



**RRPS/AOC - SPRN/WCA**

Réseau de Recherche sur les Politiques Sociales en Afrique de l'Ouest et du Centre  
Social Policy Research Network for West and Central Africa

# DIAGNOSTIC DES POLITIQUES SOCIALES AU SÉNÉGAL

EL Housseynou LY et al.

---

Études et Travaux du Réseau RPS/AOC n°1

Mars 1999

**ARCHIV  
112816**

IDRC  
CRDI



CANADA

**Centre de Recherches pour le Développement International**  
Bureau Régional pour l'Afrique Centrale et Occidentale  
Avenue Cheikh Anta Diop - B.P. 11007 CD Annexe DAKAR, Sénégal

IDRC - Lib.

# DIAGNOSTIC DES POLITIQUES SOCIALES AU SÉNÉGAL

EL Housseynou LY et al.

---

Études et Travaux du Réseau RPS/AOC n°1

Mars 1999

## ***LES AUTEURS***

- Oumar CISSÉ, Ingénieur Polytechnicien, Mcs. Environnement, Institut Africain de Gestion Urbaine
- Dr Safiétou TOURÉ FALL, Vétérinaire - Nutritionniste, Institut Sénégalais de Recherche Agricole
- Aboubacry Demba LOM, Économiste, Direction de la Planification
- E L Housseynou LY, Socio-environmentaliste, Coordonnateur National du Réseau RPS/AOC, Institut Africain de Gestion Urbaine
- Moustapha MBODJ, Socio-Économiste, École Nationale des Travailleurs Sociaux Spécialisés
- Dr Farba Lamine SALL, Économiste de la Santé, Direction de l'Action Sociale et Sanitaire de la Communauté Urbaine de Dakar
- Malamine SAVANÉ, Ingénieur Agronome, Secrétariat Exécutif du Conseil des ONG d'Appui au Développement National
- Aboubacry SOW, Économiste, Direction de la Planification
-

# TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE .....	i
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE 1 : CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET CULTUREL .....	3
LES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES .....	3
Période 1960-1972 .....	4
Période 1973-1979 .....	5
Période 1980-1996 .....	7
D'IMPORTANTES MUTATIONS DANS LES FONDAMENTAUX ET LES CARACTÉRISTIQUES DE LA SOCIÉTÉ .....	11
Essoufflement du modèle de croissance basé sur l'arachide .....	11
Insuffisance des ressources en gestion de l'économie .....	11
Un système productif inadapté à un marché mondial devenu plus concurrentiel .....	12
Un rythme de création de richesses faible par rapport à la croissance démographique .....	13
Des besoins sociaux en forte croissance dans un contexte de raréfaction des ressources publiques....	13
Des inégalités régionales dans le développement .....	14
D'importantes mutations socio-culturelles .....	15
CHAPITRE 2 : LES COMPOSANTES ET LES ACTEURS DES POLITIQUES SOCIALES ....	17
LES POLITIQUES SECTORIELLES DE L'ÉTAT .....	17
La santé .....	17
L'action sociale .....	23
L'éducation .....	24
Travail et emploi .....	27
La sécurité sociale .....	30
Urbanisation et habitat .....	33
Environnement et cadre de vie .....	34
LES POLITIQUES DES MUNICIPALITÉS .....	36
LES POLITIQUES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES .....	39
CHAPITRE 3 : CONTRAINTES ET PERSPECTIVES DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL .....	43
CONTRAINTES .....	43
PERSPECTIVES .....	44
Les opportunités de la décentralisation .....	44
Perspectives sectorielles de l'État .....	45
CONCLUSION .....	50
LISTE DES TABLEAUX .....	51
LISTE DES SIGLES .....	52
BIBLIOGRAPHIE .....	55

## **PRÉFACE**

L'un des défis majeurs que les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre doivent relever pour le bien-être de leurs populations est d'assurer le développement de leurs secteurs sociaux (santé, éducation, emploi, logement décent, etc.) dans un contexte particulièrement difficile. En effet, la demande en services sociaux de base, déjà forte, augmente rapidement en raison d'une pauvreté persistante qui touche près de la moitié des habitants, du rythme de l'accroissement démographique (3% par an) et de la jeunesse de la population. Les États sont confrontés à un manque de ressources et les stratégies alternatives de solidarité développées par les familles et les communautés de base ayant atteint leurs limites objectives, on assiste à un mercantilisme croissant dans la prestation des services sociaux de base.

Des opportunités d'amélioration des conditions de vie des populations existent cependant, à condition que celles-ci, en particulier les plus vulnérables (les populations des zones rurales et péri-urbaines, les femmes et les jeunes) ne soient plus considérées comme de simples bénéficiaires d'une certaine charité mais comme de véritables acteurs du développement. L'émergence, depuis le début des années 1990, d'une approche centrée sur le développement humain durable, semble s'inscrire dans cette voie. La satisfaction des besoins essentiels et l'amélioration de la qualité de la vie de tous les hommes et de toutes les femmes, considérées comme faisant partie intégrante des droits de la personne, constituent l'enjeu prioritaire de cette approche. Ainsi, les gens ne serviraient plus l'économie comme simples travailleurs et consommateurs, mais c'est plutôt celle-ci qui, par sa croissance, serait à leur service, en leur offrant un accès équitable aux moyens d'existence, d'épanouissement et de participation à la vie de leur société.

L'opérationnalisation de cette nouvelle approche du développement exige assurément d'une part de nouveaux choix politiques, et plus précisément la formulation de politiques sociales qui, fondées sur l'équité, peuvent être appréhendées comme étant un ensemble cohérent et prospectif de mesures et d'actions de nature publique, privée ou communautaire ; et d'ordre politique, économique, social ou culturel, globalement conçues en vue de la satisfaction des besoins essentiels et de l'amélioration de la qualité de vie des hommes et des femmes et, d'autre part, la conceptualisation de nouveaux paradigmes.

Dans le contexte actuel de consensus pour la lutte contre la pauvreté et des réformes en cours (ajustement structurel des économies, démocratisation du pouvoir politique et décentralisation), les pays de la région sont de plus en plus amenés à "revisiter"

les logiques et paradigmes sous-jacents à la conception, à la planification et à la gestion de leurs services sociaux. Ce questionnement du bien-fondé de l'offre des services sociaux interpelle de toute évidence la recherche.

Actuellement l'offre et la demande réelle en résultats de recherche en sciences sociales sont faibles et souvent en inadéquation ; ce qui a pour effet une faible utilisation de ces résultats dans le processus de prise de décision politique à tous les niveaux (public, privé ou communautaire).

L'offre des résultats de recherche est inadaptée pour diverses raisons : (i) la faiblesse des cadres conceptuels et d'analyse, surtout pour la connaissance du méso et du micro-social et sur les plans explicatifs et prospectifs ; (ii) l'insuffisance de la collaboration multidisciplinaire et pluri-institutionnelle qui ne permet pas d'avoir une vision globale des questions sociales ; (iii) la prépondérance de la recherche en campus générant des savoirs peu utilisables ; et (iv) l'isolement des chercheurs dans un contexte d'accélération des échanges scientifiques facilitée par les nouvelles technologies d'information et de communication.

La demande réelle de ces résultats est encore trop faible à cause certes du caractère inadaptée de l'offre mais aussi pour bien d'autres raisons dont : (i) l'opacité des politiques effectivement menées qui sont souvent en net déphasage avec le discours ; (ii) l'insuffisance des systèmes et des mécanismes de planification à rationalité sociale ; (iii) la quasi-absence de dialogue entre d'une part les décideurs et les autres utilisateurs potentiels des résultats de la recherche et, d'autre part, les chercheurs, souvent considérés à tort ou à raison comme peu crédibles ; (iv) l'explosion, dirait-on en substitution de la recherche, d'un marché florissant de la consultation qui s'intéresse beaucoup plus à l'analyse des projets et des programmes sectoriels de développement social qu'à celle de leur bien-fondé et des choix politiques explicites ou non qui les sous-tendent.

C'est pourquoi et à la faveur du Sommet Mondial sur le Développement Social (Copenhague 1995), deux principaux types d'initiatives sont de plus en plus développés en vue d'aider les États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre dans la conception de leurs actions visant la satisfaction des besoins essentiels des populations et singulièrement des groupes les plus vulnérables.

Le premier type d'initiative consiste à donner l'appui nécessaire aux États pour l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation de programmes pluri-annuels des secteurs sociaux qui privilégient l'approche intégrée du développement des services sociaux de base. Le second vise le renforcement des capacités humaines et institutionnelles des pays afin de permettre l'accroissement de l'offre mais aussi de la

demande en recherche/développement dans le domaine de la conception, de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques sociales et d'assurer leur adéquation par la promotion du dialogue entre les chercheurs et les autres acteurs du développement social, les décideurs en particulier.

Dans ces initiatives, il est considéré, à juste titre, que la formulation des programmes sociaux adaptés exige au préalable un certain nombre de choix politiques qui doivent être clairement définis à travers des politiques sociales et qui doivent constituer le cadre de référence général de toutes les actions et mesures engagées dans ce domaine.

L'appui apporté par le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI) aux pays de la région à travers le Réseau de Recherche sur les Politiques Sociales en Afrique de l'Ouest et du Centre (Réseau RPS/AOC) entre dans le cadre de la seconde catégorie d'initiatives. Ce réseau, constitué en 1995, regroupe des chercheurs, des décideurs et des responsables de la société civile. Il a pour but de "promouvoir, sur le plan régional, une recherche appliquée en vue d'aider à mettre au point une approche intégrée des politiques sociales afin de faciliter une meilleure compréhension des problèmes de développement social et de permettre des prises de décisions plus efficaces de la part des décideurs et des planificateurs". Cet appui s'est fondé sur le constat suivant - qui demeure d'actualité - fait par la réunion de concertation préliminaire (Saly Portudal, Sénégal 1994) et celle constitutive (Abidjan, Côte-d'Ivoire 1995) du Réseau :

- (i) l'inexistence de politiques sociales cohérentes et planifiées au niveau des pays et de la région;
- (ii) la faiblesse ou l'inexistence au niveau des pays de mécanismes de planification à rationalité sociale, capable de traduire dans des programmes adéquats le discours politique sur le développement social ; et
- (iii) la faiblesse sinon l'inexistence de dialogue entre décideurs et chercheurs ayant pour effets des prises de décisions non éclairées et un confinement de la recherche dans des problématiques peu pertinentes et rarement prospectives.

Les travaux de la période 1995-1997 du Réseau ont été entrepris à partir de ce constat. Aussi le processus de la recherche a-t-il comporté les étapes suivantes dans chacun des huit pays membres (Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte- d'Ivoire, Ghana, Guinée, Mali et Sénégal) :

- (i) adoption d'un protocole marquant l'initiation du dialogue avec les décideurs pour l'utilisation des résultats de la recherche ;

- (ii) choix d'un thème de recherche jugé prioritaire au cours d'un forum national à partir d'un état des lieux des programmes et de la recherche en matière de politiques sociales ;
- (iii) exécution des travaux par une équipe nationale multidisciplinaire et pluri-institutionnelle ;
- (iv) concertation entre les acteurs du développement autour des résultats de la recherche en vue de leur utilisation .

Ce processus a certes été long, mais il s'est avéré utile en termes de promotion du dialogue entre chercheurs et décideurs, d'emprise croissante du plaidoyer sur l'importance de ce nouveau champ d'investigation. La légitimation et la consolidation du Réseau a directement impliqué une cinquantaine de chercheurs et une trentaine d'institutions privées ou publiques de recherche et d'ONG dans huit pays.

Les thèmes de recherche prioritaires retenus ont trait soit à la pauvreté et aux stratégies de lutte contre ce fléau (Congo, Côte-d'Ivoire, Ghana) soit à l'accès aux services sociaux en général (Burkina Faso, Sénégal) ou plus singulièrement l'accès des groupes vulnérables (pauvres ou femmes) aux services de santé de base (Cameroun, Guinée, Mali).

La diversité des points d'entrée des études nationales a permis au Réseau d'explorer les multiples facettes des politiques sociales et de réunir ainsi les éléments nécessaires à la conception de ses travaux de la période 1998-2000.

Au stade actuel, la publication des études déjà réalisées nous offre l'heureuse occasion de créer une collection, " Études et Travaux du Réseau RPS/AOC ", dont l'objectif est bien plus large puisqu'il s'agit de donner une opportunité aux chercheurs de diffuser et de partager leurs résultats de recherche et de contribuer ainsi à la promotion de la recherche sur les politiques sociales et du dialogue entre les chercheurs, les décideurs et les autres acteurs du développement de la région.

Le présent numéro, le premier de la collection, porte sur le diagnostic des politiques sociales au Sénégal. Cette étude donne une vision globale et dynamique des stratégies et des politiques développées par les différents acteurs du développement social du pays. Une de ses conclusions indique bien que le Réseau est sur le bon chemin : "l'examen et l'analyse des composantes de la politique sociale de l'État sénégalais donnent à constater une dispersion des efforts qui ne permet pas une utilisation efficace des ressources. Il ressort aussi une multiplicité des pôles de décisions et d'organes

d'exécution qui ne s'inscrivent pas dans leur pluralité sur une politique clairement définie du point de vue stratégique liant effets des politiques sectorielles et objectifs globaux”.

Les prochains numéros de la collection seront consacrés d'abord aux études déjà réalisées dans les autres pays et ensuite aux travaux en cours du Réseau et à tous ceux portant sur les politiques sociales de la région et étant jugés intéressants pour être publiés.

J'espère que cette collection arrivera en partie à combler le vide actuellement observé dans le domaine des publications sur les politiques sociales et qu'elles contribuera effectivement au renforcement des liens entre les chercheurs, les décideurs et tous les autres acteurs du développement social.

Je souhaite plein succès au Réseau RPS/AOC et espère qu'il continuera à mener des travaux de recherche/développement suffisamment pertinents pour l'aide à la conception et à la mise en oeuvre de politiques sociales. Nous attendons des lecteurs toutes les suggestions utiles au renforcement des activités du Réseau.

Sibry J.M. TAPSOBA  
Directeur Régional du CRDI pour  
l'Afrique du Centre et de l'Ouest.

## **INTRODUCTION**

Les politiques sociales sont généralement considérées dans leur pluralité comme relevant du domaine des politiques publiques. Explorées sous cet angle, il apparaît clairement qu'elles suscitent d'une forte demande en informations et avis éclairés pour l'aide à la décision des acteurs institutionnels chargés de la formulation et de la mise en oeuvre des stratégies et des actions de développement. La conception ainsi que l'analyse des politiques sociales reposent en effet sur une série de principes et de postulats qui sont censés guider les choix stratégiques et opérationnels des décideurs. Ceci est d'autant plus nécessaire que le concept de "politiques sociales" est multidimensionnel et cumule des problématiques variées. Leur analyse doit par conséquent permettre d'avoir des éléments de réponse à trois questions fondamentales qui peuvent constituer chacune un objet de recherche spécifique. La première question réfère à la nature de l'intervention de l'État et à celle des autres acteurs du développement analysées sous l'angle de l'environnement institutionnel des politiques sociales. La seconde question réfère aux déterminants et aux principes qui fondent ou guident les interventions des différents acteurs des politiques sociales. La troisième question réfère, quant à elle, aux effets de ces interventions sur les populations, les groupes vulnérables en particulier... Le diagnostic des politiques sociales au Sénégal n'a cependant pas été fait dans le présent ouvrage selon cette catégorisation habituelle dans la mesure où ces politiques ont été abordées dans leur dynamique macro-économique et macro-sociale c'est-à-dire à partir de la combinaison des interventions des différents acteurs (Gouvernement, Collectivités Locales, ONG et autres acteurs du développement social). Le principal objectif est d'avoir une vision holistique globale et inter-dynamique de l'ensemble des stratégies et des politiques adoptées par les différents acteurs du développement social. Il s'est ainsi agi :

- de faire un examen général de l'ensemble des politiques sociales menées par les principaux acteurs institutionnels depuis 1960, année de l'indépendance du pays ;
- d'identifier les processus de prise de décision et les organes d'exécution ; et
- d'analyser les contraintes rencontrées dans la mise en oeuvre des politiques sociales et d'identifier par conséquent les opportunités à saisir pour le développement social du pays.

C'est pourquoi, l'ouvrage comprend trois parties. La première présente le contexte macro-économique et culturel général des politiques sociales qui rend également compte de l'évolution de l'environnement économique et géopolitique mondial

d'une part et de celle du Sénégal d'autre part. La deuxième traite des différentes composantes des politiques sociales tout en faisant ressortir les rôles des principaux acteurs institutionnels ainsi que leurs mécanismes d'intervention. La troisième partie, quant à elle, examine les contraintes de la mise en oeuvre de ces politiques et essaie d'identifier les opportunités à saisir pour leur amélioration dans le cadre d'une vision prospective du développement économique et social du pays.

## CHAPITRE 1 : CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET CULTUREL

Le Sénégal, avec une population de près de 9 millions d'habitants, est un pays relativement urbanisé dans le contexte de l'Afrique sub-saharienne (41%). Il dispose de peu de ressources naturelles : son économie repose sur la culture du mil et l'élevage pour la consommation intérieure et sur la culture de l'arachide et la pêche pour l'exportation. Le secteur moderne, concentré dans la capitale (Dakar) et sur le littoral du pays, concerne la pêche, la production de phosphate, l'industrie chimique et le tourisme.

