nationale est vendue localement, le restant étant exporté. A l'instar des autres filières cotonnières ouest-africaines, la filière sénégalaise subit les contrecoups de la chute des cours, qui ont atteint ces dernières années leur niveau le plus bas. Cette chute des cours est imputable à i) la concurrence des fibres synthétiques, dont la part dans la consommation totale de fibres est passée de 22% à 59% ; ii) la dépréciation du dollar par rapport à l'euro, puisque le rapport euro/dollar détermine les cours exprimés en Fcfa ; et iii) aux subventions accordées aux producteurs de coton des pays industrialisés, USA principalement.
- § **Sous-équipement des exploitations agricoles.** La caractéristique principale des exploitations agricoles en zone cotonnière est leur faible niveau d'équipement en matériels agricoles.

D'après un recensement effectué par la Sodefitex, 52% des exploitations de la zone ne sont pas équipés en matériels de traction animale ; les taux d'équipement sont de 0.5 charrue par exploitation, soit une charrue pour 10 hectares alors que la norme est de 1 charrue pour 5 hectares. La modernisation des exploitations apparaît alors comme une priorité; l'équipement devrait permettre, compte tenu de la pluviométrie de la région, des semis plus précoces et favoriser ainsi l'amélioration des rendements de coton graine

et de maïs, de l'ordre de 10%. La rotation coton-maïs est particulièrement recherchée, le maïs faisant aussi figure de culture de rente.

§ Déficiences en matière de formation, d'appui-conseil et de gestion. L'analphabétisme est une problématique préoccupante en zone cotonnière : le taux d'alphanétisation pour les personnes de plus de 15 ans est de 20% à Tambacounda (Sénégal-oriental) et de 27,9% à Kolda (Haute-Casamance) alors que la moyenne nationale est de 39,1%. L'alphanétisation comme moyen d'acquisitions de l'information et des compétences techniques est un enjeu stratégique pour les populations locales en particulier les femmes.

La modernisation des exploitations ne s'arrête pas uniquement aux dimensions structurelles (équipements). Le conseil agricole, plus particulièrement le conseil de gestion à l'exploitation, nouvelle approche mise en avant actuellement, constitue un nouveau concept pertinent pour les exploitants de la zone cotonnière, car il permet de i) gérer la trésorerie familiale ; ii) choisir les productions les plus performantes, iii) planifier les campagnes (objectifs / ressources disponibles) ; et iv) analyser les résultats obtenus.

Pour les organisations professionnelles, le conseil de gestion s'inscrit dans une optique de renforcement des capacités de gestion d'une ressource commune (transparence et restitution des comptes). De manière générale, les organisations de producteurs sont caractérisées par une faiblesse en matière de structuration alors qu'au même moment, elles sont appelées à gérer des responsabilités et missions nouvelles transférées par l'Etat.

La gestion du crédit intrant et du petit équipement est assurée actuellement par la FNPC et ceci depuis 2002. Cette structure négocie directement avec la CNCAS (Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal), le financement de la campagne sous le couvert de l'aval technique de la Sodefitex, qui valide notamment les besoins exprimés. Dans la situation actuelle, le FNPC estime qu'elle est tenue à l'écart d'un certain nombre d'informations, notamment la consolidation des données relatives à la distribution des intrants et le recouvrement des crédits, alors même qu'elle est garante du bon remboursement du crédit de campagne (caution-solidaire). Aussi, la FNPC exprime-t-elle le souhait de se libérer progressivement de la tutelle de la Sodefitex afin de pouvoir assumer l'entièvre responsabilité de la gestion du crédit intrant.

§ La faiblesse des infrastructures de transport (pistes rurales). Le réseau de pistes de production est très peu développé, mal entretenu et très peu relié au réseau structurant dans les zones cotonnières.

Ceci est dû au manque de ressources de l'Etat mais aussi à la faible responsabilisation des populations dans les zones de production. L'enclavement de certaines zones pendant l'hivernage en particulier, entraîne une désorganisation de l'économie locale et des difficultés d'accès aux services en général. Les femmes de la zone peuvent tirer un avantage réel dans la construction de pistes, puisqu'elles sont des actrices très actives dans la commercialisation des produits viviers et artisanaux. L'amélioration des conditions de circulation favorisera les possibilités de commercialisation de ces produits et permettra à ces femmes de réaliser des revenus monétaires.

7.1.3 Programme indicatif en matière d'appui institutionnel et d'appuis aux filières

Objectif global

L'objectif global des programmes d'appui est de contribuer à l'augmentation des revenus des populations rurales et à la sécurité alimentaire. Il est attendu des programmes d'appui qu'ils produisent d'importants effets en matière d'élaboration de stratégies avec des effets d'entraînement dans l'économie rurale, notamment dans les zones de production d'arachide et de coton.

