

Les voies de développement

Examen multidimensionnel du Sénégal

VOLUME 3. DE L'ANALYSE À L'ACTION



Les voies de développement

Examen multidimensionnel du Sénégal

VOLUME 3. DE L'ANALYSE À L'ACTION

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE ou de son Centre de développement.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2018), *Examen multidimensionnel du Sénégal : Volume 3. De l'analyse à l'action*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264300347-fr>

ISBN 978-92-64-30033-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-30034-7 (PDF)

ISBN 978-92-64-30035-4 (ePub)

Série : Les voies de développement

ISSN 2414-0937 (imprimé)

ISSN 2414-0945 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture réalisée par le Centre de développement de l'OCDE

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm

© OCDE 2018

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

La croissance économique est indispensable, mais ne représente qu'une facette d'un processus plus global de développement. Les gouvernements doivent relever le défi de mettre en œuvre des politiques publiques durables qui dépassent la stricte dimension économique pour accroître le niveau de bien-être des populations. Cette ambition requiert une réflexion qui réponde à la fois aux objectifs économiques, sociaux et environnementaux des pays ; permette d'atteindre une croissance économique inclusive, équitable et durable ; et s'intègre ainsi dans l'esprit de l'agenda 2063 de l'Union africaine et des Objectifs de développement durable (ODD). La série de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Les voies de développement », vise à relever ce défi à travers les Examens multidimensionnels par pays (EMPP).

L'Examen multidimensionnel du Sénégal est le troisième réalisé en Afrique, après ceux de la Côte d'Ivoire et du Maroc. Ce rapport, intitulé Volume 3. De l'analyse à l'action, correspond à la phase III de l'Examen et fait suite au Volume 1. Évaluation initiale et au Volume 2. Analyse approfondie et recommandations, déjà publiés. Il est le produit de trois ateliers de travail, auxquels ont participé l'administration publique, des entreprises, le monde universitaire et la société civile, tenus à Dakar au cours d'une mission au Sénégal en novembre 2017. Cette troisième phase opérationnalise les recommandations.

Les conclusions et les analyses de ce rapport sont destinées aux autorités sénégalaises pour la préparation du deuxième volet de la stratégie de développement décennale, le Plan Sénégal émergent (PSE, 2014-23), ainsi qu'à tous les autres intervenants du développement, chercheurs et autres parties prenantes du secteur privé et de la société civile.

Remerciements

L'Examen multidimensionnel du Sénégal est le fruit d'un effort conjoint du Centre de développement, du Centre de politique et d'administration fiscales, de la Direction de l'éducation et des compétences, et de la Direction de la gouvernance publique de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), soutenu par le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (MEFP) du Sénégal.

L'équipe de l'OCDE était dirigée par Jan Rieländer, Chef de l'Unité des Examens multidimensionnels par pays, sous la direction de Mario Pezzini, Directeur du Centre de développement de l'OCDE et Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de l'OCDE sur le développement ; Bert Brys, Économiste senior sous la Direction de Pascal Saint-Amans, Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales ; Soumaya Maghnouj, Analyste de la division des études pays, sous la direction d'Andreas Schleicher, Directeur de la Direction de l'éducation et des compétences ; et Eva Beuselinck, Analyste senior, Division des Examens de la gouvernance et des partenariats, sous la direction de Marcos Bonturi, Directeur de la Direction de la gouvernance publique.

Le rapport a été élaboré et coordonné par Céline Colin. Deirdre May Culley a géré le processus participatif de prospective stratégique. Les propositions de mise en œuvre reflètent les travaux des experts sénégalais réalisés au cours des ateliers de travail facilités par l'OCDE. Eva Beuselinck, Bert Brys et Soumaya Maghnouj ont apporté des contributions importantes à ce processus participatif et au rapport. Le rapport a également bénéficié de l'analyse d'Andrea Colombo et de Chloé Stutzmann, ainsi que du soutien essentiel de Myriam Andrieux. Le rapport a été édité par Delphine Grandrieux et Carine Viac. L'équipe des publications du Centre de développement, notamment Delphine Grandrieux et Elizabeth Nash, a guidé le processus de publication.

Des contributions et commentaires précieux ont été reçus d'un grand nombre de représentants du Gouvernement du Sénégal et d'experts de l'OCDE.