Le pays a bénéficié d'un traitement préférentiel de ses exportations agricoles à destination de la France pendant la première décennie de son indépendance, survenue en 1960. Cette période était caractérisée par une gestion économique relativement saine qui a autorisé un taux de croissance économique moyen de quelque 3% par an soit un rythme sensiblement égal à celui de la croissance démographique du pays. Elle a coïncidé aussi avec la mise en œuvre d'une politique active de nationalisation et de substitution des importations, de bonnes conditions pluviométriques pour la production agricole et la hausse des cours mondiaux du phosphate et de l'arachide. Mais la fin des années 1970 a été marquée par des années de sécheresse successives préjudiciables aux récoltes et une forte baisse de ces cours mondiaux de l'arachide qui ont fait chuter le taux de croissance annuelle du PIB à 0,8 %. Les principaux indicateurs économiques laissent tous apparaître du reste de graves déséquilibres financiers et structurels qui ont amené le pays à souscrire aux Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) des institutions de Bretton Woods. En dépit des progrès enregistrés, cette évolution a eu des répercussions sociales particulièrement importantes et suscite un intérêt croissant pour une conception intégrée des politiques visant le développement social du Sénégal.

### *LES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES*

Depuis l'indépendance du Sénégal, on peut distinguer trois grandes périodes selon la nature des politiques macro-économiques mises en œuvre par l'État en vue du développement économique et social du pays : une première période caractérisée par une croissance économique assez satisfaisante entre 1960 et 1972 ; une seconde de récession économique entre 1973 et 1979 suite à plusieurs années de sécheresse et à l'essoufflement du modèle arachidier ; et une troisième marquée par la mise en œuvre de PAS successifs qui court depuis 1980.

## **Période 1960-1972**

Dès le début des années 1960, le Sénégal s'est doté d'un plan de développement économique et social dont l'objectif était d'assurer un accroissement de la production intérieure brute de 48% entre 1959 et 1964 ; cet objectif jugé trop ambitieux par la suite avait été ramené à 30 % en 1963. Le deuxième plan (1965-1969), également ambitieux, a tout de même permis d'obtenir un taux annuel de croissance économique de 3,2% par an. Entre 1959 et 1973 le rythme moyen de croissance annuelle du PIB n'a cependant été que de 2,2% en termes réels parce que deux contraintes majeures avaient en réalité entravé l'essor économique du pays :

- l'extrême vulnérabilité de l'économie, de l'agriculture en particulier, vis-à-vis des aléas pluviométriques qui ont provoqué une sécheresse de sept années consécutives entre 1968 et 1974
- l'orientation des investissements, industriels notamment, vers des secteurs à rentabilité différée.

Il faut rappeler que le Sénégal a ratifié le 1er novembre 1962 le traité de l'Union Monétaire Ouest-Africain (UMOA) qui organisait entre les sept États membres et la France, un régime de coopération monétaire. Conformément à la politique anti-inflationniste de l'union, l'État sénégalais s'était fixé comme objectif la limitation de la progression des crédits à l'économie. La structure des investissements bruts étant par conséquent ainsi plafonnés, les investissements ont subi de profondes modifications : entre 1952 et 1962, la part des investissements des administrations s'accroissait de 6 à 9,4 milliards de F.CFA alors que celle des entreprises tombait de 10,2 à 5,8 milliards de F.CFA., l'augmentation rapide des investissements des administrations étant due à celle des dépenses de travaux publics et de construction de bâtiments à usage administratif et social. L'ensemble des investissements, quoique nettement supérieur à l'épargne brute, restait cependant loin des 20,8 milliards escomptés par le Plan réajusté qui prévoyait 11,5 milliards d'investissements publics pour 8,5 milliards d'investissements privés.

Le volume des crédits à court terme et à moyen terme avaient du reste diminué de 35,2 milliards en 1964 à 31,7 milliards de F.CFA en 1968 avant de remonter à 47,2 milliards de F.CFA en 1972. Les crédits réescomptés ayant le plus fort effet inflationniste, la Banque Centrale avait décidé de moduler l'octroi de ses concours : après avoir pratiqué une politique relativement libérale de réescompte en raison de la récession économique de 1968 et aidé à la relance en 1970, elle a freiné entre

1970 et 1972 ses concours au système bancaire. L'orientation du crédit étant déterminée par la nature des structures de l'économie, la priorité était en fait accordée aux crédits à court terme pour la commercialisation de l'arachide et l'exportation des produits de l'huilerie ainsi que pour l'approvisionnement des consommateurs urbains en produits importés. Cette politique restrictive des crédits, en fermant les possibilités de financement d'autres types d'activité, a contribué au maintien d'une structure économique privilégiant le commerce par rapport à la production. De plus, s'il y a eu une faible progression des crédits à moyen terme, réescomptés à près de 90% par la Banque Centrale entre 1968 et 1972, celle-ci ne résultait en réalité que d'un certain élargissement des secteurs d'intervention visant les coopératives, le logement, les transports et les services.

Au cours de la première décennie de l'indépendance, les entreprises du secteur public et para-public étaient pour la plupart déficitaires : l'État avait apporté sa contribution financière au lancement de nombreux projets d'investissement dont la rentabilité s'est avérée peu certaine ; quant à la Banque Centrale, elle accordait des crédits à court terme permettant surtout aux entreprises para-publiques de résoudre leurs difficultés de trésorerie. Ainsi apparaissaient les premiers signes des difficultés pour l'État d'assurer l'équilibre financier, tout au moins dans ses plans : les dépenses de l'administration augmentaient à un rythme accéléré et prenaient une part de plus en plus importante dans la consommation globale.

### *Période 1973-1979*

La période 1973-1979 a été marquée par un relèvement de la croissance annuelle du PIB réel qui est passée à 3,8% contre 2,2% pour la période précédente. Mais le déficit de la balance commerciale, bien que variable, est resté chronique : entre 0,9% et 6,8% du PIB en 1976 et en 1980.

En matière de crédit et d'investissements, l'État optait désormais cependant pour une doctrine d'intervention conforme au contexte de l'émergence d'un nouvel ordre économique international avec les choix suivants :

- prise de contrôle d'entreprises anciennement implantées et occupant une position clé dans l'économie nationale en vue d'obtenir des plus-values de recettes sur les matières premières et d'être en mesure de diriger la politique d'expansion et la stratégie commerciale des acteurs ;

- redéfinition des relations entre le Sénégal et les pays industrialisés dans le cadre du dialogue euro-arabo-africain, et non plus uniquement selon les liens privilégiés avec la France et les pays de la Commission Economique Européenne. Dans les faits, l'État sénégalais se donnait ainsi les moyens d'obtenir la contribution de partenaires industriels choisis en dehors du cercle des investisseurs traditionnels ;
- réaffirmation de la priorité à accorder au tourisme même si la part des investissements privés dans le secteur hôtelier s'est beaucoup plus accrue que celle de l'État en raison de l'incapacité de la Banque sénégaloko-weitienne et de la SOFISEDIT à mobiliser les financements nécessaires ;
- prise de participations de l'Etat dans l'industrie cinématographique et dans le secteur de la publicité avec la création en 1972 de la Société Nationale de Cinéma et de la SIDEC et accroissement du contrôle de l'État sur la SOAP et la Société Sénégalaise de Presse et de Publicité.
- réévaluation de la politique de l'État dans le secteur primaire (pêche et agriculture).

Compte tenu des dérapages constatés dans certaines sociétés nationalisées comme la SOSAP, l'Etat a opté pour un autre système de gestion dans ce secteur : la propriété des installations construites est transmise à la société d'économie mixte qui est chargée de rembourser, pour le compte de l'État, les prêts contractés auprès des sources de financement au moment de la création des unités de production. Ces remboursements devaient se faire à des conditions au moins aussi avantageuses que celles obtenues par l'État ; et la société mixte était tenue de gérer les installations ainsi acquises avec le double impératif de rentabilisation et de prestation de services à des conditions favorables au développement du pays. Il en a été ainsi pour la Société Nationale de Frigorifique (SONAFRIG), la CFDT (coton), la SAED (riziculture), et BUD-SENEGAL (cultures maraîchères et fruitières).

On a certes enregistré une augmentation des contributions en capital et des crédits à moyen et long terme du système bancaire local, mais la plupart d'entre eux dépendaient toujours des sources extérieures de financement. L'analyse de la situation fait apparaître en réalité une double évolution se traduisant par un recours accru aux crédits extérieurs privés, aux crédits fournisseurs, mais aussi aux emprunts sur les marchés financiers internationaux et par une révision des conditions d'attribution de l'aide financière publique aux unités de production. C'est dans cette dynamique que s'est située la création de la nouvelle génération de banques africaines internationales ou nationales de développement dont l'objectif est de canaliser les flux de l'épargne

intérieure et extérieure, publique et privée en vue de la rationalisation du processus de la formation nationale du capital.

La hausse remarquable des cours mondiaux de l'arachide en 1973-1974 n'a quasiment servi cependant qu'à rétablir la situation des finances publiques : les producteurs directs ont reçu moins de 30 % des recettes globales. Le cours des denrées importées (sucre, riz, thé, concentré de tomate) ayant également enregistré une hausse considérable, les charges de péréquation ont été financées grâce à des prélèvements sur les recettes arachidières. Mais comme certains pays voisins ne subventionnaient pas ces produits alimentaires importés, on a assez rapidement observé une intensification des réexportations par fraude qui ont amené l'État à : d'une part autoriser des augmentations de prix des produits importés et relever les prix au producteur (de 25,50 à 41,50 F.CFA le kg pour l'arachide et de 30 à 46,50 F.CFA le kg pour le coton) ; et d'autre part accroître en conséquence le pouvoir d'achat des travailleurs secteurs public et privé par une augmentation des salaires (entre 3% pour les salaires les plus élevés et 60% pour les plus bas salaires). Du point de vue de la justice en matière de redistribution des richesses nationales, on observait pour la première fois que les producteurs ruraux n'avaient plus à subventionner les consommateurs urbains.

### *Période 1980-1996*

A partir de 1980, l'accent a été mis sur l'ajustement structurel qui vise le rétablissement et la viabilité des équilibres macro-économiques internes et externes du pays. Les politiques macro-économiques se sont traduites par l'adoption de mesures visant l'adéquation entre l'offre et la demande des biens et services en jouant d'abord sur cette dernière avant de le faire ensuite sur l'offre globale. La période 1980-1985 a été marquée par de profondes réformes tendant à une meilleure gestion de la demande avec l'application dès 1978 d'une politique de stabilisation, suivie de la mise en œuvre du Plan de Redressement Économique et Financier (PREF). Les soutiens financiers internationaux étaient assortis de fortes conditionnalités sur les performances budgétaires et monétaires ; et les grands projets de développement ont été progressivement différés, voire écartés. Ce processus d'ajustement s'est en fait réalisé au détriment de la croissance : au cours de la période 1980-1985, le PIB a augmenté en termes réels de 1,9% en moyenne annuelle contre 3,8% de la période antérieure. De plus, la consommation finale a progressé à un rythme de 2,2% donc supérieur à celui du PIB : la propension à consommer qui était avant ajustement de 0,92 en moyenne s'est accrue au cours de la période à 0,95 avec une pointe de 1,03 en 1981.

Le taux d'investissement a connu, quant à lui, une baisse de 6% qui a été particulièrement ressentie dans les secteurs sociaux.

Devant la persistance des déséquilibres de type structurel, il était devenu nécessaire qu'en plus de la simple gestion de la demande, soit mise en place une politique qui s'attaque aux racines du mal et non pas seulement à ses symptômes. Des tentatives de stimulation de l'offre ont été menées avec le Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme (PAMLT) entre 1985 et 1992. De nouvelles politiques sectorielles ont été mises en oeuvre en vue de surmonter la crise du modèle d'accumulation dans l'agriculture grâce à la promotion de l'industrie et d'autres secteurs placés sous la tutelle de l'administration. Ainsi, la sphère sous ajustement s'élargissait dans l'espace et s'allongeait dans le temps, soit sur 7 ans (1985-1992). Les paramètres-clés privilégiés de la gestion de l'économie restaient encore cependant liés aux niveaux des salaires et aux mesures d'incitation à la production avec néanmoins une plus grande orientation vers l'investissement, la création d'emplois et l'amélioration de la répartition des revenus.

En dépit de la mise en oeuvre du PAMLT, le rythme de croissance du PIB est demeuré faible soit 2,9% en termes réels en moyenne par an ; ce qui est à peine sensiblement égal au rythme de l'accroissement démographique du pays. Les finances publiques ont par contre connu une amélioration notable : le solde des opérations de l'État (base engagement) dont le déficit était de -2,9% du PIB en 1985 a enregistré un léger excédent de 0,2% en 1991 ; et le solde courant de la balance des paiements a également accusé un excédent en passant de -12% du PIB en 1980 à 3,5% en 1991. La politique restrictive du crédit, engagée rappelons-le à partir des années 1973-1974, avait de son côté commencé à produire des effets : les avoirs extérieurs nets se détériorent de moins en moins ; et on observe une décélération du crédit intérieur pour un montant de 51 milliards de F. CFA en 1990 mais l'investissement a quasiment stagné avec un taux de croissance annuel de 1% alors qu'il était de 11,8% avant ajustement. Ces résultats macro-économiques étaient en réalité aléatoires. En effet, la seule baisse de la production agricole en 1992-93 de près de 20% a occasionné une croissance négative du PIB (-2%) qui s'est traduite par une baisse des recettes publiques et des recettes d'exportation et par un déficit du compte commercial d'un montant important de près de 100 milliards de F.CFA. A l'aggravation de ce déficit de la balance des opérations courantes, est venue s'ajouter la réduction des flux de ressources extérieures, créant ainsi à l'État d'énormes difficultés financières et entraînant une diminution des avoirs extérieurs du pays. Tenant compte des divergences d'appréciation sur les performances du PAMLT, l'État et ses partenaires ont mis en place en 1991-1992 un "shadow program" de 18 mois. Mais la diminution

des financements extérieurs a, à partir de juillet 1992, accru les difficultés d'exécution des opérations de l'État : les finances publiques ont accusé un déficit proche de 4% du PIB, avec un déficit du compte courant de 9,3% du PIB en 1992 ; et d'importants arriérés de paiements intérieurs et extérieurs s'étaient accumulés. Les dérapages observés dans la politique financière et dans la mise en place de certaines mesures structurelles en 1992-1993, combinés à la détérioration des termes de l'échange, ont conduit à une aggravation de la situation financière et économique du pays. Pour renverser cette tendance, le Gouvernement a dû adopter une série de mesures internes qui ont permis de limiter le déficit budgétaire (dons non compris) à 4% du PIB et celui du compte courant extérieur (transferts sans contrepartie non compris) à 9% du PIB en 1993, mais cette année la croissance économique a enregistré une baisse de 2,1% en termes réels. Bien que ces mesures aient contribué à réduire les déficits et les besoins de financement, elles n'assuraient pas le retour immédiat à la viabilité financière et le rétablissement la compétitivité de l'économie nationale. Le plan d'urgence ayant montré ses limites, l'ajustement externe était devenu inévitable.

C'est dans ce contexte que l'Etat sénégalais et ses partenaires de l'UMOA, ont été amenés à décider au début de l'année 1994 d'adopter une stratégie globale d'ajustement à moyen terme : la dévaluation de 50% du F.CFA et la mise en oeuvre d'une politique budgétaire et monétaire rigoureuse et de réformes structurelles fondées sur le développement du secteur privé. L'ajustement externe combiné à une gestion rigoureuse de la monnaie et des finances publiques devait en principe permettre de restaurer la compétitivité des produits sénégalais sur les marchés tant intérieurs qu'extérieurs et de développer des opportunités pour l'émergence de nouveaux créneaux de production. Si en 1994, la croissance du PIB a été globalement de 2%, celle du secteur primaire a atteint 11,6% : l'agriculture et la pêche ont respectivement cru de 18,7% et de 10,3% mais la valeur ajoutée du secteur secondaire n'a augmenté que de 1,8 % tandis que le secteur tertiaire subissait une baisse de 1,1% en raison de la morosité enregistrée au niveau du commerce et des transports.

La consommation finale des ménages a accusé une baisse de 1,8% alors que l'investissement augmentait de 1,7% et les exportations de 8%. L'inflation, mesurée par la déflation du PIB, a été contenue à 33,2% pour un objectif initial de 35 %, témoignant ainsi d'une relative maîtrise de l'évolution des prix qui a permis de préserver une certaine compétitivité de l'économie nationale. Les recettes totales et les dons qui représentaient en 1993 17,5% du PIB n'en représentaient plus que 16,7% en 1994. Les recettes totales du budget national s'élèvent à 301,5 milliards de F. CFA soit 13,7% du PIB. Les dépenses ont été bien maîtrisées : 428 milliards de F. CFA de prévisions pour 424,8 milliards de réalisations. Le déficit budgétaire (base engagement) était de 1,8% pour un objectif de 0,7% du PIB en raison essentiellement du

retard enregistré dans la mobilisation des aides budgétaires. Les arriérés de paiements internes ont été apurés conformément à la nouvelle stratégie mais les arriérés de paiements externes s'élevaient encore à 45,5 milliards à la fin de 1994. Le déficit budgétaire (base caisse) a été par contre contenu dans les limites prévues : 9,3% du PIB pour un objectif de 9,8% en 1994. Au niveau de la balance des paiements, le solde commercial s'est cependant détérioré en passant de -108,3 milliards en 1993 à -129,3 milliards en 1994 traduisant ainsi, pour la première année de la dévaluation, des effets prix plus importants que des effets volume. Malgré cette situation encore difficile, le déficit extérieur courant (transferts sans contrepartie exclus) a pu être contenu en réalisation à 7,8% du PIB pour un l'objectif de 9,8%.

Sur le plan strictement monétaire, la politique du crédit a été élaborée et coordonnée dans le contexte plus large de l'UMOA : le taux d'escompte de la Banque Centrale a été relevé de 4 points le 18 janvier 1994 pour être porté à 14,5% puis à 9% en janvier 1995, suite à la modération observée dans l'inflation. L'État a également engagé un programme de titrisation de sa dette consolidée : les titres sont acquis par des investisseurs locaux ou originaires d'autres pays de l'UMOA. La masse monétaire a augmenté de 39 %, taux plus élevé que prévu, reflétant ainsi l'affermissement de la demande et le retour de la confiance. Tous les repères et critères de réalisation relatifs au crédit net à l'État et aux avoirs intérieurs nets du système bancaire étaient respectés à la fin décembre 1994. Compte tenu des nouvelles orientations de la politique économique (libéralisation, promotion du secteur privé, amélioration de la compétitivité) le taux de change constitue cependant une variable clé qui conditionne les performances économiques. Par conséquent, sa gestion est devenue plus rigoureuse que par le passé et elle est désormais faite de manière plus concertée dans le cadre de l'UMOA.