Objectifs Spécifiques

L'objectif spécifique du volet appui institutionnel est la mise en place et l'adoption des orientations stratégiques du PNDA ainsi que le cadre de financement du sous-secteur (CSDMT).

Les principales activités retenues sont les suivantes :

- § Appui au processus de finalisation du PNDA : notamment le renforcement des capacités du personnel du Ministère (Directions centrales, DRDR) pour la conception des politiques ainsi que la préparation des projets et programmes ;
- § Appui aux groupes thématiques déjà constitués ;
- § Organisation de rencontres de concertation décentralisées et d'ateliers de validation ;
- § Finalisation et la mise en place du CDSMT du sous-secteur.

Les objectifs spécifiques des volets « appuis aux filières» sont les suivantes :

Pour la filière Arachide, l'amélioration de la compétitivité de la filière dans tous ses segments.

Les principales activités retenues sont les suivantes :

- § Reconstitution du capital semencier (appui à l'ISRA pour la production de prébases, appui aux CLCOP et CSV pour la multiplication, appui aux privés, appui à la DISEM) ;
- § Appui à la diversification notamment de l'ARB ;
- § Professionnalisation des acteurs (appuis aux OP, redynamisation de l'Interprofession, vulgarisation de bonnes pratiques agricoles, visites d'échanges, séminaires de formation ...)
- § Amélioration de la fertilité des sols (études et opérations-test) ;
- § Amélioration du système d'information ciblant la filière (suivi des marchés agricoles, mise en place d'un observatoire de la filière).

Pour les cultures céréalieres : étant donné le fort impact des cultures céréalieres sur la sécurité alimentaire, il est prévu la mise en place de fonds de roulement pour la production de prébases (mil, sorgho, niébé, maïs, riz).

Pour le Coton : l'amélioration de la productivité à court et moyen terme de la filière et partant l'augmentation des revenus dans la zone cotonnière qui fait partie des zones les plus pauvres du pays.

Les principales activités identifiées sont les suivantes :

- § Etude pour la proposition de nouveaux mécanismes de gestion du risque prix ;
- § Alphabétisation, information et concertation des acteurs de la filière ;
- § Développement du conseil de gestion à l'exploitation ;
- § Sécurisation du stock tampon financé pour partie par le fonds de soutien ;
- § Formation des producteurs et vulgarisation de la qualité ;
- § Aménagement des aires de marché (clôture), et équipement des exploitations en matériel (semoirs, charrues,...) et des GPC en sacs et bâches de protection du coton ;
- § Renforcement des capacités de la FNPC (équipement, personnel, formation du CA) ;
- § Audit organisationnel de la fonction gestion du crédit intrants ;
- § Appui à la diversification des activités (filière maïs, lait...). Un accent particulier sera accordé aux activités permettant de pérenniser les revenus féminins ;
- § Réhabilitations de pistes de production et réalisation d'études dans la zone cotonnière de Vélingara.

7.1.4 Contribution de l'UE

Le secteur agricole ne figure pas parmi les secteurs de concentration de la stratégie de coopération et du PIN 2008-2013. Toutefois étant donné que le financement des programmes ainsi que les activités identifiées ci-dessus sont déjà prévus dans le cadre de la réaffectation des reliquats de COM (1992 à 1996 et 1997 à 1998) au profit du secteur agricole, il était plus logique d'intégrer ces actions dans une approche globale mettant en cohérence l'appui de la CE au Sénégal.

Le montant des reliquats du COM 92/96 est de 19.745 millions d'euros, tandis que celui des reliquats du COM 97/98 est de 25,5 millions d'euros, soit une contribution globale en faveur du secteur agricole de 45,245 millions d'euros. Ce montant représente à titre comparatif plus de 20% du montant global alloué au Sénégal dans le cadre du 9^{ème} FED.

A côté de l'UE, d'autres bailleurs de fonds interviennent en complémentarité dans les activités identifiées.

La Banque mondiale finance: (i) le PSAOP (Projet de services agricoles et organisation des producteurs). Ce projet d'une durée de 10 ans entame actuellement sa 2^{ème} phase (2006). Il intervient à plusieurs niveaux en appuyant les OP (à travers l'ASPRODEB), les CLCOP et l'ANCAR ; (ii) le PDMAS (Programme de développement des marchés agricoles et de l'agro-industrie au Sénégal) d'un montant de \$35 millions, qui relaie le Projet pilote de promotion des exportations agricoles (PPEA) et qui a comme objectif l'accroissement des exportations agricoles par le secteur privé à travers le développement d'infrastructures d'irrigation et de mise en marché, le renforcement des capacités des institutions publiques et privées.