Le rapport a été réalisé avec le soutien constant du Ministre Amadou Ba, ministre de l'Économie, des Finances et du Plan, et l'excellente coopération de : Pierre Ndiaye, Directeur général de la Planification et des Politiques économiques, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan ; Mouhamadou Bamba Diop, Directeur de la Planification ; Aliou Faye, Directeur du Centre d'études de politiques pour le développement ; Ibrahima Beye, économiste ; Souleymane Cissé, statisticien économiste ; Madaniou Dieme, économiste ; Samba Ka, économiste et Abdou Loum, économiste, tous membres de l'équipe de liaison sénégalaise. Nous remercions également Djibril Ndiaye Diouf, Directeur de la Planification et de la Réforme de l'Éducation du ministère de l'Éducation nationale (MEN), Dame Fall, Coordonnateur à la Direction générale des Impôts, et Salif Kande, Directeur du Renouveau du service public au ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du service public (MFPRERSP), ainsi que leurs équipes pour tout leur soutien durant la mission. Nous remercions aussi Mariama Sarr, ministre de la Fonction publique,

de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du Service public. Moubarak Lo, économiste en chef auprès du Premier ministre et Papa Amadou Sarr, conseiller technique auprès du ministre de l'Économie, des Finances et du Plan, ont également contribué à la bonne réalisation du rapport.

L'équipe adresse également ses remerciements aux participants des ateliers organisés à Dakar les 27, 28 et 29 novembre 2017 pour les discussions fructueuses et les utiles commentaires. Les ministères et institutions suivants ont participé à l'atelier du 27 novembre intitulé « L'éducation, moteur du Plan Sénégal émergent » : ministère de l'Éducation nationale ; ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat ; ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire ; ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation ; Office national de la Formation professionnelle ; ministère de l'Économie, des Finances et du Plan ; Centres régionaux de formation des personnels de l'éducation ; Inspection d'académie de Dakar ; Inspection de l'éducation et de la formation (IEF) de Grand Dakar ; Fondation du secteur privé pour l'éducation (FSPE) ; Université Cheikh Anta Diop ; Agence nationale de la case de la petite enfance et de la case des tous petits ; syndicats (syndicat des enseignants libres du Sénégal [SELS], Syndicat des inspectrices et inspecteurs de l'Éducation nationale du Sénégal [SIENS]) ; Institut national d'étude et d'action pour le développement de l'éducation (INEADE) ; Conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la francophonie (Confemen) ; Agence française de développement (AFD) ; Ambassade du Canada ; Banque mondiale ; Unesco.

Les ministères et institutions suivants ont participé à l'atelier du 28 novembre intitulé « Vers une administration publique opérant comme catalyseur du développement social et économique » : ministère de l'Économie, des Finances et du Plan ; ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire ; ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du Service public ; ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat ; ministère de l'Éducation nationale ; ministère de l'Intégration africaine, du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) et de la Promotion de la bonne Gouvernance ; Bureau organisation et méthodes (BOM) ; Bureau opérationnel de suivi (BOS) du Plan Sénégal émergent (PSE).

Les ministères et institutions suivants ont participé à l'atelier du 29 novembre intitulé « Renforcer la mobilisation des recettes fiscales pour soutenir l'émergence du Sénégal » : ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (Direction de la prévision et des études économiques, Direction générale des douanes (DGD), Direction générale des impôts et domaines) ; ministère du Pétrole et de l'Énergie ; Comité national des hydrocarbures ; Conseil national du patronat ; Agence de promotion des investissements et grands travaux (APIX) ; Banque mondiale ; Sonatel ; Ernst & Young.