Dans le cadre macro-économique, l'État sénégalais a en outre développé des politiques spécifiques pour certains secteurs afin de relancer la croissance économique : NPA et PASA (agriculture) ; NPI (industrie) ; PLAST (transports) ; et Programme RENES (énergie). D'autres politiques transversales et concernant tous les secteurs économiques ont également été mises en oeuvre: restructuration du secteur bancaire et celle du secteur para-public. La mise en oeuvre des PAS successifs et la récente dévaluation du F.CFA semblent avoir eu, en tout cas jusqu'à présent, d'assez bons résultats macro-économiques mais leurs répercussions sur les revenus des ménages et les conditions de vie restent encore peu connues même s'il apparaît clairement que les fondements mêmes de la société sénégalaise ont, au fil des années, subi d'importantes mutations.

## ***D'IMPORTANTES MUTATIONS DANS LES FONDEMENTAUX ET LES CARACTÉRISTIQUES DE LA SOCIÉTÉ***

L'analyse de la situation macro-économique générale et de son évolution met en évidence l'existence d'un déséquilibre quasi-structurel entre le rythme de la croissance économique donc de la création des richesses et celui de l'accroissement démographique dans un contexte d'augmentation de la demande en biens et services sociaux et de gestion plus rigoureuse des ressources publiques. En dépit de tous efforts de développement déployés, les acteurs, principalement l'État et le secteur privé n'ont pas encore pu apporter une réponse satisfaisante à la faible compétitivité du système productif et à la persistance des inégalités de développement entre les différentes régions et couches sociales du pays.

### ***Essoufflement du modèle de croissance basé sur l'arachide***

La fin de la garantie des prix au producteur de l'arachide par la France au début des années 1970, la dégradation des terres, les aléas pluviométriques, la mise en œuvre d'une politique de prix défavorable aux producteurs ruraux et l'apparition de produits concurrents comme le soja sur le marché international ont constitué autant d'entraves au développement de l'économie arachidière. A cela s'ajoutent les effets de la baisse tendancielle observée dans la collecte des récoltes, l'intérêt croissant porté aux cultures irriguées et à d'autres nouvelles spéculations (pastèques) et la privatisation prochaine de la SONACOS qui sont autant d'éléments montrant que la culture arachidière n'est plus la branche entraînante de l'économie sénégalaise. Ceci est d'autant plus préoccupant que la Recherche-Développement ne joue pas encore son rôle de facilitateur de l'intégration entre les branches par la diffusion de procédés technologiques de traitement des produits primaires ; et malgré la mise en place d'un assez important potentiel scientifique et technique, l'économie sénégalaise ne dispose pas encore de branches relais de l'agriculture. En dépit de leur dynamisme, la pêche, le maraîchage et le tourisme ne peuvent pas jouer ce rôle en raison de contraintes liées à l'offre ou au caractère limité de leur effet multiplicateur.

### ***Insuffisance des ressources en gestion de l'économie nationale***

Les politiques et les programmes macro-économiques avec leurs différentes composantes (PAMLT, NPA, NPI...) n'ont pas encore donné la pleine mesure de leur efficacité. La faible performance des recettes fiscales, fortement dépendantes des

droits de porte, traduit le rétrécissement de la base de l'imposition en défaveur du secteur moderne et des revenus salariaux alors que le secteur informel échappe au système d'imposition. Cette situation accroît pour l'État la difficulté d'arbitrage entre le remboursement de la dette, la mise à disposition de la masse salariale et les investissements qui dépendent encore essentiellement des ressources publiques. Afin d'assainir les finances de l'État, une stratégie visant le développement des initiatives privées a été mise en œuvre dans le cadre du Projet d'Ajustement et Compétitivité du Secteur (PASCO) mais celle-ci semble confrontée à des problèmes liés à la faiblesse des capacités de gestion du secteur privé (pour lui permettre de répondre aux enjeux du retrait de l'État) et des administrations centrales et régionales.

### ***Un système productif inadapté au marché mondial, devenu plus concurrentiel***

Le secteur productif reste caractérisé par une faible intégration des branches : selon l'analyse du TES de 1990, 9 branches sur 12 et en particulier l'agriculture, sont faiblement intégrées. Cette désarticulation qui induit un fort contenu en importation des activités de transformation, s'accompagne d'une difficulté d'adaptation aux exigences d'un marché devenu plus concurrentiel. La présence de l'État en tant qu'acteur économique majeur et la longue tradition de protection réglementaire ont retardé l'implication du secteur privé dans ce système productif marqué par un recul des activités industrielles lié à l'inadéquation des facteurs de production, à l'absence d'intermédiation financière efficace et au caractère inadapté du dynamisme du secteur informel dans ce domaine.

La faiblesse de la productivité des facteurs et le coût relativement élevé des intrants réduisent la compétitivité de l'économie sénégalaise. Même si la dévaluation du F.CFA a apporté quelques correctifs, les efforts faits pour sauvegarder les gains de compétitivité demeurent insuffisants dans la mesure où cette économie reste dominée par le secteur informel qui, même s'il joue un rôle de régulateur des tensions sociales, exporte peu et échappe au contrôle de l'État. Le Sénégal est mal spécialisé (exportation de produits primaires et de produits à faible valeur ajoutée, importation de produits manufacturés, de biens intermédiaires, de biens d'équipement et de céréales) ; et son économie est encore largement tributaire de l'évolution des cours des produits de base et s'avère être ainsi particulièrement vulnérable aux aléas du marché mondial.

## ***Un rythme de création de richesses faible par rapport à la croissance démographique***

Entre 1959 et 1963, les revenus ont globalement augmenté de 15,6%. Mais par la suite, les aléas pluviométriques et la fin de la garantie du prix au producteur de l'arachide ont fragilisé les exportations et de ce fait les revenus, singulièrement dans le milieu rural. A partir des années 1980 et surtout de la dévaluation du F.CFA de 1994 les indicateurs macro-économiques se sont certes améliorés mais les revenus sont restés assez faibles et précaires et ce en partie en rapport avec l'accroissement rapide de la population sénégalaise (3,5 millions d'h en 1960, 6,9 millions d'h en 1988 et 8,8 millions d'h en 1996). Le rythme d'accroissement démographique, relativement élevé, contraste en effet avec celui de la croissance du PIB réel par habitant, en baisse au cours de ces quinze dernières années : la croissance annuelle du revenu réel par habitant, qui est actuellement de 90.476 F.CFA, s'est réduite continuellement passant de 1,1 % entre 1979 et 1983 à -1,2 % entre 1989 et 1992. Cette relative dégradation des revenus explique la forte prévalence de la pauvreté, notamment dans les zones péri-urbaines et dans le milieu rural : le revenu moyen du paysan est égal au dixième du revenu moyen du travailleur du secteur public alors que le citadin a un revenu quatre fois plus élevé que celui d'un habitant du milieu rural. Les plus grandes disparités de revenus sont surtout observées entre : Dakar et le reste du pays ; et entre les salariés du secteur moderne et les travailleurs du secteur traditionnel.

## ***Des besoins sociaux en forte croissance dans un contexte de raréfaction des ressources publiques***

La raréfaction des ressources publiques particulièrement observée à partir du début des années 1980 a entravé le développement des secteurs sociaux. En effet, la demande en services sociaux (éducation, santé, protection sociale etc...) s'accroît assez rapidement en rapport avec l'augmentation des effectifs de la population alors que la part du budget national consacrée à ces services a tendance à diminuer. La part du budget national consacrée à la santé est par exemple tombée de 9% en 1970 à 6,5% en 1995 ; celle de l'éducation l'a été de 36% en 1992 à 28% en 1995. En outre, de profonds changements sont actuellement opérés dans les modalités de prise en charge des services offerts aux populations, qui doivent de plus en plus apporter leur contribution financière. Du succès de ces changements dépendront pourtant le développement des ressources humaines et de ce fait l'amélioration de la productivité du travail et la croissance économique durable.

## *Des inégalités régionales dans le développement*

Les inégalités régionales de développement sont essentiellement observées dans la répartition des infrastructures sociales et de production qui a créé des déséquilibres régionaux. La distribution très inégale des équipements et des infrastructures détermine en grande partie la concentration des populations dans les villes et certaines régions (vallée du fleuve Sénégal) où se posent de sérieux problèmes d'offre de services sociaux et de préservation du cadre de vie et de l'environnement. L'accès aux différents éléments de confort (eau, électricité etc.) des logements des ménages est révélateur de ces disparités régionales, en particulier entre la zone urbaine et la zone rurale et entre la ville de Dakar et le reste du pays : un peu plus de 80% des ménages du milieu rural n'ont ni eau courante, ni électricité, ni WC contre 23,5 % de ceux vivant en milieu urbain et 4,5% pour ceux de Dakar. 52,6% des ménages de Dakar disposent de toutes ces commodités pendant que 31,4 % des ménages urbains les ont contre seulement 1,3% des ménages vivant en milieu rural.

La proportion des ménages utilisant le gaz ou l'électricité pour la cuisson de leurs aliments indique, quant à elle, l'importance de la pression exercée sur les ressources naturelles en la matière : 66,5% à Dakar et seulement 24,5% dans le milieu urbain et 1,6% dans le milieu rural où le bois et le charbon de bois constituent les sources d'énergie les plus utilisées.

**Tableau, n° 1 : Répartition des ménages selon les éléments de confort du logement et le milieu de résidence**

CONFORT	DAKAR	%	URBAIN	%	RURAL	%	ENSEMBLE	%
Aucun	8 240	4.5	34 590	23.5	362 673	81.1	405 504	52.1
Eau.Courante	1 737	0.9	7 058	4.8	9 031	2.0	17 826	2.3
Electricité	4 125	2.2	5 732	3.9	1 900	0.4	11 756	1.5
WC	30 575	16.7	23 227	15.7	55 428	12.4	109 230	14.0
Eau - Electricité	4 072	2.2	9 211	6.2	335	0.1	13 618	1.8
Eau - WC	9 367	5.1	7 370	5.0	9 740	2.2	26 478	3.4
WC-Eau-Electricité	28 837	15.7	13 789	9.3	2 342	0.5	44 968	5.8
EAU - Electricité	96 396	52.6	46 354	31.4	5 654	1.3	148 404	19.1
ND	-	-	148	-	-	-	148	-
<b>TOTAL</b>	<b>183 349</b>	<b>100</b>	<b>147 479</b>	<b>100</b>	<b>447 103</b>	<b>100</b>	<b>777 931</b>	<b>100</b>

Source : Direction de la Statistique 1997

**Tableau n° 2 : Répartition des ménages selon le combustible utilisé et le milieu de résidence**

COMBUSTIBLE	DAKAR	%	URBAIN	%	RURAL	%	ENSEMBLE	%
Gaz	121 475	66.3	36 140	24.5	6 965	1.6	164 579	21.2
Electricité	359	0.2	-	-	-	-	359	0.0
Bois chauffe	6 641	3.6	52 419	35.5	372 460	83.3	431 521	55.7
Charbon bois	53 298	29.1	58 012	39.3	55 615	12.4	166 925	21.5
Autre	266	0.1	564	0.4	1 355	0.3	1 355	0.2
Sans objet	1 309	0.7	343	0.2	8 804	2.0	9 634	1.2
ND	-	-	-	-	1 905	0.4	3 558	0.5
<b>TOTAL</b>	<b>183 349</b>	<b>100</b>	<b>147 479</b>	<b>100</b>	<b>447 103</b>	<b>100</b>	<b>777 931</b>	<b>100</b>

Source : Direction de la Statistique, 1997

### *D'importantes mutations socio-culturelles*

Le système des valeurs et des mentalités est globalement dominé par un processus de destruction des valeurs du terroir et de restructuration culturelle selon d'autres modalités. Il s'agit là d'un mécanisme ancien au sein des sociétés sénégalaises mais qui connaît une accélération telle que sa composante "restructuration" fonctionne moins bien. Cette accélération est liée, entre autres facteurs, à la jeunesse de la population, à l'urbanisation rapide et à l'ouverture croissante sur l'extérieur facilitée par le développement rapide des moyens de communication qui valorisent les modèles de consommation européens. Elle a des conséquences importantes sur la question éducationnelle, celle des solidarités sociales et celle de la valeur accordée à l'effort et au travail.

La question éducationnelle évolue en relation étroite avec la crise économique, sociale et culturelle que traverse le pays, et en constitue une des manifestations les plus visibles. Cette question de l'éducation constitue également une des caractéristiques majeures de la transition vers un système culturel plus urbain, où les jeunes pèsent de tout leur poids ; ce qui entraîne cependant un certain dysfonctionnement des processus traditionnels de socialisation, tel que véhiculé par les techniques de communication modernes.

La famille, institution essentielle de socialisation dont la fonction traditionnelle consistait à assurer un certain lien entre les générations autour de valeurs consensuelles, a par exemple connu un effritement progressif. Il en est de même de l'école qui,

sous la poussée démographique et dans un environnement économique peu favorable, ne parvient plus à pérenniser sa fonction d'insertion des jeunes dans le système social et en particulier dans les systèmes productif et culturel.

Toutes ces mutations sont accompagnées par un processus de décomposition et de recomposition des solidarités traditionnelles ; et l'urbanisation en particulier favorise progressivement l'apparition de comportements individualistes qui viennent à remettre en question ces solidarités traditionnelles. Ces solidarités restent cependant tournées vers le passé : au sein du ménage, l'arbitrage entre l'investissement pour les générations futures et les générations présentes se fait généralement au détriment des premiers. En outre, la société demeure marquée par le phénomène consistant "à faire résoudre ses problèmes par les autres". Chaque agent économique a son "bailleur de fonds" et le vocable "aide" a tendance à demeurer une variable centrale dans le processus de décision que ce soit au niveau micro ou macro-économique (MBODJ, ENTSS, 1996).

La "recomposition" des mécanismes de solidarité a pourtant créé de nouveaux dynamismes associatifs qui concernent à la fois mais à des degrés divers, le monde urbain et le monde rural. Ces dynamismes associatifs qui sont surtout le fait des jeunes et des femmes offrent des opportunités pour l'avenir, en particulier pour ce qui a trait à la valeur à accorder à l'effort et au travail.

L'analyse rétrospective des valeurs et mentalités fait ressortir une tendance lourde qui est l'absence d'esprit d'entreprise sur le long terme et la faible valeur accordée au travail. Combinée à " l'idéal fonctionnaire " qui a marqué pendant longtemps l'imaginaire social, cette tendance indique la nécessité de promouvoir et de diffuser une nouvelle philosophie de l'effort et du travail qui sache, d'une part rompre avec une mentalité et des comportements d'assistés vis-à-vis d'un État perçu comme une providence, d'autre part, produire des actions visant le long terme et véhiculant une dimension sociale qui puisse profiter à la collectivité dans son ensemble : ce que l'on appelle une "culture d'entreprise" visant la promotion de la société dans sa globalité. L'examen des politiques sociales actuelles permettrait de dégager les différents éléments susceptibles d'être prises en considération dans la construction de cette nouvelle philosophie.

## **CHAPITRE 2 : LES COMPOSANTES ET LES ACTEURS DES POLITIQUES SOCIALES**

La politique sociale peut être comprise comme un ensemble d'actions conçues et réalisées par l'État ou avec son appui en partenariat avec d'autres acteurs comme les ONG et les municipalités pour atteindre le développement humain durable. Certaines actions sont néanmoins réalisées par des ONG et les collectivités locales sur leur propre initiative. La politique sociale intègre ainsi les activités visant la survie humaine, l'enfance, la nutrition, l'éducation intégrale, le développement de la famille, la prévention, la sécurité socio-sanitaire, et la participation sociale.

La politique sociale telle que définie s'intéresse donc à des secteurs d'intervention publique très variés mais généralement abordés de manière sectorielle, comme l'éducation, la santé, la formation, l'environnement, le logement, les femmes et l'action sociale.

### *LES POLITIQUES SECTORIELLES DE L'ÉTAT*

#### **La santé**

##### *Évolution de la politique nationale de santé :*

L'amélioration de la santé de la population et la promotion de son bien-être ont été un souci constant des gouvernements du Sénégal qui ont consacré à ce secteur des ressources importantes. Du premier (1959-1964) au cinquième plan de développement économique et social (1979-1984), la politique sanitaire était commandée par deux grands principes : le droit à la santé pour tous les citoyens et le caractère indivisible de la médecine qui s'appuie sur l'unicité du système de santé depuis la case de santé jusqu'au Centre Hospitalier Universitaire (CHU).

Il était donc nécessaire de concevoir l'action médico-sanitaire et sociale selon une médecine à la fois préventive, curative, éducative et sociale qui améliore la couverture socio-sanitaire du pays par le développement des infrastructures sanitaires des capitales régionales et départementales, des services de santé de base et des structures d'éducation sanitaire et sociale. C'est suite à la Conférence d'Alma-Ata sur les Soins de Santé Primaires (SSP) que le Sénégal a cependant intégré les SSP dans son sixième plan 1985-1990.

La crise économique et financière qui s'était installée dans les années 1980 et les différents programmes d'ajustement structurel mis en œuvre pour la juguler ont en effet eu des conséquences négatives sur les secteurs sociaux, en particulier par une

réduction continue en termes réels des budgets consacrés à la santé. C'est pourquoi, il était devenu nécessaire d'élaborer en 1989 une nouvelle politique nationale de santé (PNS) et de donner de nouvelles orientations pour l'action sociale pour tenir compte des contraintes socio-économiques de l'État qui tient à associer désormais les populations au financement et à la gestion des services de santé. Cette politique nationale de santé a les objectifs généraux suivants : améliorer la couverture sanitaire, particulièrement en zone rurale et suburbaine ; améliorer la santé de la mère et de l'enfant ; développer les actions préventives et éducatives ; rationaliser les actions curatives ; rationaliser (et développer) les ressources humaines, matérielles et financières ; maîtriser les variables démographiques.