L'AFD (Agence Française de Développement) prévoit dans les prochaines années d'appuyer la filière coton en renforçant la FNCP et la R/D dans la zone cotonnière et arachidière.

7.2 L'élevage

7.2.1 Caractéristiques du sous-secteur

Place de l'élevage dans l'économie nationale

L'Elevage constitue une composante importante de l'économie sénégalaise ; il participe pour 7 % au PIB. Par rapport au secteur primaire, sa contribution au PIB est de 35%. Il occupe environ 350.000 familles, soit 3 millions d'individus.

L'élevage joue un rôle important pour la sécurité alimentaire des ménages, le développement des productions végétales (traction animale, fumier) et constitue un moyen d'épargne et une source de trésorerie pour beaucoup d'exploitants. En milieu pastoral, il représente 55 % à 77 % des revenus de la famille contre 20 à 40 % en milieu agro-pastoral.

La production locale de viande est estimée à 104.000 T, dont 68.000 T de viande rouge et 36.000 T de viande blanche. Les importations de viande réalisées en 2004 portent sur un volume de 17.500 tonnes. L'essentiel des importations porte sur la viande de volaille (13.500 T) et à un degré nettement moindre la viande bovine (2.200 T), le reste étant constitué d'abats.

Evolution de la politique en matière d'élevage

Le contexte actuel est marqué par :

- § La création d'un département ministériel Elevage de plein exercice après une période de rattachement au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Hydraulique ;
- § la soumission à l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE) du dossier du Sénégal en vue de la reconnaissance du statut de pays indemne de peste bovine infection ;
- § l'invasion acridienne survenue dans les zones nord et centre du pays et qui a occasionné un déficit fourrager ;
- § Le démarrage du processus d'élaboration du PNDE (Plan national de développement de l'élevage) composante de la LOASP : après plusieurs plans d'actions et lettres de politique (LPDE-1999, Plan d'actions 1999-2003), le gouvernement compte actualiser sa politique d'élevage dans la perspective d'accroître sa contribution à la lutte contre la pauvreté. Lancé en juin 2004, le processus a pour finalité une vision partagée de tous les acteurs impliqués sur les problématiques du secteur.

Problématiques actuelles du sous-secteur

Au niveau institutionnel, il y a nécessité d'un renforcement du personnel notamment en ce qui concerne la conception en générale des politiques et la préparation des projets et programmes, ainsi que d'un renforcement du personnel concerné par la mise en place du CDSMT pour le ministère.

Contraintes de la filière

La demande en lait et produits laitiers est satisfaite à 30% par la production locale et 70% par les importations.

Dans le secteur avicole, les importations massives de découpes de volailles congelées, se sont accentuées occasionnant la fermeture de la moitié des élevages avicoles industriels.

De manière générale, les systèmes de production en élevage demeurent toujours peu intensifs et la filière peu structurée (pléthore d'intermédiaires dans les circuits de commercialisation, des abattages clandestins en évolution, dégradations des infrastructures comme les foirals et abattoirs).

Malgré son importance socio-économique, les investissements consacrés au secteur de l'élevage sont faibles (environ 4 % des investissements globaux du secteur agricole).

Or, dans le contexte actuel d'intégration sous-régionale (UEMOA, CEDEAO) et des accords OMC, le secteur de l'élevage doit s'inscrire dans une dynamique de qualité et de traçabilité.

L'assainissement et la modernisation sont actuellement nécessaires pour accroître la production et la consommation de viande et améliorer la compétitivité de la filière.

7.2.2 Programme indicatif en matière d'élevage

Objectif global

L'objectif reste la contribution à la lutte contre la pauvreté et au développement du secteur de l'élevage à travers la création d'un cadre institutionnel rationalisé.

Objectif spécifique

Il s'agit d'aboutir à des orientations stratégiques ainsi qu'un cadre consensuel pour leur financement. Il est aussi supposé qu'une meilleure allocation des ressources dans un cadre rationalisé permettra une amélioration de la productivité dans les filières et partant une amélioration de la sécurité alimentaire en vue de réduire la pauvreté en milieu pastoral et agro-pastoral.

Les principales activités retenues sont les suivantes :

§ Appui à la finalisation du PNDE ;

- § Appui au processus de revue des dépenses publiques dans le secteur de l'élevage ;
- § Appui à la finalisation et la mise en place du CDSMT au ministère de l'élevage ;
- § Appui aux sous-groupes d'élaboration de la LOASP au niveau desquels les problématiques en matière d'élevage sont étudiées (sous-groupe Développement pastoral ; sous-groupe Marchés et stratégies de diversification, d'intensification et de transformation des produits ; sous-groupe renforcement des capacités - éleveurs et leurs OP).