Table des matières

Sigles et acronymes	9
Résumé	13
Chapitre 1. Quelles priorités pour l'Émergence du Sénégal ? Synthèse des travaux analytiques	17
Le Sénégal aspire à l'émergence à l'horizon 2035.	18
Le premier volet du PSE s'est traduit par des progrès notables, mais des contraintes importantes persistent	21
Dans le second volet du PSE, la priorité proposée est de renforcer le contrat social à travers l'éducation, la fiscalité et l'administration publique	30
Note	31
Références	31
Chapitre 2. Plan d'action des recommandations pour le Sénégal et proposition de mise en œuvre	33
Faire de l'éducation un service public de qualité au Sénégal et le moteur de l'Émergence.	35
Créer un système fiscal compétitif pouvant financer l'action de l'État pour l'Émergence.	45
Fournir à l'administration publique les capacités d'impulsion pour l'Émergence ...	54
Références	61
Chapitre 3. Le tableau de bord des indicateurs de suivi des réformes pour le Sénégal. ..	63
Le tableau de bord propose des objectifs à atteindre pour l'émergence en 2035. ...	64
Un suivi fiable, reflétant la réalité des réformes et actions entreprises, repose sur une collecte de données statistiques de qualité	66
Indicateurs du secteur éducatif.	67
Indicateurs du système fiscal	70
Indicateur du fonctionnement de l'administration publique.	71
Références	71
Tableaux	
2.1. Plan d'action pour le système éducatif.	42
2.2. Plan d'action pour le système fiscal	51
2.3. Plan d'action pour le fonctionnement de l'administration publique.	59
Graphiques	
1.1. Le PSE est organisé autour de trois axes	19
1.2. Le taux de fertilité du Sénégal est élevé compte tenu de son niveau de développement	19

1.3. Le Sénégal a augmenté ses recettes depuis 2000 mais peut lever davantage de recettes fiscales	20
1.4. La croissance économique et le PIB par tête repartent à la hausse	21
1.5. Le Sénégal est l'un des pays qui affichent le nombre le plus élevé de paiement d'impôts	24
1.6. Les degrés de satisfaction des Sénégalais à l'égard des services éducatifs et de santé sont parmi les plus bas	24
1.7. Les performances du Sénégal sont souvent inférieures aux niveaux attendus de bien-être	26
1.8. Les indicateurs relatifs au stock de capital humain sont faibles au Sénégal . . .	27
1.9. Les procédures administratives de base sont lentes au Sénégal	28
2.1. Le processus de l'Examen multidimensionnel du Sénégal	34
2.2. Les dépenses en éducation du Sénégal correspondent aux standards internationaux	36
2.3. Le Sénégal n'a pas atteint l'éducation primaire universelle	36
2.4. En fin de scolarité primaire, environ 40 % des élèves sénégalais n'ont pas atteint le seuil suffisant de compétences	37
2.5. Les enseignants sénégalais sont encore peu formés	39
2.6. Les trois axes de recommandations de politiques publiques pour le système éducatif	41
2.7. La structure fiscale du Sénégal repose principalement sur les impôts sur la consommation	46
2.8. Les dépenses fiscales en pourcentage du PIB restent très élevées entre 2014 et 2017	48
2.9. Les trois axes de recommandations de politiques publiques pour le système fiscal	51
2.10. Les trois axes de recommandations de politiques publiques pour le fonctionnement de l'administration publique	58

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...



Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
ALC	Amérique latine et Caraïbes
ANSD	Agence nationale de statistique et de la démographie du Sénégal
APIX	Agence de promotion des investissements et grands travaux
ATAF	Forum sur l'administration fiscale africaine
BEPS	Base d'imposition et transfert de bénéfices
BOM	Bureau organisation et méthodes
BOS	Bureau opérationnel de suivi
CDP	Contrat de performance
CGU	Contribution globale unique
CMAP	Comité de modernisation de l'administration publique
Codec	Collectif des directeurs d'écoles
Confemen	Conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la francophonie
CRFPE	Centres régionaux de formation des personnels de l'éducation
CUA	Commission de l'Union africaine
DGD	Direction générale des Douanes
DGID	Direction générale des impôts et des domaines
EMPP	Examens multidimensionnels par pays
ENF	Éducation non-formelle
Fastef	Faculté des sciences et technologies de l'éducation et de la formation
FCFA	Franc de la Communauté financière d'Afrique
FMI	Fonds monétaire international
Fonsis	Fonds souverain d'investissements stratégiques
FPT	Formation professionnelle et technique
FSPE	Fondation du secteur privé pour l'éducation
GRH	Gestion des ressources humaines
IDE	Investissement direct étranger
IEF	Inspection de l'éducation et de la formation
Ifadem	Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres
INEADE	Institut national d'étude et d'action pour le développement de l'éducation