### *Le système de santé*

Le système de santé en place comprend l'ensemble des services administratifs et des structures sanitaires dépendant du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale (MSAS). Son organisation recouvre le découpage administratif du pays et repose sur la stratégie des SSP. Le système public se présente sous forme de pyramide avec à la base, les structures communautaires rurales (maternités et cases de santé) dirigées par des Agents de Santé Communautaires (ASC), réalisées et gérées par les populations. Au second échelon, se trouvent les postes de santé (PS) implantés dans les chefs lieux d'arrondissement ou de communautés rurales. Ils sont dirigés par des Infirmiers chefs de postes (ICP) et supervisent les structures communautaires. Ces structures communautaires et les PS dispensent les soins de santé primaires. Au niveau intermédiaire se trouvent les centres de santé (CS) qui jouent un rôle majeur dans le système du fait de leur polyvalence. Installés en général dans les chefs-lieux de département, ils sont dirigés par un médecin et dispensent les soins de second niveau. Vient ensuite l'hôpital régional installé dans la capitale régionale et où sont transférés les malades que les CS ne peuvent pas prendre en charge. Au sommet de la pyramide, on trouve les hôpitaux nationaux relevant du Centre Hospitalier Universitaire (CHU) qui dispensent des soins spécialisés ainsi que les institutions et services nationaux.

La plupart des départements ministériels disposent néanmoins d'infrastructures socio-sanitaires propres à eux et ne relevant pas directement du MSAS :

2 hôpitaux, 28 centres médico-sociaux et plusieurs infirmeries.

Les activités du système privé sont essentiellement concentrées, quant à elles, dans la région de Dakar et ont les trois composantes suivantes :

- une composante commerciale ou de services payants comprenant des hôpitaux, des cabinets médicaux et dentaires, des cliniques, des officines de pharmacie et des

infirmiers (en 1994, le personnel employé par le secteur privé comprenait 353 médecins, dont 207 généralistes, 13 pédiatres et 129 spécialistes, et 98 prestataires de soins de santé primaires) ;

- une composante non lucrative comprenant un hôpital et des postes de santé gérés par des communautés catholiques, un dispensaire d'ophtalmologie, des infirmeries et des cabinets d'entreprises ;
- la médecine traditionnelle, dont il faut souligner le rôle important notamment en milieu rural et péri-urbain mais qui reste peu connue.

La plupart des hôpitaux (17) sont concentrée dans les régions de Dakar (7), Saint-Louis (3) et Thiès (2) alors que la région de Fatick n'en dispose pas (cf. tableau n° 3). Les régions de Ziguinchor et Kolda sont les moins fournies en centres de santé alors que la couverture en postes de santé est plus faible dans les régions de Louga, Kolda, et Fatick. L'essentiel des cliniques privées se trouve à Dakar qui concentre également plus de 50% des cabinets privés. A cela s'ajoutent 10 secteurs des grandes endémies ; un service national d'hygiène avec 10 brigades régionales et 30 sous brigades départementales ; 66 centres de SMI/PF ; un centre national d'appareillage et d'orthopédie ; un centre d'éducation et de réadaptation pour enfants handicapés physiques ; et un centre national de transfusion sanguine.

**Tableau n° 3 : Répartition des infrastructures socio-sanitaires (secteurs public et privé) par région**

Régions	Hôpital	Centre de Santé	Poste de Santé	Clinique	Cabinet	CPRS	Mater. Rurale	Cases
Dakar	7	10	96	17	278	13	0	11
Diourbel	1	4	65	1	8	3	42	48
Fatick	0	6	56	0	5	6	43	124
Kaolack	1	4	64	2	22	3	51	362
Kolda	0	3	54	0	6	1	56	180
Louga	1	5	54	0	10	2	24	98
St Louis	3	4	122	3	11	2	53	65
Tambacounda	1	4	68	0	14	1	26	62
Thiès	2	9	84	1	43	10	36	87
Ziguinchor	1	3	70	0	17	3	220	133
TOTAL	17	52	733	24	414	44	551	1170

Source : Statistiques sanitaires et démographiques 1994/1995 DHSP

La couverture sanitaire s'est dégradée ces dernières années. On est passé de 404.818 à 470.250 habitants par hôpital entre 1988 et 1994, année au cours de laquelle, 153.730 personnes étaient couvertes par un centre de santé contre 146.423 cinq ans plus tôt, soit plus de trois fois la norme préconisée par l'OMS. Le rayon d'action moyen, qui renseigne sur l'accessibilité géographique d'un centre primaire de santé, est de 9,3 km pour l'ensemble du pays avec de grandes disparités régionales, passant de 1,5 km à Dakar à 15,5 km dans la région de Tambacounda.

**Tableau n° 4 : Évolution des indicateurs de couverture des structures socio-sanitaires entre 1980 1988 et 1994**

Années	1980	1988	1994
Population par hôpital	475.251	404.818	470.250
Population par centre de santé	150.079	146.423	153.730
Population par poste de santé	12.031	10.442	10.900

Sources : MSP, Statistiques sanitaires et démographiques, Années 1980, 1988 et 1994.

Les infrastructures sanitaires et sociales sont assez vétustes alors que l'accroissement du nombre des usagers lié à la croissance démographique, la faiblesse de leur plateau technique et le caractère peu approprié de leur mode d'organisation et de gestion tendent à en accélérer la dégradation. A cela s'ajoute l'engorgement des structures hospitalières découlant essentiellement du non respect du système de référence.

Le personnel sanitaire est insuffisant par rapport aux normes en vigueur. En outre, les effectifs du secteur public enregistrent une baisse continue en passant entre 1989 et 1994 de 5904 à 4.813 agents (259 médecins ; 41 pharmaciens ; 28 chirurgiens-dentistes ; 265 techniciens supérieurs ; 612 sages-femmes d'État ; 919 infirmiers d'État ; 1069 agents sanitaires et 284 assistants et aides sociaux). Cette baisse s'explique par le fait que l'État ne recrute plus d'agents depuis l'avènement des PAS alors que les démissions, retraites, départs volontaires et décès d'agents ne font plus l'objet de remplacements. Seule la couverture par sage-femme (1 pour 5.190 femmes de 15 à 49 ans et enfants de 0 à 4 ans) se rapproche des ratios recommandés par l'OMS (1 pour 5.000 dans ce cas) Selon ces ratios, on constate en effet un déficit notable de médecins (1 pour 12.700 h au lieu de 10.000 h) et des infirmiers diplômés d'État (1 pour 7.565 h au lieu de 300 h) ; le déficit est encore plus prononcé pour les pharmaciens, les chirurgiens-dentistes et les autres spécialistes.

Enfin, le personnel sanitaire est mal réparti : la quasi-totalité des spécialistes des secteurs privé et du public, du niveau CHU notamment, exercent à Dakar. Cette situation entraîne un dysfonctionnement de la pyramide sanitaire et accentue les évacuations sur Dakar où on observe un engorgement des structures hospitalières publiques avec une baisse de la qualité des services alors que les structures de référence régionales semblent en conséquence délaissées.

### *Le financement de la santé*

Le secteur de la santé est financé par le budget de l'État, les collectivités locales, les populations, l'aide extérieure et les ONG. La part du budget national allouée à la santé n'a cessé de se dégrader, passant de 9% au début des années 1970 à quelque 5% au début des années 1990. Dans le cadre de la mise en oeuvre du PDRH1, le Gouvernement s'est cependant engagé à accroître le budget du MSAS de 0,5% par an pour atteindre 9% du budget de l'État en l'an 2000. Parallèlement à l'accroissement envisagé de la contribution de l'État, des dispositions ont été prises en vue de faire participer davantage les collectivités au financement des services de santé dont elles sont les usagers. La loi du 19 avril 1972, dont l'article 80 a été modifié par la loi du 3 juin 1983 stipule en effet que les dépenses de la communauté rurale comprennent "les dépenses destinées à l'équipement et à la première dotation en médicaments des maternités, pharmacies villageoises et cases de santé". Les crédits y afférents sont fixés par le Conseil Rural à 8% au maximum de la moyenne annuelle des recouvrements effectués au titre de la taxe rurale pendant les trois dernières gestions connues. Les textes ne fixent cependant pas de plafond pour les dépenses que les communes peuvent effectuer en matière de santé, laissant ainsi une certaine latitude à l'initiative locale.

L'absence d'archives ne permet pas d'avoir une idée claire du niveau réel de la contribution aux dépenses de santé des collectivités locales, à l'exception de la Communauté Urbaine de Dakar (CUD) pour laquelle on dispose d'une série complète de données sur les cinq dernières années. D'après le rapport intermédiaire PDRH/MSPAS d'août 1996, les contributions de la CUD aux dépenses de santé ont dépassé 1 milliard de F.CFA en 1992 et se situent autour de 800 millions de F.CFA en moyenne par an entre 1991-1996.

La participation des populations, de plus en plus prônée, est fondée sur le recouvrement des coûts des services par les formations sanitaires depuis les postes de santé jusqu'aux hôpitaux en passant par les centres de santé. Les comités de santé, agissant en qualité d'organes de gestion de la contribution des populations, sont chargés de la mobilisation des moyens financiers provenant des paiements directs

effectués par les usagers. Les ressources financières mobilisées sont investies dans la construction d'infrastructures (cases et postes de santé, maternités rurales) mais aussi dans le recrutement et la prise en charge des salaires du personnel communautaire et l'achat de médicaments ou dans des subventions aux frais de consultations, d'accouchements et d'autres soins.

Une étude menée par la Division des Soins de Santé Primaires (DSSP) en 1994 et reprise en 1995 a ainsi chiffré les recettes mobilisées par les comités de santé au niveau des centres et des postes de santé relevant des districts : 1,8 milliards de F.CFA en 1994 et 2,2 milliards de F.CFA en 1995 pour l'ensemble du pays dont près de 90% ont été réinvestis dans le secteur de la santé. Au niveau de ces districts, les dépenses de fonctionnement ont par exemple été couvertes à 64% par les comités de santé et à 36% par le budget de l'État en 1995. Cette contribution des collectivités est encore plus nette au niveau des postes de santé où les comités prennent totalement en charge l'ensemble des dépenses de fonctionnement, en maintenant leur taux de couverture des charges à une moyenne de 1,1. Les comités de santé restent cependant encore confrontés à de nombreuses difficultés de gestion : non renouvellement des instances dirigeantes pour certains ; fréquents détournements de fonds pour d'autres, etc. La participation financière des populations au fonctionnement des services de santé est malheureusement moins connue au niveau du secteur hospitalier qui draine pourtant un nombre relativement important d'usagers.

L'aide extérieure (assistance bi- et multilatérale), les O.N.G., des groupements associatifs, d'émigrés notamment, des sociétés privées et diverses mutuelles interviennent également dans le financement de la santé même si l'insuffisance de coordination de ces interventions ne permet pas d'en avoir une bonne connaissance et d'y promouvoir une meilleure utilisation des ressources mobilisées.

La politique nationale de santé s'est considérablement améliorée sur le plan conceptuel ces dernières années avec notamment l'intégration des considérations médico-sociales et de la participation des populations et des collectivités locales aux efforts de santé. Mais l'entretien des infrastructures et l'accès aux médicaments et aux soins posent toujours des problèmes liés à la faiblesse générale des revenus socio-sanitaires et au processus d'appauvrissement des populations qui exigent de plus en plus une politique d'action sociale adaptée à leurs besoins et aux impératifs de leur situation socio-économique.

## **L'action sociale**

La politique d'action sociale constitue un des maillons du dispositif mis en place pour réaliser un développement social du pays. Les priorités en la matière consistent à : apporter l'assistance aux populations déshéritées ; favoriser l'insertion sociale des personnes handicapées ; étudier les voies et moyens d'une prophylaxie sociale efficace avec l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'IEC ; promouvoir les associations de base, les établissements et centres d'accueil pour enfants déshérités ; mettre en œuvre des programmes en faveur de l'enfance déshéritée ; œuvrer à l'insertion harmonieuse des personnes du 3ème âge en soutenant leurs actions et leurs initiatives ; coordonner l'ensemble des activités sociales.

Les moyens financiers pour la mise en œuvre de cette politique sont cependant très limités. En dehors des fonds destinés au fonctionnement des services, ils sont essentiellement constitués de lignes de crédits à faibles dotations financières, inscrites au budget de l'État dans les rubriques suivantes : secours et aides aux sinistrés ; secours aux pupilles de l'État ; subventions aux institutions d'éducation non conventionnelle et "Daaras" ; secours appareillage pour handicapés ; autres secours ponctuels. Au plan des ressources humaines, les services d'exécution de la politique d'action sociale disposent d'équipes pluridisciplinaires mais à effectifs réduits (145 agents au total). Compte tenu de l'insuffisance de ces moyens et de la baisse progressive enregistrée dans leur allocation, les résultats n'ont pas répondu aux objectifs attendus. Au titre de l'assistance aux familles nécessiteuses par exemple, seules 20% des demandes reçues ont été satisfaites au cours des années 1994 et 1995 pendant lesquelles le taux de satisfaction des autres demandes a été la suivante : enfance déshéritée (63%) ; appareillage (30%) ; autres secours (34%). Mais par-delà la relative faiblesse de ces taux de couverture, se pose en toile de fond une question d'efficacité des stratégies, d'approche de la politique d'action sociale. L'amer constat, après plus de trois décennies de pratique sociale, révèle une inefficacité de cette politique tant du point de vue des résultats atteints que des objectifs globaux. Pourtant les limites du système semblent bien cernées : faiblesse de la couverture du champ social en structures de base (Centre de Promotion et de Réinsertion Sociale) ; dispersion des efforts de l'ensemble des intervenants dans le domaine social ; et inadéquation des approches et les stratégies d'intervention et d'allocation des ressources.

## L'éducation

A partir de 1981, à la suite des États Généraux de l'Éducation et de la Formation (EGEF), le Sénégal a entrepris la mise en œuvre d'une vaste politique de développement de son système éducatif, aussi bien au plan quantitatif que qualitatif. Des actions importantes ont été réalisées notamment à travers l'exécution du projet Éducation IV dont l'objectif était, d'une part, de relever le taux de scolarisation des régions très faiblement scolarisées (Diourbel, Fatick et Louga) par la construction de 400 salles de classe et, d'autre part, de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement, à travers l'adoption de nouveaux programmes, la rénovation des méthodes pédagogiques, la mise en place d'une politique efficace de production et de diffusion de manuels scolaires adaptés et le renforcement des capacités techniques et pédagogiques du personnel.

Ces efforts ont par la suite été élargis et intensifiés dans la perspective des conclusions de la Conférence de Jomtien en vue : d'élargir l'accès à l'enseignement élémentaire en améliorant la qualité et en augmentant son efficacité ; d'améliorer la qualité et l'efficacité des enseignements moyen, secondaire et supérieur ; de renforcer les capacités de planification et de gestion du secteur ; et de corriger les disparités régionales.

Pour réaliser ces objectifs, le gouvernement a mis en place, avec l'appui de ses partenaires au développement, le "Projet de Développement des Ressources Humaines, Volet Éducation-Formation" (PDRH 2 ) avec comme objectif opérationnel de porter le taux de scolarisation de 54,3% en 1993 à 65% en 1998. Pour cela, le programme prévoit :

- la construction de 3.500 salles de classes nouvelles et la réhabilitation de 4.000 autres ;
- le recrutement de 700 enseignants en moyenne par an ;
- la production et la distribution de 1,9 millions de livres ;
- l'amélioration de l'efficacité interne et de la qualité de l'enseignement ;
- le recyclage intensif des enseignants ;
- la décentralisation de l'administration scolaire par la mise en place d'inspections d'académie et la restructuration des inspections départementales de l'enseignement élémentaire ;
- et une vaste campagne de sensibilisation des populations en faveur de la scolarisation des filles.

Une attention particulière est accordée à la correction des disparités régionales, à l'amélioration de la scolarisation des filles ainsi qu'à la création d'un système d'évaluation du rendement scolaire. D'autres actions et mesures sont également mises en oeuvre :

- l'institution du système des classes à double-flux qui permet d'accueillir plus d'enfants et d'augmenter ainsi le taux de scolarisation dans les zones à forte concentration démographique où la demande en éducation dépasse de loin l'offre. Ce système consiste à confier à un maître deux groupes de 55 élèves (soit l'équivalent de deux classes) évoluant en alternance dans un local unique ;
- l'institution du système des classes multigrades qui consiste à confier à un seul maître, la charge de deux cours de niveaux différents, mais comptant chacun un nombre réduit d'élèves. Celui-ci a pour avantage de permettre de dégager des maîtres mobilisés par des effectifs trop faibles et de les réaffecter dans d'autres classes. Les classes multigrades se rencontrent exclusivement dans les zones rurales ;
- l'ouverture de 126 écoles pilotes totalisant 1.084 classes pour l'introduction d'un certain nombre d'innovations pédagogiques en application des conclusions des EGEF au niveau de l'enseignement élémentaire ;
- la restructuration des écoles de formation des enseignants se traduisant par la création des Écoles de Formation des Instituteurs (EFI) sous forme de centres polyvalents de formation pédagogique, théorique et pratique dans un double souci d'optimiser l'utilisation des ressources humaines et d'intégrer les programmes de formation préscolaire et élémentaire ;
- le recrutement en 4 ans de 4.800 Volontaires de l'éducation (avec déjà 1.200 Volontaires recrutés, formés et en activité dans les classes dès 1996-1997) pour faire face à la pression de la demande chaque année plus forte par rapport à l'accroissement de l'offre éducative.
- le retour de la formation professionnelle sous la tutelle du Ministère de l'Éducation Nationale, marquant ainsi la réunification de ces deux structures ; ce qui doit favoriser la mise en place d'une bonne planification de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et surtout une utilisation plus rationnelle de l'appareil de formation qui, au demeurant, est encore peu développé par rapport à l'enseignement général.