7.2.3 Contribution de l'UE

La contribution de la CE pour le volet Elevage est incluse dans la réaffectation des reliquats COM 97-98. Elle se chiffre à 445.000 euros compte non tenu des appuis destinés aux sous-groupes impliqués dans la LOASP.

Par ailleurs, il faut signaler que la CE intervient déjà dans le secteur à travers le PACE-Sénégal (Programme pan-africain de contrôle des Epizooties) projet régional (32 pays concernés) qui vise l'éradication de la peste bovine et le contrôle des autres épizooties. L'avenant à la convention de financement du programme PACE signé le 5 octobre 2004 a prolongé la période de validité de ladite convention jusqu'au 28 février 2007.

Les informations données par la DCE/Sénégal font état de la possibilité d'une réorientation des financements vers la lutte contre la peste aviaire.

7.3 Agriculture / APE – 10^{ème} FED

L'évolution des filières agricoles sénégalaises (céréalières, cotonnières, laitières, avicoles, bétail/viande) est liée à la clarification des enjeux commerciaux en cours actuellement au niveau de l'UEMOA, de la CEDEAO, de l'Union européenne et de l'OMC. Ces enjeux se situent à plusieurs niveaux de décisions:

7.3.1 Au niveau UEMOA/CEDEAO

Dans le cadre de l'UEMOA, on sait qu'un TEC (qui varient de 0 à 20%)¹⁵⁷ a été mis en place avant qu'on ne s'intéresse à une politique agricole commune (PAU) contrairement à la CEDEAO dont la démarche a été d'abord la mise en place récemment (janvier 2005) d'une politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (Ecowap) avec comme échéance fin 2007 pour l'instauration d'un TEC.

A l'évidence le TEC mis en place par l'UEMOA ne protège pas l'agriculture des pays concernés quand on regarde l'évolution des importations, comme on l'a vu pour le Sénégal (poudre de lait, découpes de volailles congelées,...), avec leurs conséquences en termes de pertes d'emplois.

¹⁵⁷ Catégorie <1> tarif de 5% (lait) ; Catégorie <2> tarif de 10% (riz)

7.3.2 Au niveau UEMOA/OMC

Actuellement, en l'absence d'accord sur les produits agricoles au niveau de l'OMC, la CEDEAO préconise une action de protection unilatérale au niveau régional comme moyen de compenser les distorsions sur le marché mondial. Dans le cadre de l'OMC des mécanismes sont effectivement prévus (mécanismes dits des « produits spéciaux » et de « sauvegarde spéciale » permettant aux pays de protéger leur agriculture. Les produits spéciaux sont ceux pour la sécurité alimentaire qui doivent être exemptés de réductions tarifaires alors que le mécanisme de sauvegarde peut s'appliquer à tous les produits.

7.3.3 Au niveau CEDEAO/ UE

Le but des négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'APE est d'établir une zone de libre échange entre l'AO et l'UE, ce qui est tout à fait contraire à la protection unilatérale dont parle la CEDEAO. Dans le cadre de l'APE, il est prévu qu'au moins 80% des importations issues de l'UE ne subiront plus de taxes douanières.

Il apparaît ainsi la nécessité de clarifier les enjeux, notamment les conséquences de l'adoption d'un TEC UEMOA ou dans le cadre de la CEDEAO. Récemment cette problématique a fait l'objet d'une déclaration du ROPPA¹⁵⁸, qui lors de sa Convention ordinaire tenue à Saint-Louis (Sénégal) en avril 2006, a proposé d'adopter le TEC de l'UEMOA et de rejeter celui préconisé par la CEDEAO. Une étude dans le cadre du 10ème FED pourrait être préconisée.

¹⁵⁸ Réseau des Organisations Paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest.

8. Infrastructures de Transport et Assainissement

1. Le secteur des transports

Après un premier Programme Sectoriel, dit Programme d'Ajustement Structurel des Transports (PAST), couvrant la période 1991-1999, un deuxième Programme Sectoriel Transports (PST2) couvrant la période 2000-2006 a été adopté fin 1999 par le gouvernement sénégalais. Ce programme dont le coût est estimé à 320 milliards FCFA est en cours d'exécution. Le Gouvernement du Sénégal contribue au financement du programme à hauteur de 108 milliards FCFA. Le financement complémentaire est apporté par la Banque Mondiale, la Communauté Européenne, la Banque Africaine de Développement, le Fonds Koweïtien d'Aide au Développement, la Banque Islamique de Développement, le Fonds Nordique de Développement, l'Agence Française de Développement et l'Agence d'Aide au Développement du Japon. La coordination des bailleurs de fonds est assurée par une cellule de coordination (CELCO).