IR	Impôt sur le revenu
IRD	Institut de recherche pour le développement
IS	Impôt sur les sociétés
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPGS	Lettre de politique générale sectorielle
MCC	Millenium Challenge Corporation
MEFP	Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MFPRERSP	Ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du service public
Mirador	Management intégré des ressources axé sur une dotation rationnelle
Nepad	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
Nicad	Numéro d'Identification Cadastrale
Ninea	Identifiant fiscal unique pour les entreprises et les associations
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
Ofnac	Office national de la lutte contre la fraude et la corruption
ONG	Organisation non gouvernementale
Paquet-EF	Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence du secteur de l'éducation et de la formation
Pasec	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen
PGO	Partenariat pour un gouvernement ouvert
PIB	Produit intérieur brut
PISA-D	Programme international pour le suivi des acquis des élèves pour le développement
PME	Petite et moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPM	Personne physique et morale
PSE	Plan Sénégal émergent
RH	Ressources humaines
SELS	Syndicat des enseignants libres du Sénégal
SIENS	Syndicat des inspectrices et inspecteurs de l'Éducation nationale du Sénégal
SIGI	Social Institutions and Gender Index (Indicateur des institutions sociales et égalité femme-homme)
TBS	Taux brut de scolarisation
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Ucad	Université Cheikh Anta Diop
UE	Union européenne

UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UIS	Institut de statistique de l'Unesco
Unesco	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
Unodc	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
USD	Dollars des États-Unis
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
ZES	Zone économique spéciale

Résumé

Le Sénégal ambitionne d'être émergent en 2035. Pour atteindre cet objectif, le pays a mis en place une stratégie de développement décennale sur la période 2014-23, le Plan Sénégal émergent (PSE). Ce plan s'articule autour de trois orientations ou axes stratégiques : la transformation structurelle de l'économie, les conditions de vie des populations, et la gouvernance. L'Examen multidimensionnel du Sénégal vient en appui à l'élaboration du second volet du PSE qui débutera en 2019 pour cinq ans.

L'Examen multidimensionnel du Sénégal a débuté par une évaluation initiale qui a identifié trois contraintes au développement : les dysfonctionnements du système éducatif, du système fiscal et de l'administration. Puis l'analyse approfondie a débouché sur une série de recommandations de politiques publiques. Ce rapport synthétise les travaux (chapitre 1), transforme les 33 recommandations proposées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en un plan d'action élaboré et validé par le gouvernement sénégalais (chapitre 2), et propose un tableau de bord de suivi des réformes avec 31 indicateurs et leurs objectifs à atteindre pour l'émergence en 2035 (et intermédiaires en 2023) (chapitre 3).

Au cours du premier volet du PSE, la trajectoire économique, modérée par le passé, est repartie à la hausse. La croissance a bondi à 6.6 % en 2016, et des taux compris entre 6.3 % et 7.1 % sont attendus sur la période 2017-22, faisant du Sénégal un des pays à croissance rapide d'Afrique subsaharienne. Le redressement du secteur agricole explique une bonne partie de l'accélération de la croissance, même si la vulnérabilité du secteur primaire aux chocs climatiques et à la volatilité des cours internationaux des produits de base persiste. De plus, l'accélération de la croissance ne reflète pas un processus dynamique de transformation durable de l'économie : le niveau de productivité est faible et stagne, et une très faible part de l'augmentation de la production est due à l'amélioration de l'efficacité des activités économiques ou à la réallocation des travailleurs et investissements vers les activités à fort rendements. À moyen terme, la découverte de pétrole et de gaz apporterait une nouvelle dimension à la croissance sénégalaise, sous réserve d'une gestion transparente et équitable des fonds qui en émaneront.

En matière de bien-être des populations, des progrès sont à noter en termes de santé, égalité femme-homme et réduction des inégalités mais la pauvreté persiste. De nombreux indicateurs de santé se sont améliorés, même si le rythme de progression est inférieur à celui d'autres pays. Il s'agit notamment de l'espérance de vie à la naissance, de la mortalité infantile, de l'état nutritionnel de la population, des taux de prévalence du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et du paludisme, de la vaccination des jeunes enfants ou encore du nombre de naissances dans des établissements de santé. Toutefois, l'appréciation subjective de la qualité des soins ne progresse pas, et certaines maladies, comme la tuberculose, restent encore répandues. Le Sénégal a progressé dans l'égalité entre les genres : les femmes sont