A cet égard, la politique en matière d'enseignement technique et de formation professionnelle s'articule autour de :

- l'expérimentation de nouvelles formes de concertations tripartites (État, employeurs, organisations des travailleurs) ;

- l'érection de cette formation au rang de priorité avec, d'une part, le développement de l'apprentissage et d'autre part, la mise en place de pôles technologiques d'excellence, à vocation nationale et sous régionale ;
- l'optimisation de la rentabilité des structures de formation par le recours à la formation-production-insertion ;
- la corrélation à promouvoir entre la politique de formation et celle de l'emploi en vue du développement de l'emploi non salarié et de l'auto-emploi.

S'agissant de l'enseignement supérieur, il est caractérisé, depuis une vingtaine d'années, par des difficultés aussi bien pédagogiques que sociales : des effectifs qui dépassent de loin les capacités d'accueil ; un système social hypertrophié, facteur d'un renchérissement exorbitant des coûts unitaires.

Ces difficultés ont eu pour conséquence, entre autres, de transformer le campus universitaire en un foyer perpétuel de tensions et de contestations (grèves estudiantines cycliques). Ainsi, les priorités visent l'amélioration de la qualité des études universitaires dans le sens d'une meilleure adaptation aux besoins du développement et au marché du travail, le renforcement de la recherche scientifique et technique, une meilleure articulation entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur ainsi que l'amélioration du rendement interne et externe. Au cours de l'année académique 1994-1995, il a été décidé d'appliquer plusieurs mesures préconisées par la Concertation Nationale sur l'Enseignement Supérieur (CNES) dès 1996-1997 : assainissement de l'accès aux universités et aux bourses d'étude ; réhabilitation des bâtiments de l'UCAD ; amélioration de la qualité de service des restaurants universitaires, désormais cédés à des privés nationaux.

Dans le Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) de la période 1995/1997, plus de 70 milliards de F CFA ont été retenus pour financer les plus importants projets faisant appel à la contribution financière des partenaires au développement. Dans la répartition de ces investissements entre les différents ordres d'enseignement, la priorité a été accordée à l'éducation de base, avec la construction et l'équipement de nouvelles salles de classe, le recrutement conséquent d'enseignants et la réhabilitation des structures existantes non fonctionnelles. Si des progrès ont été enregistrés en matière de scolarisation et d'alphabétisation, les efforts à fournir demeurent importants : 40,1% des habitants âgés de 6 ans et plus sont analphabètes à Dakar ; cette proportion est de 46,2% dans le milieu urbain mais elle atteint 80,5% dans le milieu rural (cf. tableau no 5).

**Tableau n° 5 : Répartition de la population de 6 ans et plus selon le niveau d'instruction et le milieu de résidence**

	Dakar Effectif %	Autres Urbains Effectif %	Rural Effectif% %	Ensemble Effectif %
Aucun	545 925 40.1	529 906 46.2	3 007 670 80.5	4 083 337 65.4
Primaire	503 946 37.1	402 472 35.1	465 427 12.5	1 371 845 22.0
Secondaire	260 780 19.2	195 359 17.0	61 316 1.6	517 455 8.3
Supérieur	35 652 2.6	6 882 0.6	2 257 0.0	44 791 0.7
ND	12 893 1.0	12 097 1.1	200 501 5.4	225 491 3.6
TOTAL	1 359 196 100	1 146 717 100	3 737 171 100	6 243 083 100

Source : Direction de la Statistique, 1997

## Travail et emploi

L'État sénégalais s'est toujours préoccupé des problèmes du travail et de l'emploi, surtout pour le milieu urbain qui regroupe plus des 2/5 de la population du pays. Dans le secteur moderne, la politique de l'emploi a d'abord permis d'adapter la législation coloniale au contexte national : le secteur privé a été doté d'un code du travail et d'un code de la sécurité sociale ainsi que de structures d'exécution ; le secteur public, quant à lui, a été organisé par la loi du 15 juin 1961 relative au statut général des agents de la fonction publique. La promotion des secteurs artisanal, tertiaire et rural a été l'objet d'une attention particulière à travers plusieurs initiatives (politique de crédit, politique de réforme agraire) qui devaient donner une impulsion à l'économie susceptible de créer des emplois, de générer des revenus, et de diminuer le rythme de l'exode rural.

La profonde crise économique, sociale et politique, que le pays a traversé entre 1968 et le début des années 80 a cependant mis en évidence les limites de cette politique et permis d'identifier de nouveaux problèmes. Ainsi, il a été relevé :

- les effets de la poussée démographique sur l'augmentation de la demande d'emplois ;

- la crise du système éducatif déversant sur le marché du travail des jeunes de tous niveaux ;
- l'accélération de l'exode rural liée aux effets de la sécheresse et de politiques agricoles peu favorables aux paysans.

Le sous-emploi et le chômage ont pris une telle ampleur au cours des années 1970 que la promotion de l'emploi est devenue l'une des préoccupations majeures du gouvernement. C'est ainsi que la Division de l'emploi de la DTSS a été érigée en direction en 1979. La volonté de faire face aux défis de l'emploi s'est traduite dans la consolidation institutionnelle ci-après des structures qui ont successivement été créées l'une à la place de l'autre pour en être chargées avec des responsabilités politiques de plus en plus affirmées : Secrétariat d'État à l'Emploi (SEE), 1982 - 1985 ; Délégation à l'Insertion, à la Réinsertion et à l'Emploi (DIRE), 1987 - 1989 ; Commissariat Général à l'Emploi (CGE), 1991 - 1993 ; Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (METFP) (regroupant les trois domaines ci-dessus cités), 1993 - 1995 ; et Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) depuis mars 1995.

Ce renforcement institutionnel est à mettre en rapport avec celui d'une perception de plus en plus nette de l'État vis-à-vis de la place à donner à l'emploi dans le jeu des inter-relations entre les diverses politiques globales ou sectorielles et de la position centrale de l'emploi dans la politique sociale. La conjonction de plusieurs facteurs intérieurs et extérieurs ayant entraîné l'accentuation de la crise économique et la dégradation des conditions de vie des populations, le chômage, qui apparaissait comme un épiphénomène ou un élément conjoncturel et marginal, constitue en réalité sous le double effet de la crise des systèmes éducatif et économique, une des sources principales de conflits sociaux et d'instabilité politique.

Sur la base des résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH), de l'Enquête sur les Priorités (ESP) et de l'Enquête sur l'Emploi à Dakar, le taux de chômage est actuellement estimé à 10,3% mais dans le milieu urbain, il atteint des proportions plus élevées soit environ 30% et ceci dans un contexte de stagnation voire de baisse des revenus réels de la majorité des ménages. Pourtant, la population active continue à s'accroître au rythme de près de 3% par an : elle a pratiquement doublé ces trente dernières années, passant de 1,6 millions à un peu plus de 3 millions de personnes ; et la population active urbaine, qui représentait moins de 16% de la population active totale du pays en 1960 en dépasse actuellement les 30%.

Si l'emploi dans le secteur moderne a évolué de façon continue jusqu'en 1991 (80 000 agents en 1960 et 200 000 en 1991 dont 31% dans la fonction publique),

il a par la suite régressé à cause surtout de la baisse des effectifs de la fonction publique dont le nombre des agents a diminué d'environ 70.000 en 1985 à 64.085 en 1995. La limitation des recrutements dans les services publics imposée par les PAS et la mise en place à partir de 1988 d'un programme de départs volontaires de fonctionnaires n'ont pas été compensées par la création d'emplois dans le secteur privé, durement frappé aussi par la crise économique des quinze dernières années. Mais pendant que le secteur moderne embauchait de moins en moins, le secteur informel a connu un taux de croissance annuel de 4,3% entre 1980 et 1991, année au cours de laquelle il employait quelque 630 000 travailleurs dont 45% dans la seule région de Dakar. La part du nombre d'emplois de ce secteur dans la population active est passée de 18% en 1980 à 24,4% en 1991. Il s'est ainsi développé une forme d'économie "populaire" à travers des activités d'intermédiation et de services qui est devenue incontournable par ses apports à l'économie nationale (épargne, investissement, production, création d'emplois et de revenus, satisfaction des besoins primaires des populations).

Dans le milieu rural, l'emploi est essentiellement non salarié : l'agriculteur est en général un privé qui travaille pour lui-même dans son exploitation. Il existe cependant des cas encore peu connus d'ouvriers agricoles particulièrement dans les zones agro-industrielles (vallée du Fleuve Sénégal, zone des Niayes). Par contre, le chômage est faible en milieu rural où la saisonnalité des activités pose plutôt des problèmes de sous-emploi pouvant toucher entre 25 et 75% de la population selon les zones agro-écologiques. On observe néanmoins que le taux d'activité des femmes y a augmenté rapidement, témoignant ainsi de leur volonté d'assumer davantage de responsabilités dans la production.

Dans ce contexte général, les efforts de l'État s'articulent actuellement autour des trois principaux axes suivants :

- renforcement de l'effort de conception, d'élaboration des politiques et des programmes d'emploi sur la base d'enquêtes et d'études, en assurant l'articulation entre la formation et l'emploi ;
- élargissement et renforcement des opérations et programmes d'urgence (opérations "kiosques à pain", "magasins-témoins", "maîtrisards", "rapatriés") en direction de certains groupes cibles et ;
- développement d'outils permettant d'opérationnaliser les décisions du Gouvernement : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP), Petits Projets Ruraux (PPR), Fonds National de l'Emploi (FNE), Fonds de Promotion Économique (FPE) etc...

Il apparaît tout de même ainsi que l'État disposerait finalement de peu de réponses directes au problème d'emploi dont la solution résiderait surtout dans le dynamisme du secteur privé ainsi que dans le développement des initiatives des travailleurs. Celui-ci s'attache cependant à offrir un cadre réglementaire et institutionnel approprié au développement de ce secteur privé, érigé en générateur principal des emplois et des revenus.

## **La sécurité sociale**

Le système de sécurité sociale formelle couvre quasi-exclusivement les travailleurs salariés qui constituent, nous l'avons vu, une infime partie de la population active du pays. Il se compose essentiellement de deux régimes tout à fait distincts et autonomes : l'un concerne les travailleurs du secteur privé et les agents non fonctionnaires du secteur public, l'autre les fonctionnaires du secteur public.

Dans le premier cas la sécurité sociale des travailleurs est gérée par trois types d'organismes : la Caisse de Sécurité Sociale (CSS), les Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) rattachées aux entreprises et l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES). La CSS a le monopole de droit de la gestion des branches concernant les prestations familiales, les accidents du travail et les maladies professionnelles, tandis que l'IPRES s'occupe de la gestion de la retraite des travailleurs, le risque maladie étant couvert par plusieurs autres institutions. Dans le second cas, le régime des fonctionnaires est tout à fait indépendant de celui des travailleurs du privé, aussi bien par les ressources que par la gestion des différentes branches.

### *La sécurité sociale des travailleurs du secteur privé et des agents non fonctionnaires du secteur public*

Les prestations familiales ont été instituées au profit des travailleurs ayant un ou plusieurs enfants à charge. Elles consistent en allocations de sommes d'argent ou en fourniture de biens ou de services accordées, dans l'intérêt de la famille, au chef de celle-ci, pour compenser partiellement les charges financières résultant de la naissance d'enfants. On distingue quatre sortes de prestations familiales : d'une part les allocations prénatales et les indemnités journalières de maternité servies pendant la grossesse, d'autre part les allocations de maternité et les allocations familiales versées après l'accouchement. Les allocations familiales sont fixées à 1000 F.CFA par mois et par enfant pour les six premiers enfants et à 750 F CFA par mois du septième au dixième enfant. Trois conditions doivent être réunies pour bénéficier des prestations familiales :

avoir la qualité de travailleur salarié, avoir des enfants à charge et résider au Sénégal. Le régime des prestations familiales est financé au moyen des cotisations versées par les employeurs au taux de 7% des salaires plafonnés à 60.000 F CFA par mois.

Il y a quatre sortes de prestations pour les accidents du travail et maladies professionnelles :

- les indemnités journalières d'incapacité ; le remboursement frais pharmaceutiques et d'hospitalisation ; la prise en charge des frais funéraires; et l'octroi de rentes dans des cas spécifiques. Le taux de cotisation des accidents du travail et maladies professionnelles varie entre 1%, 3% et 5% (en fonction des risques du secteur d'emploi) des salaires plafonnés à 60 000 F.CFA par mois mais les prestations, calculées en fonction des salaires des bénéficiaires, ne sont pas plafonnées.

Depuis 1997, la CSS a initié un programme d'extension de la couverture sociale au secteur informel ; et des artisans se sont inscrits et bénéficient de ses prestations.

Les IPM dont la création est obligatoire dans toute entreprise d'au moins 100 travailleurs prennent en charge les frais occasionnés par la maladie des membres bénéficiaires. Ce système mis en place en 1975 est financé par un taux maximal de cotisation de 6% des salaires plafonnés à 60.000 F CFA par mois qui est réparti également entre le travailleur et l'employeur.

- Les bénéficiaires sont les membres participants, c'est-à-dire les travailleurs permanents de l'entreprise ou des entreprises regroupées, ainsi que les membres de leur famille (épouses et enfants) à leur charge, à condition que ces derniers ne bénéficient pas des avantages d'un autre régime ayant le même objet.

Dans l'ensemble, la situation des IPM est plutôt préoccupante. Plusieurs d'entre elles connaissent en effet des difficultés liées à des problèmes de gestion au sens strict du terme mais également au comportement très peu responsable des principaux protagonistes que sont certains affiliés et quelques prestataires de service. Le résultat en est que très peu d'IPM sont crédibles. D'après le rapport du PDRH/MSPAS d'août 1996, à peine un tiers des IPM sont fonctionnelles ( 109 sur 350). Le nombre de travailleurs inscrits est estimé à 117.000 pour quelque 70.000 bénéficiaires mais le rythme, relativement rapide, de création et de liquidation des entreprises fait que ces données sont en perpétuel changement.

L'IPRES organise et gère d'une part le régime général de retraite unique pour l'ensemble des travailleurs régis par le Code du Travail, et le régime complémentaire des cadres d'autre part. Le régime général de base sert deux prestations contributives (allocation de retraite et allocation de réversion) en fonction des cotisations versées

et des points acquis, et deux prestations non contributives (allocation de solidarité et secours du fonds social) sans aucune référence aux cotisations et aux années de service des bénéficiaires.

L'allocation de retraite est la prestation essentielle du régime de base. Sa liquidation ne peut s'effectuer que sur la demande expresse de l'intéressé, assortie d'une justification de cessation d'activité et un engagement à ne pas reprendre une activité salariée sans en informer l'IPRES.

Les allocations prennent effet le premier jour du trimestre civil de la demande et, au plus tôt, à compter de la date de cessation d'activité. Elles sont payables d'avance au début de chaque trimestre civil. L'allocation de réversion est, quant à elle, versée en cas de décès du participant à son conjoint survivant et ses enfants ayant droit. Une allocation forfaitaire annuelle de solidarité est accordée aux salariés nés avant 1910 et qui, de ce fait, ont cotisé moins d'un an ou n'ont jamais cotisé avant l'âge de 55 ans, mais peuvent justifier de 10 ans d'activité salariée. Enfin, des secours exceptionnels peuvent être servis à partir du fonds social aux participants ou aux personnes à leur charge.

Depuis le 1er janvier 1973, a été institué et mis en place un régime de retraite complémentaire des cadres. Sa gestion a été confiée à l'IPRES qui le gère séparément du régime général. Ce n'est pas un régime légal obligatoire mais un régime conventionnel ou volontaire. Il a pour objet de servir : une allocation de retraite complémentaire aux participants ayant cotisé au moins un an ; une allocation de réversion aux conjoints survivants et aux orphelins ; une allocation forfaitaire aux anciens salariés cadres ayant cotisé moins d'un an ou n'ayant pas cotisé.

La CSS, les IPM et l'IPRES sont gérées de façon paritaire par les représentants des organisations patronales et ceux des travailleurs.

### *La sécurité sociale des fonctionnaires du secteur public*

Le régime de sécurité sociale des fonctionnaires du secteur public est défini par la loi 61-33 du 15 Juin 1961. Il concerne les agents de l'État de la hiérarchie des corps et se compose actuellement de trois branches de risques : les prestations familiales, la maladie, la retraite. Les prestations familiales recouvrent celles liées à la maternité et les suppléments pour charges de famille. La femme fonctionnaire bénéficie d'un congé de maternité et d'un repos pour allaitement. Pendant toute la durée du congé de maternité de quatorze semaines, la femme perçoit son traitement. Les suppléments pour charges de famille constituent un des éléments de la rémunération du fonctionnaire ; ils sont considérées par les textes d'application comme des prestations familiales et comprennent :

- une allocation de premier établissement familial octroyée pendant les deux années suivant le premier mariage du fonctionnaire. Elle est fixée de manière forfaitaire et payée une fois par an ;
- des allocations familiales dues à partir du second enfant à charge suivant des conditions bien déterminées ;
- des primes aux premiers âges allouées pendant les premières années de l'enfant, l'une quand l'enfant atteint l'âge d'un an, l'autre lorsqu'il atteint l'âge de deux ans ;
- une allocation de salaire unique attribuée aux familles, ménages ou fonctionnaires qui ne bénéficient que d'un seul revenu professionnel provenant de l'exercice de leurs fonctions. Que le fonctionnaire soit célibataire, marié ou vive en concubinage, il a droit à cette allocation dès lors qu'il a un enfant à charge ;
- un supplément familial de traitement tenant compte de la situation de famille du fonctionnaire qui comprend un élément fixe et un élément proportionnel basé sur le traitement dont il suit le sort.