Outre le financement de travaux de construction et réhabilitation de routes et de pistes rurales et de construction d'ouvrages d'art, le PST2 inclut un important volet de réformes institutionnelles, notamment :

- § L'élaboration de la loi d'orientation des transports terrestres ;
- § La création d'une agence autonome des travaux routiers (AATR) ;
- § La restructuration de la Direction des Travaux Publics ;
- § La restructuration de la gestion et la restauration de la santé financière du Port autonome de Dakar ;
- § La définition d'un nouveau cadre institutionnel pour l'amélioration de la gestion et la relance des ports secondaires (St-Louis, Kaolack, Ziguinchor) ;
- § La mise en concession de la liaison ferroviaire Dakar-Bamako.

Doit être également mentionnée, dans l'ordre des réformes, l'adoption en février 2004 d'une loi Construction-Exploitation-Transfert, qui ouvre la voie à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé dans la construction et la gestion d'infrastructures et pourrait trouver ses premières applications dans le secteur du transport.

Outre l'AATR, d'autres agences interviennent dans le secteur dans le cadre de missions de constructions d'infrastructures : APIX (promotion des investissements et des grands travaux) ; CETUD (transports et mobilité urbains) ; ANOCI (chargée de construire diverses infrastructures routières pour la préparation du sommet de l'OCI).

Les routes

Le Sénégal possède un réseau routier de 14.571 km, dont 4.265 km bitumés. La route assure plus de 90% des mouvements de personnes et de marchandises.

L'état de ce réseau reste très insatisfaisant. Selon les résultats de l'inspection du réseau routier effectuée en 2005, l'état de 70% du réseau non revêtu et de 41,6% du réseau revêtu est mauvais ou très mauvais.

Les besoins de réhabilitation de routes restent donc importants. Cette situation tient pour une large part à ce l'entretien du réseau n'est que très partiellement assuré. Le Fonds Routier, financé par le budget de l'Etat, ne couvre aujourd'hui que moins de 40% des besoins estimés d'entretien des routes. Un fonds d'entretien routier autonome (FERA) de 2^{ème} génération est en projet. Il devrait disposer de ressources affectées et d'un volume mieux approprié aux besoins.

Le secteur routier a connu dans le cadre du PST2 une importante restructuration avec, d'une part, la création d'un Conseil des routes (CR) et d'une Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR), qui exerce la maîtrise d'ouvrage déléguée sur les travaux de construction et d'entretien, et d'autre part, la réorganisation de la Direction des Travaux Publics, désormais chargée de la planification et de la programmation des projets.

Le parc automobile est estimé à un peu plus de 165.000 véhicules, soit un taux de motorisation de 9 véhicules pour 1000 habitants. Ce parc est vétuste. L'âge moyen des véhicules particuliers est de 13 ans, celui des autocars de 14 ans et celui des véhicules de transport de marchandises de 18 ans.

Le transport routier international s'exerce dans le cadre des accords signés avec les Etats limitrophes (Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie, Guinée, Mali) dans le cadre de la CEDEAO et de l'UEMOA. Le Transit Routier Inter-Etats (TRIE) permet le transport de marchandises par route en suspension des droits et taxes d'un bureau de douane d'un Etat membre à un autre bureau de douane d'un autre Etat membre. Il s'effectue sous la couverture d'un document douanier unique et sans rupture de charge.

Le chemin de fer

Le réseau de chemin de fer couvre 1.057 km de voies dont 905 km représentant le réseau principal et 152 km de voies secondaires. Il est composé de deux axes principaux :

- § la ligne Dakar – Bamako par Thiès, Diourbel, Tambacounda avec un embranchement vers Kaolack ;
- § et la ligne Thiès – Saint-Louis, qui ne fait pas actuellement l'objet d'une exploitation commerciale.

A la suite d'un appel d'offres, la société Transrail, constituée par le groupe Canadien Canac associé à la firme française Getma, a été retenue en octobre 2003 pour assurer la gestion intégrale de l'axe Dakar – Bamako dont l'exploitation était lourdement déficitaire et qui souffrait d'un défaut total d'entretien et d'investissement dans les infrastructures fixes et le matériel roulant. Cette ligne assure un service de fret et de conteneurs qui permet notamment le transport d'importants chargements de minerais vers le port de Dakar.

Aux termes du contrat de concession, d'une durée de 25 ans, Transrail s'est engagé à investir une quarantaine de milliards FCFA pour la mise à niveau et la maintenance du réseau. Seuls restent sous la responsabilité de l'Etat 29 km de voies entre Dakar et Rufisque et le matériel roulant voyageurs.