La maladie est prise en charge totalement s'il s'agit de consultation ou partiellement 80% si l'hospitalisation est nécessaire au traitement. Dans les faits, cette disposition est de moins en moins respectée dans les structures sanitaires où le recouvrement direct des coûts autorise difficilement cette imputation budgétaire à la sécurité sociale.

Le régime de retraite des fonctionnaires résulte du Code des Pensions Civiles et Militaires de Retraites de 1981, texte de portée générale organisant la retraite de tous ceux qui civils ou militaires peuvent prétendre à une pension en récompense des services rendus à l'État.

## **Urbanisme et habitat**

Le Sénégal a l'un des taux d'urbanisation les plus élevés de l'Afrique sub-saharienne (41% en 1995) mais celui-ci varie très fortement d'une région à une autre : entre 8% au Centre Nord du pays et 96% dans la région de Dakar. Les villes se sont développées sous les effets combinés de leur croissance démographique et de l'exode des populations rurales attirées par l'espoir de mieux s'y accomplir avec pour conséquence le renforcement des déséquilibres régionaux, particulièrement entre Dakar (long-temps privilégiée par les investissements publics et privés) et le reste du pays. Les centres urbains dont les fonctions principales devraient résider dans la collecte et la redistribution des produits de base, ne sont pas toujours économiquement liés aux zones rurales environnantes avec lesquelles ils devraient avoir une certaine complémentarité. La structure urbaine du pays est ainsi caractérisée par un phénomène de

macrocéphalie où Dakar (1,8 millions d'h) concentre à elle seule, 54% de la population urbaine : deux sénégalais sur cinq sont urbains et un urbain sur deux est dakarois ; et cette tendance risque de se renforcer. Le second niveau de la hiérarchie urbaine est représenté par les capitales régionales dont aucune ne totalise 200 000 habitants ; à celles-ci, s'ajoutent 35 agglomérations urbaines (villes et communes), les chefs-lieux d'arrondissement, certains centres religieux et autres gros villages dont la complexité d'organisation nécessite l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement.

Cette armature urbaine pose un certain nombre de problèmes, en particulier pour la ville de Dakar :

- régression dans l'organisation spatiale aggravée par l'afflux des populations rurales et le développement incontrôlable de l'habitat précaire ;
- insuffisances notables dans le secteur des transports ;
- insuffisance des réseaux de drainage des eaux pluviales et d'assainissement ;
- déficit important en logements et équipements collectifs.

En effet, l'exode rural combiné à une croissance démographique sans précédent dans les villes a rompu l'équilibre qui existait vers les années 1970 entre l'offre et la demande en services urbains, notamment dans la région de Dakar. Malgré par exemple les efforts consentis par l'ensemble des producteurs de logements, l'offre y est actuellement estimée à quelque 6500 logements et parcelles par an alors que la demande se chiffre à 15 000 unités. En outre, les conditions d'accès à un logement décent sont particulièrement difficiles ; et près de 80% des ménages se résolvent à l'auto-construction. Par ailleurs, les politiques de logements sociaux entreprises par l'État dans le cadre des HLM et des Parcelles Assainies originalement destinées aux couches moyennes n'ont profité qu'aux couches favorisées. L'habitat rural, quant à lui, reste rudimentaire et n'a bénéficié d'aucune politique explicite visant sa promotion.

## **Environnement et cadre de vie**

L'urbanisation rapide, mal contrôlée et insuffisamment gérée pose des problèmes en particulier dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable des citoyens, de l'assainissement de l'habitat et de préservation de l'environnement.

L'assainissement n'a pas bénéficié d'investissements consistants de l'État : seules cinq villes disposent de systèmes d'égoûts et d'évacuation des eaux usées, avec des taux de branchement compris entre 2% et 36 % (Dakar). Environ deux tiers des

ménages ruraux et 15% des ménages urbains ne disposent d'aucun système d'assainissement. A cela s'ajoute l'absence d'un système généralisé de collecte et de conditionnement des ordures ménagères, aggravant la dégradation de l'environnement général et du cadre de vie.

Selon le recensement de 1988, 83 % des ménages urbains ont accès à l'eau potable et seulement 26% de ceux des zones rurales. Dans le milieu urbain le taux de branchement individuel d'eau concerne un peu plus d'un tiers des ménages ; les autres s'approvisionnent dans les bornes-fontaines ou aux puits (17% des ménages). Dans le milieu rural, trois régions accusent un déficit d'équipements important avec des taux d'accès à l'eau potable particulièrement faibles : Kolda (17 %), Tambacounda (25%) et Ziguinchor (30 %). Cette situation a des incidences sur la santé des populations, en particulier sur celle des enfants et des mères, plus vulnérables à la qualité de l'eau. Actuellement, le parc national d'hydraulique rurale, résultant des actions conjuguées de l'État et de ses partenaires au développement, comprend : 769 forages équipés de pompes motorisées ; 70 forages équipés de pompes solaires ; 220 puits modernes équipés de pompes éoliennes ; 650 puits modernes et forages équipés de pompes manuelles ; et plusieurs centaines de forages-puits et de puits modernes à exhaure traditionnelle. Des efforts importants ont été déployés dans ce domaine au cours de ces dernières années , la capacité de production s'étant accrue de 7 à 25 litres par habitant et par jour depuis 1981. Mais l'efficacité des ouvrages demeure limitée en raison de la persistance des problèmes de maintenance et de gestion, notamment en milieu rural.

Si la pression démographique a créé des problèmes de gestion des ordures ménagères et autres déchets et d'approvisionnement en eau potable en milieu urbain, celle-ci a induit en milieu rural d'autres problèmes liés à la surexploitation des ressources naturelles. Cette surexploitation des ressources naturelles (déforestation, surpâturage) a en effet entraîné une réduction du potentiel environnemental (recul de la diversité biologique, abaissement des nappes phréatiques, raréfaction des ressources halieutiques, etc.) alors que l'insuffisance de l'assainissement (eaux usées agricoles et domestiques, déchets) a contribué à la pollution des nappes phréatiques. La relation entre la pauvreté et la dégradation des écosystèmes entretient un cercle vicieux dont les manifestations se révèlent désastreuses à la fois pour l'homme et la nature. Dans cette relation, les déshérités s'imposent comme les principaux agents mais paradoxalement aussi comme les premières victimes de la dégradation. Ainsi, assaillies par des difficultés économiques sans cesse croissantes, les populations pauvres, notamment des zones rurales, ont développé des stratégies de survie qui, pour la plupart, se traduisent par des pressions encore plus intenses sur les écosystèmes et les ressources naturelles

déjà dégradés. Mais si les aléas pluviométriques doivent être désormais considérés comme une donnée peu modifiable, la préservation de l'environnement devrait constituer une priorité pour l'État et l'ensemble des acteurs directs (paysans, éleveurs, pêcheurs, exploitants de ressources forestières) dans la mesure où il existe des stratégies de lutte suffisamment efficaces contre la dégradation des sols et les nombreux autres fléaux (feux de brousse, prédateurs) qui affectent la productivité rurale.

L'analyse des politiques sociales sectorielles de l'État (santé, éducation, action sociale etc.) donne à constater une dispersion des efforts entre les différents départements ministériels et leurs services techniques qui ne permet pas une utilisation efficiente des ressources, surtout au niveau conceptuel. Il ressort aussi une multiplicité des pôles de décision et des organes d'exécution qui ne s'inscrivent pas dans leur pluralité sur une politique globale clairement définie du point de vue stratégique liant effets de politiques sectorielles et objectifs généraux d'amélioration des conditions de vie des populations. Ceci est d'autant plus préoccupant qu'à côté des actions menées par les pouvoirs publics, plusieurs autres acteurs s'investissent dans les politiques sociales, notamment les collectivités locales et les ONG.

## ***LES POLITIQUES DES MUNICIPALITÉS***

Par le passé, les collectivités locales n'ont pas joué un grand rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales. Mais la fin des années 1980 coïncide, nous l'avons vu, avec la manifestation flagrante des difficultés économiques sur les conditions de vie des populations qui se sont dégradées, faisant ainsi de nouveaux pauvres et rendant précaire l'avenir du plus grand nombre. Elle coïncide également avec des changements politiques importants survenus dans le pays avec l'avènement du multipartisme politique et de la prise de conscience née des avancées démocratiques qui confère au citoyen une citoyenneté nouvelle se traduisant de plus en plus par une volonté de participer aux actions le concernant par une exigence de bonne gouvernance visant la transformation des relations entre élus et administrés. La municipalité de Dakar, par ses réalisations sanitaires, scolaires et environnementales (amélioration du cadre de vie par la multiplication des espaces verts), a accéléré le phénomène en en donnant l'exemple. Le Dakarais en particulier comprend de plus en plus ce qu'il doit attendre de sa municipalité et l'exige de plus en plus. Les réponses des municipalités face cette demande sociale, qu'elle soit individuelle ou collective, touchent actuellement les quatre principaux secteurs suivants : revenus, santé, éducation et eau potable.

## **Offre d'emplois, secours et promotion d'activités génératrices de revenus**

Trois types d'actions sont menées :

- le recrutement d'agents : la municipalité a très souvent recruté sans compter, et pour beaucoup, des agents qui ne sont pas du tout qualifiés ou le sont très faiblement et par clientélisme ;
- l'octroi de secours à des indigents et aux sinistrés : "officine de politique politicienne" et de gestion partisane dans certains cas, la municipalité offre une assistance en argent ou en nature aux nécessiteux et aux victimes de calamités (incendie, inondation etc...) ;
- la promotion d'activités génératrices de revenus au profit des administrés.

A Dakar par exemple, les fonds consacrés à l'octroi de secours aux indigents et aux sinistrés, bien qu'ils ne représentent en moyenne que 1,1% du budget de la CUD, n'ont cessé d'augmenter : 5,5 millions de F.CFA en 1985-1986 ; 24 millions en 1986-1987 ; 85 millions en 1990-1991 ; et 115 millions en 1995. Même s'ils ne produisent pas de résultats durables, ces secours variant entre 25.000 et 100.000 F.CFA par assisté permettent la satisfaction de besoins ponctuels ; ceux-ci devraient, dans certains cas, être néanmoins accompagnés d'actions visant la promotion d'activités génératrices de revenus conformément aux stratégies développées dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté. Deux types d'actions sont en effet menés par les municipalités en matière de promotion d'activités génératrices de revenus. Le premier permet la création d'emplois temporaires à l'occasion de l'exécution des travaux à haute intensité de main d'oeuvre financés par l'AGETIP qui intervient dans toutes les 48 communes du pays. Le second concerne les facilitations et les garanties octroyées aux citoyens éligibles aux financements consacrés à la promotion de la micro-entreprise.

## **Appui aux services de santé**

Le soutien des municipalités aux services de santé prend plusieurs formes : construction et/ou équipement de structures sanitaires, octroi de médicaments et/ou de moyens logistiques et participation aux activités promotionnelles et/ou préventives des centres de santé. Cette contribution est, nous l'avons vu, appréciable ; et la santé est probablement le secteur social où les collectivités locales investissent le plus. Entre 1985 et 1994, la CUD a par exemple construit et équipé 25 formations sanitaires ; elle gère en outre un CHU où elle prend en charge 276 des 316 agents de cette structure. Chaque année, la CUD consacre quelque 11% de son budget à la santé, proportion légèrement supérieure à la norme préconisée par l'OMS, que l'Etat sénégalais n'a jamais pu respecter.

## **Appui aux services d'éducation**

L'offre de l'État en matière d'éducation n'a jamais suffi à elle seule à satisfaire les besoins, particulièrement élevés dans les villes. L'appui des municipalités, en personnel de soutien, en construction d'écoles ou de salles de classe, bourses d'études, matériel didactique et fournitures scolaires est toujours venu en complément. Par exemple la Commune de Dakar a signé le 21 avril 1992 avec le Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), un protocole d'accord relatif à la gestion des établissements pré-scolaires et primaires publics pour cinq ans renouvelables : le MEN demeure seul compétent pour le recrutement et la rémunération des enseignants et pour les questions pédagogiques ; et la commune est responsable du personnel de soutien. La Commune supporte actuellement les frais de maintenance de 126 écoles primaires. En 1994, elle a mis à la disposition du MEN des équipements (23 millions de F.CFA) du mobilier (93 millions de F.CFA) et des fournitures scolaires (105,2 millions de F.CFA).

## **Faciliter l'accès des démunis à l'eau potable**

La politique des bornes fontaines et des branchements sociaux d'eau potable a été pendant longtemps la manifestation la plus visible de l'action menée par les municipalités au profit des populations de leur ressort, en particulier des plus démunies. Mais à partir de 1991, celle-ci a été touchée par le processus de la privatisation qui a rendu encore plus difficile l'accès des populations démunies à ces infrastructures. Ayant pris conscience de cette situation, l'Etat a engagé en 1996 la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES) à reprendre l'exécution de ses programmes de branchements sociaux.

## **Appuis multiformes aux organisations communautaires de base**

Les municipalités apportent un soutien à certaines Associations Sportives et Culturelles (ASC) par l'intermédiaire de l'AGETIP à laquelle, elles en font recruter temporairement certains membres pour des travaux d'intérêt public (creusement de canaux, collecte des ordures ménagères, entretien d'espaces verts etc.). Ces recrutements sont organisés de manière rotative d'une part entre les ASC et d'autre part entre les membres d'une ASC afin de permettre au maximum possible de jeunes d'en tirer profit. En outre, les municipalités octroient aux ASC de petites subventions, notamment pour la semaine de la jeunesse, les rémunèrent pour le montage ou le

démontage des tribunes lors des manifestations et leur font parfois des dotations d'équipements sportifs. Les municipalités apportent également une assistance en matière de jardinage (octroi de terres et autres intrants), de petit commerce et de couture, etc., aux groupements féminins qui sont des cadres de mobilisation sociale et de solidarité. Les ASC et ces groupements représentent une arme stratégique collective de lutte contre la pauvreté ; mais non seulement les appuis dont ils bénéficient sont ponctuels mais ils sont souvent fondés aussi sur des considérations politiques et électoralistes.

Structures de gouvernance de proximité par excellence, les municipalités interviennent beaucoup dans les services sociaux. Elles le feront encore plus dans les années à venir avec l'entrée récente en vigueur de la loi du 5 février 1996 (loi 96-06) portant code des collectivités locales dont la mission est "d'assurer à l'ensemble de la population sans discrimination, les meilleures conditions de vie". La loi 96-07 portant transfert des compétences aux régions (10), aux communes (48) et aux communautés rurales (320) précise les neuf domaines suivants dans lesquels s'accroîtra la contribution des municipalités mais aussi des autres collectivités locales : la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la santé, la population et l'action sociale ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; la culture ; l'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle ; la planification ; l'aménagement du territoire ; l'urbanisme et l'habitat. Ainsi, les régions sont par exemple désormais chargées de l'entretien des lycées et collèges et les communes et les communautés rurales de la construction et de l'entretien des écoles primaires et des établissements préscolaires. En matière de santé, les régions héritent de la gestion et de l'entretien des hôpitaux, les communes de la construction et de l'entretien des centres de santé et les communautés rurales des postes de santé, des maternités et cases de santé ruraux. Le transfert des compétences en matière de planification et d'aménagement du territoire doit être accompagné de la création d'une agence régionale de développement mais surtout d'un transfert de ressources et de moyens afin de faire en sorte qu'il y ait une réelle décentralisation et non un simple déconcentration des rôles et responsabilités de l'État. Dans ces conditions, l'on s'attend également à ce que le mouvement associatif et singulièrement les ONG apportent une contribution encore plus grande au développement local.

## ***LES POLITIQUES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES***

Les ONG s'investissent beaucoup dans le domaine de la politique sociale en complément des actions menées par les pouvoirs publics et les collectivités locales. Leur concours qui semble assez importante reste cependant encore peu connu au niveau national. L'implication des ONG dans le développement social est d'ailleurs tributaire

de leurs caractéristiques mêmes qui en font : des structures de volontariat vouées à la recherche des voies et moyens permettant de libérer les énergies créatrices pour un épanouissement social des populations ; et des catalyseurs de mobilisation sociale pour une éducation au développement.

Les organisations caritatives se sont investies dès l'avènement à l'indépendance du pays dans des actions d'ordre humanitaire auprès des populations démunies et dans les zones défavorisées. Leurs interventions portaient alors surtout sur les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'alimentation/nutrition. Elles se sont par la suite, face aux effets de la sécheresse des années 1970, intéressées aux questions relatives à la dégradation de l'environnement et à l'accès à l'eau potable par l'amélioration des systèmes d'exhaure, la construction de barrages et retenues d'eau, le reboisement etc. On a ainsi assisté à une diversification des types d'ONG qui a favorisé l'extension de leur champ d'intervention.

Les politiques sociales des ONG au Sénégal ont en réalité été influencées par différents discours qui ont d'abord invité à placer l'homme au centre du développement, puis au devoir moral de solidarité envers les couches démunies et défavorisées et enfin posé la nécessité d'assurer la croissance et le développement. A travers cette évolution des discours, les ONG se sont forgées des pratiques dont la permanence a été d'appuyer les communautés de base et les groupes sociaux défavorisés que sont les jeunes, les femmes, les ruraux et les habitants des quartiers péri-urbains. Elles ont assez systématiquement associé aux actions de promotion économique l'amélioration du mode d'organisation des populations cibles en vue de leur émancipation sociale. Dans cette dynamique, la création des ONG sénégalaises n'est plus seulement suscitée par leurs homologues du pays du Nord, mais elle relève aussi de personnes constituées en groupes motivés par : la nécessité d'une solidarité à l'égard des pauvres et des autres groupes défavorisés ; la réaction aux limites de l'État-Providence à promouvoir une politique sociale concertée et démocratique ; la lutte contre l'exclusion sociale sous ses diverses formes ; et la volonté de vulgariser des approches et des technologies appropriées et alternatives de développement économique et social.