A terme, l'objectif ultime est le développement ainsi que la reconversion progressive du réseau de chemin de fer, qui devra passer d'un système à écartement métrique, à un système à écartement standard dit « grand écartement »

Le trafic évolue de façon peu satisfaisante dans la mesure où le trafic aussi bien voyageur que marchandises connaît des problèmes et l'état du réseau est loin d'être satisfaisant. Le concessionnaire et le gouvernement se rejettent mutuellement la responsabilité des retards enregistrés dans la modernisation des équipements.

Le transport aérien

Le Sénégal dispose de 3 aéroports internationaux : Dakar, Saint-Louis et Ziguinchor. Cependant 15 aéroports sont théoriquement ouverts à la circulation aérienne publique. L'aéroport international Léopold Sédar Senghor de Dakar génère l'essentiel du trafic car il est en mesure de recevoir tous les types d'avions y compris les gros porteurs.

Avec une croissance moyenne régulière de 7% par an depuis une décennie et un trafic passager de 1,2 million de personnes pour 35.000 mouvements d'avions au cours de l'année, l'Aéroport de Dakar se positionne aujourd'hui comme une plate forme régionale de première importance. Il est le premier aéroport de l'UEMOA pour le trafic de passagers et se place au huitième rang en Afrique après Johannesburg et les aéroports du Maghreb.

Cependant l'aéroport de Dakar gagnerait à être mis à niveau pour atteindre au moins le niveau IATA B. D'importants problèmes d'encombrement de congestion et de facilitation se posent.

C'est devant cette situation qu'a été élaboré le projet de nouvel aéroport, sur le site de Diass à la jonction des deux départements de Thiès et de Mbour, qui viendrait remplacer l'actuel aéroport Léopold Sédar Senghor de Dakar - Yoff pour permettre de répondre aux besoins du trafic à moyen et long terme tout en garantissant ses possibilités d'extension :

- § Une emprise de 2.000 ha contre 800 ha actuellement ;
- § Une possibilité d'implanter deux pistes de 4.000 m x 60 m dimensionnées pour les gros porteurs existants et projetés (avions de troisième génération) ;
- § Une capacité initiale de 3 millions de passagers par an extensible par modules à l'horizon 2020 ;
- § Une capacité d'accueil de 50.000 mouvements d'avion par an à l'horizon 2020.

Ce nouvel aéroport offrira plusieurs services : trafic passager et fret, services commerciaux, atelier de maintenance d'aéronefs, complexe de stockage et de conservation de produits frais.

Le coût estimé du projet est de 173 milliards de FCFA, soit 260 millions d'Euros, ce chiffre ne prenant toutefois pas en compte les coûts liés aux paiements des impenses et au déplacement et recasement des populations, lesquels sont estimés à 7 milliards de FCFA soit 10 millions d'Euros.

Les principaux objectifs de ce projet sont de :

- § Contribuer à décongestionner Dakar en favorisant l'émergence d'un deuxième pôle économique à l'extérieur de la région de Dakar ;
- § Faire du Sénégal une plaque tournante et une escale technique préférentielle en Afrique de l'Ouest pour les trafics aériens allant et venant d'Europe, d'Amérique du Nord et du Sud ;
- § Créer les conditions pour atteindre 1.500.000 touristes en 2010 ;
- § Améliorer le niveau des services, réduire les goulots d'étranglements ;
- § Développer les exportations et jouer un rôle leader dans l'espace régional ;
- § Accroître les investissements par une croissance significative des flux d'investissements étrangers ;
- § Disposer de l'espace nécessaire pour le développement d'activités industrielles liées à l'aéroport (maintenance aéronautique, domaine dans lequel le Sénégal dispose d'un savoir faire).

Compte tenu du coût de l'investissement et des contraintes du gouvernement en matière de finances publiques, il est envisagé de recourir au partenariat public-privé de type CET (Construction-Exploitation-Transfert) associant les secteurs public et privé.

Air Sénégal International (ASI), créée en partenariat avec Air Maroc en 2001, dessert aujourd'hui 17 destinations à partir de Dakar. ASI et South African Airways se sont associés pour réaliser en partage de code deux vols Johannesburg – Dakar – New-York par semaine. De même ASI assure deux rotations quotidiennes entre Paris et Dakar et deux fréquences hebdomadaires sur Lyon et Marseille. Le trafic d'ASI a doublé en un an pour atteindre 25.000 passagers. Les effectifs de la compagnie ont triplé en 2 ans et comptent 400 employés.

Des vols réguliers relient Dakar, Saint-Louis, Matam, Ziguinchor, Cap Skirring. Par ailleurs, plus de 300 vols charters sont programmés chaque année : charters touristiques pour Dakar, Cap Skirring, Saint-Louis; charters de fret pour les produits frais à l'exportation. Il est également possible d'affréter des petits porteurs ou moyens courriers pour passagers ou marchandises.

Le transport maritime

Le Port Autonome de Dakar occupe une position privilégiée sur le trafic maritime de l'Afrique de l'Ouest. Il assure plus de 90% du commerce extérieur du Sénégal. En plus du trafic propre du Sénégal, le port de Dakar assure la desserte du Mali facilitée par la liaison ferroviaire Dakar-Bamako et se positionne de plus en plus comme le port d'éclatement de la sous-région.

Le port de Dakar offre des installations modernes au trafic et à l'avitaillement des bateaux et sa rade extérieure sûre et bien abritée peut accueillir des navires pouvant caler jusqu'à 20 m de tirant de l'eau.

Le port est vaste, tant par son plan d'eau intérieur de 179 ha, avec une zone draguée à 10 m et 12 m de 90 ha, que par la surface de ses terre-pleins et hangars :

- § 30 ha de surface de première zone ;
- § près de 60.000 m² de hangars représentant une capacité de 150.000 m³ ;
- § plus de 10 km de quais, dont la moitié fondée à des profondeurs de 8 à 11 m, offrant une quarantaine de postes pour gros navires, et 25 km de voies ferrées connectées au réseau concédé.

Des lignes régulières de transport de marchandises sont établies entre Dakar et les principaux ports d'Afrique de l'Ouest, d'Europe de l'Ouest et du Nord, de Méditerranée occidentale, ainsi qu'avec New York, Houston, Bangkok, Hong-Kong.

En 2004, le port a enregistré 2.833 escales de navires, dont 856 porte-conteneurs. Cette même année, le tonnage de marchandises traité s'élevait à 9,4 millions de tonnes avec un fort déséquilibre entre les tonnages débarqués (7,0 millions de tonnes) et embarqués (2,4 millions de tonnes). Le trafic conteneurs, qui croît régulièrement, s'est élevé à 279.211 unités.

Les principaux produits débarqués sont les céréales – riz, blé, maïs – (1,22 millions de tonnes), le pétrole brut (1,04 million de tonnes) et les hydrocarbures (807.000 tonnes). A l'embarquement, les principaux produits traités sont l'acide phosphorique (941.000 tonnes) et les hydrocarbures (144.900 tonnes).

Malgré sa situation géographique, qui le place au carrefour de grandes voies maritimes de communication, le port de Dakar reste enclavé sur le plan terrestre à cause de sa position sur la presqu'île du Cap Vert.

Les activités du Port autonome de Dakar concernent aussi les importations et exportations du Mali, qui en 2004 étaient respectivement de 339.700 tonnes et 63.900 tonnes.

Les ports de Kaolack et Ziguinchor sont également ouverts aux navires de haute mer et au trafic maritime international.

Le transport fluvial

Le seul cours d'eau navigable est le fleuve Sénégal. Les infrastructures de transport fluvial sont presque inexistantes, les équipements hérités de la colonisation étant tombés en désuétude.

Le trafic fluvial reste l'apanage de quelques riverains pour le transport mixte voyageurs et marchandises par de petites embarcations appartenant à des particuliers.

2. La coopération Communauté Européenne - Sénégal dans le secteur du transport

La Communauté Européenne apporte depuis toujours un important appui au secteur du transport par le financement d'études de faisabilité, le financement de travaux de réhabilitation de routes et des appuis institutionnels aux réformes du secteur.

Le VIIIème FED

Dans le cadre du 8^{ème} FED, le transport était regroupé avec la santé dans un même secteur de concentration : Restructuration des Services Publics. En matière de transport, la Communauté a apporté son appui à la mise en œuvre du PST II à travers une allocation de € 48 millions, dont 43 millions sur le budget du Programme Indicatif National et 5 millions financés sur le budget du Programme Régional.

Le programme comprenait trois volets principaux :

- § la réhabilitation de quatre tronçons de réseau routier revêtu : Mbour-Fatick ; Bignona-Séléti-Diouloulou ; Sokone-Karang ; Diana Malary- Carrefour 22.
- § L'entretien périodique (rechargement) d'environ 400 km de routes en terre ;
- § Un appui institutionnel en assistance technique, études, formation et équipement nécessaires pour la mise en œuvre efficace et efficiente du PST II.

Les travaux de réhabilitation des routes revêtus ont été réalisés. Toutefois, s'agissant du tronçon Diana Malary- Carrefour 22, les retards accumulés par l'entreprise en charge des travaux et des changements dans la nature du revêtement ont eu pour conséquence que le projet n'était pas achevé à l'expiration de la convention de financement, le 31 décembre 2005. L'Etat sénégalais s'est engagé à mener à bien sur ses ressources propres les travaux hors délais et hors marché de base.