Le Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille a enregistré environ 300 ONG dont la moitié seulement serait cependant active. La centaine d'ONG membres du CONGAD est ainsi répartie dans les dix régions du territoire national : Dakar (63%) ; Thiès (55%) ; Kaolack (41%) ; Kolda (33%) ; Diourbel (27%) ; Fatick (29 %) ; Ziguinchor (39 %) ; Tambacounda (33%) ; Saint-Louis (46 %) et Louga (34 %). 57% d'entre elles travaillent exclusivement en zone rurale et 43% simultanément en zone rurale et urbaine. En dépit de la faiblesse des connaissances qu'on en a, il apparaît que les ONG sont intervenues dans tous les secteurs sociaux essentiels (éducation, santé, sécurité sociale, eau, assainissement, hygiène, habitat). Par exemple

55% des ONG membres du CONGAD interviennent dans le secteur de la santé : amélioration des structures de santé primaires (construction et entretien de cases ou de centres de santé) ; formation du personnel auxiliaire de santé ; mise en œuvre de programmes d'information et d'éducation pour la santé communautaire ; fourniture de consommables (médicaments, matériel médical).

La contribution des ONG dans le secteur de l'éducation porte essentiellement sur : l'amélioration du système d'éducation (construction d'écoles dans les zones défavorisées, octroi de fournitures scolaires etc.) ; l'expérimentation et la réalisation de divers programmes d'alphabétisation, notamment en milieu rural et pour les femmes ; la formation professionnelle de jeunes en situation difficile. A titre d'exemples, l'Union pour la Solidarité et l'Entraide (USE) a formé 600 jeunes dans différents corps de métiers ; l'ONG Aide et Action a construit 383 salles de classe et en a rénové 142 ; GRAJATES a reçu 6607 jeunes en formation professionnelle en 1992 et 1997.

L'approvisionnement des populations en eau potable a toujours constitué une préoccupation majeure des ONG parce qu'il s'inscrit dans tous les programmes d'urgence dans lesquels excellent ces organisations. A titre d'exemples, Vision Mondiale a réalisé 577 forages dont 30 en voie de motorisation entre 1986 et 1997 ; et CARITAS a injecté en investissement hydraulique environ 1,5 milliards de F.CFA entre 1991 et 1996.

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat, l'action des ONG se situe surtout au niveau de l'amélioration de l'approche des problèmes. Celles-ci ont par exemple initié des stratégies visant la participation des populations à la restructuration des quartiers spontanés et à la gestion des équipements collectifs. Ces expériences inspirent largement les différentes municipalités et servent de base de réflexion pour les différents programmes de développement urbain de l'État (services d'eau potable, gestion des ordures, assainissement communautaire, éducation relative à l'environnement, etc.).

Les ONG ont contribué à la création d'emplois en favorisant la promotion d'activités rémunératrices (maraîchage de contre-saison, embouche bovine et ovine, entretien d'ouvrages hydrauliques, etc.). Une étude d'impact menée en 1990 sur un échantillon de 50 ONG membres du CONGAD a montré qu'une ONG contribue en moyenne : à la création de 29 emplois permanents ; à la distribution de 100 millions de F.CFA de revenus au profit des populations impliquées dans des projets productifs ; au transfert de compétences aux populations au profit de 15 salariés et de 50 non salariés.

Par delà l'importance de la contribution des ONG au développement social du Sénégal, les efforts en cours dans le cadre de la décentralisation tendent à crédibiliser

davantage ces organisations qui s'imposent comme des acteurs sur lesquels il faudrait de plus en plus compter non seulement dans la mise en oeuvre des politiques sociales mais également et surtout dans leur conception et leur suivi et évaluation. Le contexte actuel d'éclosion d'espaces de liberté pour la société civile qui investit davantage le champ du développement s'avère en effet favorable au renforcement du rôle des ONG dont les actions sont fondées sur des principes de plus en plus admis comme : la justice sociale ; l'intervention de proximité ; la décentralisation des services sociaux ; l'autonomie et la participation des populations.

De toute évidence, les ONG offrent, en raison de leurs expériences de travail "au ras du sol" un cadre approprié pour l'éducation au développement local et pour la gestion participative des affaires publiques. Il importe cependant que soient redéfinies les relations de partenariat entre celles-ci et les autres acteurs institutionnels (élus locaux, organisations socio-professionnelles, collectivités locales et l'État) en vue d'instaurer plus de confiance et de créer plus de synergie dans leurs actions respectives. Pour y arriver, un certain nombre de défis doivent être relevés :

- la nécessité du renforcement des capacités organisationnelles (administratif, financier, communication sociale etc.) des ONG ;
- le développement d'un plaidoyer pour une meilleure prise en charge des intérêts des populations, notamment des groupes défavorisés, dans la conception et la mise en oeuvre des politiques ;
- la promotion de la communication sociale entre tous les acteurs en vue de permettre une meilleure prise en compte des besoins réels et des intérêts stratégiques de toutes les couches de la population dans les stratégies de développement ;
- le soutien de toutes les initiatives concourant au bien être des populations et à l'implication effective de la société civile à la gestion des affaires publiques.

Les politiques sociales mises en oeuvre par l'État, les collectivités locales et les ONG ont certes permis d'améliorer les niveaux des indicateurs sociaux mais d'importants efforts doivent encore être fournis parce que le développement social du pays reste confronté à des difficultés qui sont à la fois économiques, juridiques, institutionnelles, sociales, financières, culturelles et politiques. La récente accélération du processus de la décentralisation et l'appui attendu des bailleurs de fonds dans la mise en oeuvre des politiques sectorielles du plan d'orientation pour le développement économique et social 1996-2001 ouvrent cependant quelques perspectives heureuses, pour peu que ces politiques s'inscrivent dans un cadre global et cohérent de lutte contre la pauvreté et pour l'équité.

## CHAPITRE 3 : CONTRAINTES ET PERSPECTIVES DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

### LES CONTRAINTES

Les principales contraintes au développement social du Sénégal sont, rappelons-le, les suivantes :

- l'insuffisance de la couverture sociale des populations, la dispersion des efforts de l'ensemble des intervenants, l'inadéquation des approches des stratégies d'intervention et d'allocation des ressources ;
- la réduction de la qualité des services sociaux due au caractère délabré et à l'insuffisance de l'équipement des infrastructures et qui nuit à l'accueil des usagers ainsi qu'à la motivation du personnel, d'ailleurs en nombre insuffisant et mal reparti sur le territoire national ;
- la déficience du système d'information qui ne permet pas d'évaluer en permanence les programmes et leur efficacité, de réorienter leurs objectifs et d'indiquer éventuellement les recherches à entreprendre dans ce cadre, le système de collecte et de traitement des données étant routinier et non uniforme sur l'ensemble du territoire avec des problèmes de fond liés à la nature des données à recueillir, à analyser ;
- les faibles capacités des différents acteurs à répondre à la demande sociale (Administration, Collectivités locales, ONG et secteur privé).

Cette faible prise en charge de la demande sociale s'expliquerait de prime abord par l'insuffisance de la productivité de l'économie qui, non seulement réduit considérablement les capacités de l'État à dégager suffisamment de ressources pour prendre en charge cette demande sociale mais ne permet également pas aux autres acteurs (populations, collectivités locales, ONG et secteur privé) d'apporter le complément de moyens nécessaires. Ceci tiendrait principalement aux éléments suivants : l'épuisement du modèle arachidier qui n'a pas, toutes proportions gardées, été véritablement compensé par les revenus procurés par l'exploitation des minerais de phosphate, les produits de la pêche et le tourisme avec ce que cela comporte comme conséquences néfastes aux capacités nationales d'accroissement des richesses ; et la faiblesse de la productivité des facteurs de production avec comme conséquence la dégradation de la compétitivité de l'économie sénégalaise.

Mais on observe par ailleurs :

- une dégradation du potentiel d'accumulation du surplus national liée aux prélèvements publics excessifs qui se traduit par une diminution progressive des termes de l'échange des produits agricoles (arachides, coton, riz-paddy, mil/sorgho) ;

- le caractère inadapté de la politique fiscale qui est marquée par une forte pression exercée sur le secteur moderne et par une instabilité des règles ayant tendance à décourager les investisseurs et à réduire la crédibilité de l'économie sénégalaise ;
- une inadéquation des textes législatifs et réglementaires régissant la politique sociale : un marché du travail fortement réglementé et un système bancaire inadapté aux besoins de financement des entreprises.

Ce qui indique l'insuffisance du dispositif réglementaire et surtout l'inexistence d'une politique clairement définie de financement des services sociaux qui prendrait en compte l'évolution des besoins des populations mais aussi des rôles à attribuer de manière concertée aux différents acteurs. Le résultat en est le recours croissant à des ressources extérieures qui amène les bailleurs de fonds à ne financer que des programmes ou des projets sectoriels qu'ils jugent pertinents mais ne se situant nécessairement pas dans un cadre perspectif global. Ce soutien des bailleurs de fonds dans le contexte actuel d'accélération du processus de la décentralisation et de développement de programmes de lutte contre la pauvreté représente cependant une opportunité à saisir dans la mise en œuvre du plan d'orientation 1996-2001.

## **LES PERSPECTIVES**

### ***Les opportunités de la décentralisation***

L'un des objectifs majeurs de la politique de décentralisation réside dans la réalisation de grands équilibres macro-économiques à travers la réduction des disparités inter-régionales. Sous ce rapport, il est évident que le succès de cette politique dépendra pour beaucoup des capacités humaines, financières et matérielles dont disposeront les collectivités locales (ENTSS, 1996). Les moyens financiers seront la clé de voûte de ce succès : en plus des budgets publics des collectivités, la contribution de certains fonds privés (FPE-ACEP-ressources mobilisées par les ONG, etc.) et du fonds de dotation sera déterminante pour le financement des activités de promotion économique et sociale régionale et locale. Le fonds de dotation en particulier devrait permettre, grâce à la mise en place d'un système de péréquation à tous les niveaux, de réduire les disparités entre les collectivités locales et les couches sociales (MBODJ, 1996). Sur le plan des moyens humains, il convient de distinguer les conseillers régionaux des agents pouvant être recrutés par les collectivités locales, mis à la disposition par l'État ou y être placés en situation de détachement. Ainsi, ces collectivités locales disposeront de cadres avertis capables d'appuyer les élus locaux dans tous les domaines du développement économique et social. Il s'agira pour chaque collectivité, de concevoir son propre programme de développement économique en adéquation avec les grandes orientations définies par l'État et de s'investir particulièrement

dans tout ce qui touche au développement social local. Entre autres perspectives sur les opportunités offertes par la décentralisation dans le domaine des politiques sociales, on peut singulièrement noter :

- la répartition plus précise des compétences entre l'État, ses démembrements et les autres acteurs du développement social ;
- l'assouplissement du système de l'unité de caisse assorti d'une grande rigueur dans la gestion des deniers publics et par conséquent d'une plus grande mobilisation des ressources locales;
- un recours plus facile à la coopération décentralisée, guidée et appuyée ;
- une meilleure conception des projets à travers notamment les Agences de Développement Municipal et les Agences Régionales de Développement.

### ***Perspectives sectorielles du plan d'orientation 1996-2001***

Le système de la planification s'est considérablement amélioré sur le plan conceptuel ces dernières années avec notamment le développement de l'approche intégrée dans l'analyse des questions sociales et dans la formulation des programmes tendant à leur trouver des solutions. La conception du plan d'orientation 1996-2001 a été profondément marquée par cette approche qui, de toute évidence, est la mieux indiquée pour les stratégies de lutte contre la pauvreté qui constitue un des axes majeurs de ce plan. Pour les cinq années à venir, un certain nombre de choix stratégiques et opérationnels ont déjà été faits dans les différents secteurs sociaux par l'État.

### **Éducation**

L'éducation est un secteur clé qui bénéficiera de l'appui des pouvoirs publics et de tous les autres acteurs notamment les collectivités locales avec le nouveau contexte de la décentralisation. Les acquis seront renforcés afin d'atteindre un taux de scolarisation de 65% en 1998 et de 75% en l'an 2000. Les stratégies suivantes seront consolidées ou étendues au niveau de l'enseignement élémentaire :

- poursuivre la politique de réduction des coûts de l'éducation par la généralisation des classes multigrades et des classes à double flux ;
- développer les modalités de pérennisation du système des volontaires de l'éducation
- améliorer les performances internes du système éducatif en renforçant les rendements ;
- poursuivre la réduction des inégalités régionales de même que la promotion de la scolarisation en milieu rural ;
- diversifier les sources de financement.

## Santé et Action sociale

Les objectifs majeurs sont de réduire la mortalité maternelle et infanto-juvénile et l'indice synthétique de fécondité et d'améliorer le cadre de vie des familles dans le cadre de l'exécution du Plan de Développement Sanitaire et Social (PNDS) et grâce à la mise en oeuvre des stratégies suivantes :

- application de réformes institutionnelles au niveau du Ministère, des hôpitaux, des pharmacies et de la gestion des médicaments afin d'améliorer la qualité des prestations de service des organismes de santé qui, tout en étant doté d'une certaine autonomie, devront continuer à assurer leur mission de service public ;
- amélioration de l'accès aux services de santé et d'action sociale par la construction et la rénovation de diverses infrastructures sanitaires et sociales afin de compléter le dispositif existant en tenant compte des normes en vigueur tout en veillant à réduire le déséquilibre entre le milieu urbain et le milieu rural ;
- amélioration de la qualité des services par un relèvement du volet technique des infrastructures par la dotation d'un équipement adéquat ;
- développement des ressources humaines par la mise en œuvre du plan recrutement d'agents permettant d'ici l'an 2001 de résorber le déficit cumulé de près de 2000 agents en 1996 par des actions combinées de l'État, des collectivités locales (régions, communes et communautés rurales) et des comités de santé ;
- amélioration de la performance des programmes de santé de la reproduction par la mise en place d'un cadre institutionnel approprié permettant une plus grande intégration de ces programmes dans les services de santé et une meilleure coordination des services en direction des cibles prioritaires que sont les femmes et les enfants ;
- renforcement de la surveillance épidémiologique et du contrôle des grandes endémies par une intégration des programmes existants ;
- promotion des mesures d'hygiène de protection individuelle et collective par la réalisation d'études permettant de mieux saisir les problèmes y afférents et de renforcer les capacités du personnel concerné en IEC en la matière ;
- appui au secteur privé et à la médecine traditionnelle par la réalisation d'études permettant d'avoir les connaissances nécessaires à la révision du dispositif fiscal relatif à l'exercice de la médecine privée ;
- développement de la recherche opérationnelle en santé grâce à l'élaboration d'un plan d'action et à la mise en place d'organes scientifiques chargés d'organiser et de développer la recherche médicale et sanitaire ;
- amélioration du cadre de vie des familles démunies et des groupes sociaux vulnérables par la mise en place d'un Fonds de Solidarité Sociale et Sanitaire chargé de financer les activités génératrices de revenus et par la prise en charge des autres volets liés aux fléaux sociaux et aux enfants en situation difficile.

Sur le plan spécifique de l'action sociale les orientations suivantes ont été définies :

- rendre effective la solidarité nationale ;
- assurer la promotion des groupes cibles ;
- assurer la formation des personnes déshéritées en vue de leur auto-prise en charge ;
- créer des centres de prise en charge de traitement et de réinsertion sociale des toxicomanes ;
- élaborer des textes pour faciliter l'insertion des handicapés titulaires d'une qualification professionnelle au sein des entreprises ;
- améliorer l'accessibilité des médicaments aux personnes âgées.

Pour y parvenir, les activités ci-après sont prévues :

- l'élaboration de textes réglementaires fixant les relations entre les Ministères de la Santé Publique, de l'Action Sociale et les autres organismes et services intervenant dans le secteur social ;
- l'abrogation des textes régissant les secours notamment le décret 60-245 du 13 juillet 1960 et le décret 69-1054 du 23 septembre 1969 et l'élaboration de nouveaux textes qui tiennent compte au-delà de la dimension assistantielle, de la nécessité de rendre autonome les populations cibles ;
- la définition d'un cadre légal pour l'organisation et le fonctionnement des coordinations régionales de l'Action Sociale ;
- la rationalisation de la couverture du territoire national en services sociaux ;
- la réglementation du conseil national de l'action sociale en vue d'une meilleure concertation entre le Gouvernement et ses partenaires ;
- la définition d'un plan de carrière pour les cadres de l'action sociale ;
- l'implication des instituts et des écoles de formation de travailleurs sociaux dans les programmes de recherche en action sociale ;
- la réhabilitation et l'équipement de la Direction de l'Action Sociale et de ses structures de base ;
- la mobilisation de la participation des communautés religieuses par la création de comités dirigés par les chefs religieux pour collecter et gérer des fonds en vue de la prise en charge effective des problèmes sociaux ;
- la prévision dans le code des investissements d'un quota obligatoire d'emplois à accorder aux personnes handicapées ;
- la création d'un fonds de solidarité nationale permettant d'appuyer les projets économiques initiés par les populations.

## **Emploi**

Les objectifs sont la réduction du chômage, du sous-emploi et de la pauvreté et le renforcement des capacités des travailleurs dans le cadre des politiques de croissance et de développement ; et le Comité de Suivi de la Politique de l'Emploi (CSPE) est un cadre de concertation pour la conception, l'élaboration, la coordination, le suivi et le contrôle des actions en faveur de l'emploi. Ce comité qui regroupe les représentants des principaux intervenants tant publics que privés, nationaux ou étrangers essaie de développer une approche et des solutions consensuelles et viables qui prennent en compte les expériences passées ainsi que les conditions d'interdépendance des économies, le désengagement de l'État, la libéralisation de l'économie et l'encouragement aux initiatives privées.