S'agissant de l'entretien périodique de routes en terre, il est apparu après ouverture des appels d'offre, que les travaux projetés étaient beaucoup plus coûteux qu'initialement envisagé. En conséquence, le volume des travaux a dû être révisé à la baisse. En définitive, 170 km de routes ont été traités.

En matière d'appui institutionnel, le 8^{ème} FED a financé des études diagnostic de l'AATR et de la DTP débouchant sur des recommandations pour la réorganisation de l'AATR et du Conseil des Routes ; a mis des assistants techniques à la disposition de l'AATR ; a fait réaliser des études pour la création d'un Fonds Routier de 2^{ème} génération et sur la question de la charge à l'essieu.

Le 8^{ème} FED a également financé les études de faisabilité de travaux de réhabilitation de tronçons routiers dans la perspective de réaliser les travaux correspondants dans le cadre du 9^{ème} FED : Mbirkilane-Tambacounda ; Saint-Louis-Rosso-Richard Toll ; Kaolack Etoiles.

Le XIXème FED

Le transport constitue un des trois secteurs de concentration du 9^{ème} FED avec une dotation initiale de € 70 millions, portée à € 112 millions après la revue à mi-parcours.

A la date de rédaction de ce rapport, la situation des projets de travaux routiers est la suivante :

- § Réhabilitation de la route Ziguinchor-Cap Skirrig (€ 26 millions, dont 13 millions financés sur le fonds Sysmin). La Convention de Financement a été signée en octobre 2005. Les travaux sont en cours.
- § Réhabilitation de la route Mbirkilane-Tambacounda (€ 62 millions). La Convention de Financement a été signée par la Commission Européenne en novembre 2005 et par le gouvernement sénégalais en février 2006. L'appel d'offres a été lancé courant juin 2006.
- § Kaolack-Etoiles. La Convention de Financement a été signée pour une partie des travaux, l'autre partie devant être financée par la BAD.
- § Projet routier séné-gambien (€ 44 millions, dont 3 millions financés sur le PIN Sénégal). La Convention de Financement a été signée et les appels d'offre lancés.

Les pistes annexes aux projets Mbirkilane-Tambacounda et Kaolack-Etoiles, dont l'étude a été réalisée dans le cadre du 8^{ème} FED, seront financées sur fonds Stabex.

Le programme 9^{ème} FED inclut également des travaux dans le cadre du Programme de Mobilité Urbaine. Initialement envisagé sous forme d'un appui budgétaire, le mode de financement de ces travaux est en cours de ré-examen et devrait, en définitive, se faire en approche projet.

3. L'assainissement

Longtemps délaissé, le secteur de l'assainissement fait désormais l'objet d'une attention grandissante de la part du gouvernement. Il constitue une des composantes du Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire, élaboré en 2005, et est retenu dans le DSRP II comme un des domaines prioritaires au titre des actions à mener pour améliorer l'accès aux services sociaux de base.

Les objectifs retenus sont de porter le taux d'accès des ménages ruraux à un système autonome d'évacuation des excréta et des eaux usées de 17% en 2004 à 59% en 2015, et le taux d'accès des ménages urbains à un service d'assainissement de 56,7% en 2002 à 78% en 2015.

Le secteur de l'assainissement a fait l'objet d'un appui de la Communauté Européenne au cours du 7^{ème} FED. Il s'agissait à l'origine de réaliser un projet intégré d'assainissement des quartiers de Pikine (Saint-Louis) et de Khouma (Richard Toll). Après étude, il s'est avéré que les problèmes liés aux eaux fluviales à Pikine avaient été sous-évalués. Le projet a été en conséquence reformulé de manière à fournir une protection du quartier de Pikine contre les inondations liées aux eaux pluviales. Ce projet a été achevé en 2003.

L'assainissement a été retenu comme un des secteurs de concentration du 9^{ème} FED avec une dotation initiale de € 30 millions portée à € 40 millions après la revue à mi-parcours.

Les projets retenus à ce jour sont :

- § Un projet d'appui au développement urbain des quartiers de Pikine et de Khouma ;
- § Un programme d'assainissement de centres secondaires (M'Bour, M'Bake, Tivaouane, Diourbel) ;
- § La construction de l'émissaire de Cambérène.

Les deux premiers projets, dont les conventions de financement ont été singées en 2005, s'accompagneront d'un volet institutionnel : sensibilisation et organisation des populations, collecte des ordures ménagères, appui aux services de l'ONAS.

Par ailleurs, la Communauté apportera une assistance technique à l'ONAS.