Un certain nombre de stratégies seront mises en œuvre dans ce cadre :

- la poursuite des efforts d'assainissement de l'environnement macro-économique pour inciter à l'investissement et au développement de l'initiative privée ;
- l'accroissement des possibilités de création d'emplois par les secteurs moderne et surtout agricole et informel par le développement de l'auto-emploi salarié ainsi que celles de la protection sociale ;
- l'exploitation des opportunités offertes par l'émigration internationale de la main d'œuvre sénégalaise ;
- l'amélioration de l'adéquation entre la formation et l'emploi pour accroître la productivité de l'économie et encourager l'entrepreneuriat par une série d'actions au niveau du système éducatif et du système productif ;
- la maîtrise de l'information sur le marché de l'emploi pour améliorer la conception, la coordination, la promotion et la mise en œuvre des politiques, des programmes et des projets de création d'emplois ;
- le renforcement des capacités institutionnelles des structures chargées des questions de l'emploi.

## **Urbanisme et habitat**

Dans le sillage de la conférence mondiale sur les établissements humains (Istanbul 1996), l'État a entrepris avec les collectivités locales et les ONG d'introduire des changements majeurs dans sa politique de l'habitat et de l'urbanisme. Au plan institutionnel, il s'agit de réviser le code de l'urbanisme en tenant compte des enjeux de la décentralisation. Dans cette même perspective, les autorités comptent accélérer le processus de mise en place des Agences Régionales de Développement en concertation avec tous les acteurs et en rapport avec une nouvelle politique de

restructuration foncière de quartiers lotis. La Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) sera restructurée en vue de lui permettre de financer la construction d'un parc locatif, de réguler le marché et de mettre en place un fonds mutuel de garantie pour l'Union Nationale des Coopératives d'Habitat (UNCH). Enfin, il sera mis en place d'un observatoire du logement.

Sur le plan financier, il est envisagé de permettre à la BHS d'accéder à des crédits peu coûteux et à long terme pour le financement de l'habitat social. Les autres banques commerciales s'impliqueront activement aussi dans le financement du logement avec des souplesses et des facilités de paiement. Au plan des ressources humaines, l'État développera des activités d'IEC dans le but de promouvoir l'information et la formation des personnels des collectivités locales et des services chargés de l'urbanisme et de l'habitat. Il aidera aussi ces collectivités locales et les coopératives d'habitat à disposer des cadres compétents pour leurs services.

Toutes ces politiques sectorielles bénéficieront de l'appui des partenaires au développement et ceci aussi bien au niveau de la mise en oeuvre des programmes que de leur formulation de leur suivi et de leur évaluation. Outre la contribution apportée aux différentes ONG, le PNUD appuie déjà le gouvernement en matière de développement humain durable : le rapport national faisant l'état des lieux dans ce domaine pourrait constituer une référence et un cadre stratégique pour la formulation de la politique sociale au Sénégal. La Banque Mondiale envisage de contribuer au financement du Plan d'Actions élaboré par le Comité National de Lutte contre la Pauvreté (CNLP) et d'apporter son concours à plusieurs projets sectoriels du développement social. D'autres organismes envisagent aussi d'y intervenir : OMS, UNICEF, UNIFEM, CRDI, FAO, etc. Il faudrait néanmoins espérer que ces interventions prendront suffisamment en compte à la fois les deux dynamiques fondamentales suivantes : la dynamique macro-économique et macro-sociale ; et la dynamique "ras-du-sol" initiée par les ONG en partenariat avec les organisations communautaires de base et les collectivités locales. C'est à cette condition que seront effectivement jetées les bases de politiques contribuant à l'amélioration des conditions de vies des populations, particulièrement des groupes vulnérables que constituent les pauvres, les femmes et les jeunes, cibles privilégiés des politiques sociales.

## CONCLUSION

L'État sénégalais reste confronté à de sérieuses difficultés de plusieurs ordres (financier, juridique, institutionnel, culturel etc.) dans la réalisation de ses politiques sociales. Mais le manque de coordination inter-sectorielle des activités, la dispersion des pôles de décision et l'insuffisance des capacités des institutions chargées de la formulation, de la gestion et du suivi de ces politiques semblent constituer les principaux facteurs explicatifs des faibles performances du pays en matière de développement social. Les différentes actions menées par l'État et ses démembrements ne s'inscrivent pas dans leur pluralité sur une politique clairement définie du point de vue stratégique liant les effets des politiques sectorielles à leurs objectifs globaux d'amélioration des conditions de vie des population. L'impact des interventions des ONG et des collectivités locales est, quant à lui, diffus et encore assez mal connu alors que ces interventions pourraient inspirer les nouvelles opportunités de développement local qu'offre la décentralisation dont le processus est en cours d'accélération.

Le développement des politiques sociales, au profit notamment du monde rural et des populations péri-urbaines qui sont censés en être les principaux bénéficiaires, nécessite sans doute la promotion des investissements économiques (routes) et sociaux (écoles, centres de santé, forages etc.) de base susceptibles d'accroître les performances du monde rural et du secteur informel du milieu urbain et d'améliorer la communication et le cadre de vie des populations concernées. Dans ce point de vue, un choix optimal des activités rurales à promouvoir en fonction des zones agro-écologiques et la diversification de la production visant à limiter les risques, les aléas climatiques en particulier, s'avèrent judicieux. A ce niveau comme dans les quartiers péri-urbains, l'un des facteurs limitants à l'amélioration des unités de production reste cependant les difficultés d'accès aux capitaux nécessaires : des formules d'octroi de micro-crédits collectivement garantis et accompagnés d'un encadrement appropriée (technologie, alphabétisation, gestion etc.) des bénéficiaires pourraient être trouvées. Mais il convient aussi, pour des besoins de pérennisation des effets des actions de l'État et de ses partenaires, de promouvoir l'approche participative qui implique pleinement l'ensemble des acteurs dans tous les maillons de la production et de sa gestion, et singulièrement les groupes sensibles mais dynamiques et porteurs d'avenir que sont les femmes et les jeunes... C'est une option difficile quoiqu'elle soit la seule à permettre de trouver les réponses institutionnelles les plus adéquates pour la mise en oeuvre de politiques sociales qui intègrent de façon complémentaire, fonctionnelle et dynamique les contributions de tous les acteurs et qui répondent effectivement aux besoins et intérêts des populations, en particulier des groupes vulnérables (pauvres, femmes, enfants).

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau n°1 : Répartition des ménages selon les éléments de confort du logement et du milieu de résidence .....	14
Tableau n°2 : Répartition des ménages selon le combustible utilisé et le milieu de résidence .....	15
Tableau n°3 : Répartition des infrastructures socio-sanitaires (secteurs public et privé) par région. ....	19
Tableau n°4 : Évolution des indicateurs de couverture des infrastructures socio-sanitaire entre 1980 et 1994.....	20
Tableau n°5 : Répartition de la population de 6 ans et plus selon le niveau d'instruction et le milieu de résidence .....	27

## ABRÉVIATION DES SIGLES

ACAPES	Association Culturelle d'Aide à la Promotion Éducative et Sociale
ADM	Agence de Développement Municipal
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
ARD	Agence Régionale de Développement
ASAFIN	Association Sénégalaise d'Aide à la Formation et à l'Insertion des Nécessiteux
ASC	Agents de Santé Communautaire
ASC	Association Sportive et Culturelle
BAD	Banque Africaine pour le Développement
BHS	Banque de l'Habitat du Sénégal
CGE	Commissariat Général à l'Emploi
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CNES	Concertation Nationale sur l'Enseignement Supérieur
CNLP	Comité National de Lutte contre la Pauvreté
CNREF	Commission Nationale de Réforme de l'Éducation et de la Formation
CONGAD	Conseil des ONG d'Appui au Développement National
COUD	Centre des Oeuvres Universitaires de Dakar
CPRS	Centre de Promotion et de Réinsertion Sociale
CRDI	Centre de Recherches pour le Développement International
CS	Centre de Santé
CSPE	Comité de Suivi de la Politique de L'Emploi
CUD	Communauté Urbaine de Dakar
DAP	Domaine d'Action Prioritaire
DAS	Direction de l'Action Sociale
DASS	Direction de l'Action Sociale et Sanitaire
DIRE	Délégation à l'Insertion, à la Réinsertion et à l'Emploi
DSSP	Division des Soins de Santé Primaires
DTS	Droits de Tirages Spéciaux
EFI	École de Formation des Instituteurs
EGEF	États Généraux de L'Éducation et de la Formation
ESP	Enquête Sur les Priorités
ETFP	Enseignement Technique et Formation Professionnelle
FAO	Fonds des Nations Unies pour l'Alimentation
FED	Fonds Européen de Développement
FNE	Fonds National pour l'Emploi
FNR	Fonds National de Retraite
FPE	Fonds de Promotion Économique

GADEC	Groupe d'Action pour le Développement Communautaire
GOPEC	Groupement Opérationnel Permanent d'Études et de Concertation
GRAJATES	Groupe d'Aide à la Formation Professionnelle et à l'Insertion Sociale des Jeunes en difficulté d'Assistance
GRS	Groupe de Réflexion Stratégique
HLM	Habitations à Loyer Modéré
IAGU	Institut Africain de Gestion Urbaine
IEC	Information - Éducation - Communication
IPM	Institut de Prévoyance Maladie
IPRES	Institut de Prévoyance Retraites du Sénégal
JCLT	Jeunesse - Culture - Loisirs et Techniques
LVIA	Association Internationale Laïque Volontaire
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
METFP	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
MSAS	Ministère de la Santé et de l'Action Sociale
MTE	Ministère du Travail et de l'Emploi
NPA	Nouvelle Politique Agricole
NPI	Nouvelle Politique Industrielle
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAMLT	Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PASA	Programme d'Ajustement Structurel de l'Agriculture
PASCO	Projet d'Ajustement et de Compétitivité du Secteur
PDRH	Programme de Développement des Ressources Humaines
PGU	Programme de Gestion Urbaine
PIB	Produit Intérieur Brut
PIS	Plan d'Investissement Sectoriel
PLAST	Programme d'Ajustement sectoriel des Transports
PNDS	Plan de Développement Sanitaire et Social
PNE	Programme National de l'Emploi
PNS	Politique Nationale de Santé
PPR	Petits Projets Ruraux
PREF	Plan de Redressement Économique et Financier
PST	Potentiel Scientifique et Technique
PTIP	Programme Triennal d'Investissement Public
RENES	Redéploiement Énergétique du Sénégal
RADI	Réseau Africain pour le Développement Intégré

RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta
SEE	Secrétariat d'État à l'Emploi
SIDEC	Société Industrielle d'Exploitation Cinématographique
SNR	Société Nationale de Recouvrement
SONACOS	Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal
SONES	Société Nationale des Eaux du Sénégal
SEE	Secrétariat d'État à l'Emploi
SSP	Soins de Santé Primaires
TES	Tableau Entrées-Sorties
UMOA	Union Monétaire Ouest-Africain
UNCH	Union Nationale des Coopératives d'Habitat
UNICEF	Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance
UNIFEM	Fonds des Nations-Unies pour la Femme
USE	Union pour la Solidarité et l'Entraide

## **BIBLIOGRAPHIE**

- Action de la Planification du Sénégal, 1995 : Travaux préparatoires du XIème plan de développement économique et social, inédit Dakar.
- ANTOINE Ph et al. 1996 : Les familles dakaroises face à la crise, ORSTOM- IFAN, Dakar
- AUDIBERT André, 1997 : Le service social en Afrique Francophone dans une perspective de développement, thèse de doctorat, Paris Sorbone, 594p.
- BANQUE MONDIALE 1995 : Sénégal, évaluation des conditions de vie vol.1 rapport principal.
- BANQUE MONDIALE 1996 : Faire reculer la pauvreté en Afrique Sub-Saharienne, Washington.
- BURGENMEIER Beat, 1990 : Plaidoyer pour une économie sociale, Paris, Economica pp.51-98.
- CSE 1996 : Analyse thématique et spatiale du développement rural, contraintes et tendances - Dakar.
- CNUEH, PNUD 1996 : Diagnostic de la pauvreté urbaine au Sénégal, inédit Dakar.
- Direction de la Prévision et de la Statistique, 1993 : Enquêtes sur les priorités. Présentation des résultats préliminaires, inédit Dakar.
- DIOP M.C., 1996 : La lutte contre la pauvreté à Dakar, vers une définition d'une politique municipale, PGU Dakar, 195p.
- DUCHEMIN R. et SERVOIN F., 1986 : Inégalités et solidarités, Paris ESF, 180p 99-143.
- DUVIGNAUD J., 1986 ; La solidarité, liens de sang et liens de raison, Paris Fayard, 235p.
- EFP/DP, 1997 : Bilan Sectoriel de l'Education et de la Formation.
- ENTSS, 1996 : Actes et communications du symposium national sur la politique sociale (Dakar 12-13 janvier 1996).
- GRS, 1997 : La pauvreté rurale au Sénégal : diagnostic et stratégies de lutte, Dakar, inédit
- KONATE H., 1997 : Politique Sociale en Afrique de l'Ouest et du Centre, CRDI Ottawa.
- LEMARESQUIER Th., 1997 : Pour une meilleure cohérence entre croissance économique, développement humain durable et lutte contre la pauvreté. Communication inédite présentée à l'atelier "Quelle croissance économique pour le développement humain durable ?" PNUD/Dakar.
- MAMUDDU K. & OUATTARA S., 1993 : La recherche en politiques sociales : évaluation des capacités institutionnelles, CRDI.
- MBODJ M., 1997 : Problématique de la pauvreté au Sénégal, les axes stratégiques.

- Communication séminaire-atelier du centre afro-américain du travail et de la confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS), Dakar - BREDA.
- MEFP/DP, 1997 : Bilan Sectoriel de la Santé et de l'Action Sociale.
- PELLETIER M. & VAILLANCOURT Y, 1974 : Les politiques sociales et les travailleurs. Cahier I : les années 1990-1992, Montréal, 132p 1-9.
- PGU, 1995 : La lutte contre la pauvreté à Dakar ; vers une définition d'une politique municipale
- PNUD, 1997 : Rapport mondial sur le développement humain. Economica-Paris 251.
- République du Sénégal ; 1997 : Projet de lettre de politique du secteur de l'urbanisme et de l'habitat.
- RISS/UNESCO, 1996 : Villes de l'avenir : la gestion des transformations sociale ERES, Paris.
- ROCHETEAU Guy, 1982 : -- financier et indépendance économique en Afrique : le cas du Sénégal. Paris, Karthala 1982, 393p.
- UNICEF, 1997 : Rapport de l'atelier du réseau sur les recherches économiques et sociales en Afrique de l'Ouest et du Centre, Accra du 21 au 25 avril.

Le Réseau de Recherche sur les Politiques Sociales en Afrique de l'Ouest et du Centre Réseau RPS/AOC) a été créé en Juin 1995, en application d'une résolution d'un groupe de chercheurs, décideurs et représentants de la société civile et d'agences de développement, réunis à Saly (Sénégal) à l'initiative du Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI).

#### OBJECTIFS:

Mener des études et des recherches en vue de produire des informations et des données pertinentes, fiables et à jour pour l'aide à la décision en matière de politiques sociales ;  
Faciliter une meilleure compréhension des problèmes liés au développement social, y compris la lutte contre la pauvreté et l'inégalité selon le genre ;  
Développer des méthodes, des outils et des indicateurs permettant d'analyser les politiques sociales et d'en évaluer les effets, en particulier sur les groupes vulnérables (pauvres, femmes, jeunes et enfants) ;  
Promouvoir l'approche intégrée et participative dans la formulation, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des politiques sociales ;  
Renforcer les capacités humaines et institutionnelles des pays et de la région par la formation des chercheurs et par la promotion de l'utilisation des recherches en sciences sociales dans la conception et la mise en oeuvre des politiques sociales et de leurs réformes.

#### DOMAINES DE RECHERCHE PRIVILÉGIÉS :

Développement des ressources humaines (santé, protection sociale, éducation, formation, emploi) ;  
Renforcement du cadre institutionnel du développement des ressources humaines ;  
Amélioration du cadre et des conditions de vie (eau potable et assainissement ; logement décent, nutrition adéquate, sécurité, loisirs) des populations ;  
Évaluation de l'impact des réformes des politiques sociales (décentralisation, privatisation, facturation des services sociaux, etc...) sur les populations en particulier les groupes vulnérables (pauvres, femmes, jeunes et enfants) ;  
Développement des politiques sociales adaptées et fondées sur l'équité et la justice sociale.

#### TRAVAUX PRIORITAIRES 1998-2000

Évaluation du processus de décentralisation des services de santé dans les pays membres du Réseau.

Pour toute information complémentaire, s'adresser à la Coordination Régionale du Réseau RPS/AOC, CRDI Avenue Cheikh Anta Diop  
B.P. 11007 CD Annexe DAKAR (Sénégal)  
Tél. (221) 864 00 00 - Fax (221) 825 32 55 - E-mail: douedraogo@idrc.org.sn

*COLLECTION “ ÉTUDES ET TRAVAUX DU RÉSEAU RPS/AOC ”*

**DÉJÀ PUBLIÉ :**

N° 1 : LY EL. H et al. : “Diagnostic des Politiques Sociales au Sénégal”

**A PUBLIER :**

N° 2 : BATSE Z.K.M., BOTCHIE G., : “Integrating capacity building within the context of social policies  
AGYEMANG-MENSAH N. for poverty reduction in Ghana”

N° 3 : NDUMBE P. : “Women and access to health services in Cameroon”

N° 4 : SISSOKO M. et al. : “La protection sociale au Burkina Faso, éléments pour un plan d’action”

N° 5 : BARRY T.M. et al : “Initiative de Bamako et pauvreté, le cas de la ville de Conakry (Guinée)

N° 6 : DOUMBIA S. et al : “L’expérience des centres de santé communautaire et la stratégie” de mise en  
oeuvre des politiques sociales au Mali”

N° 7 : DOULOU V. et al : “Stratégies alternatives de lutte contre la pauvreté au Congo”