plus impliquées dans le marché du travail que dans de nombreux autres pays, la participation des filles dans le système éducatif rattrape celle des garçons, et les objectifs de parité dans l'enseignement primaire et moyen sont atteints depuis 2006 et 2013 respectivement. En revanche, la parité n'est pas atteinte dans l'enseignement secondaire, entravée par des facteurs sociaux et économiques, et des inégalités sont observées dans l'accès au marché du travail. Les inégalités économiques sont contenues et quasiment stables au cours de la dernière décennie, et le Sénégal est un pays plus égalitaire que le reste de l'Afrique subsaharienne. Toutefois les inégalités économiques restent très prononcées entre les régions et les milieux de résidence urbaine et rurale. De plus, le niveau de consommation des ménages est faible, avec une pauvreté importante, notamment en zone rurale et dans les régions du Sud.

L'État de droit est bien installé même si l'action publique est parfois captée par des intérêts particuliers. Le poids de la corruption s'est sensiblement amoindri au cours des dernières années, le Sénégal renforçant les institutions anti-corruption, comme l'Office national de la lutte contre la fraude et la corruption (Ofnac), créé en 2012. Toutefois, malgré les efforts entrepris, des comportements de rente destinés à influencer les actions de l'État dans le but de générer des bénéfices privés subsistent : influences pour l'adoption et l'application de normes et réglementations, pressions pour l'octroi de subventions à des intrants qui profitent de manière disproportionnée à de petits nombres d'acteurs, création d'agences aux mandats limités mais aux effectifs importants ou créant un doublon avec les responsabilités des ministères, etc. Si cela reflète les inévitables compromis de l'économie politique, ces situations réduisent la compétitivité de l'économie et fragilisent la légitimité et l'efficacité des institutions publiques.

Si la croissance économique est au rendez-vous, les relations, interactions et engagements mutuels entre l'État et la société sénégalaise, ou contrat social, montrent des signes de fragilité. Bien que le contrat social sénégalais repose sur de nombreuses forces (stabilité politique, confiance dans les institutions publiques, solidité des liens sociaux), la persistance des difficultés pourrait, dans une certaine mesure, ralentir la bonne réalisation de l'émergence du pays. Parmi les fragilités, on note l'offre de services publics, qui reste faible et mal répartie sur le territoire, ou les politiques redistributives, qui ne parviennent pas à satisfaire les Sénégalais. Face à ces réalités, les populations se tournent vers des prestataires de services non étatiques, comme les autorités religieuses et coutumières, rendant moins perceptibles le discours et les actions de l'État. Ainsi dans l'optique de renforcer le contrat social pour faciliter l'atteinte de l'émergence en 2035, on analyse les dysfonctionnements de trois grandes composantes.

Tout d'abord, le système éducatif, service public de premier ordre, ne remplit toujours pas suffisamment son rôle. Au Sénégal, le poids de l'éducation dans les dépenses publiques est en adéquation avec les pratiques internationales, mais les performances du système éducatif restent insatisfaisantes en termes de scolarisation universelle, de décrochage ou de niveau des acquis des élèves. Si les marges de manœuvre du gouvernement sont limitées par une économie politique héritée de politiques publiques passées, il n'en reste pas moins que le contexte économique et politique actuel est favorable à la mise en œuvre de réformes de plus en plus nécessaires. Ainsi, pour assurer une meilleure offre de service d'éducation à sa population, le Sénégal devrait mener 15 réformes sur trois fronts :

- améliorer l'efficacité de la dépense éducative,
- améliorer la qualité de l'enseignement en agissant sur la formation,
- renforcer l'équité et la diversification de l'offre éducative.

Ensuite, le système fiscal, lien social fort, symbole de l'engagement des citoyens auprès de la sphère publique, doit répondre à l'enjeu actuel de la compétitivité et futur du financement de l'action étatique. Les dépenses publiques vont être amenées à augmenter compte tenu des évolutions démographiques, ce qui nécessite d'apporter dès à présent de nouvelles réponses en matière de mobilisation des ressources intérieures. Or le système fiscal sénégalais, tel que conçu actuellement, constitue un frein à la compétitivité de l'économie sénégalaise (par exemple avec les exonérations de taxe sur la valeur ajoutée [TVA]), et au développement des activités des entreprises (complexité du système, lenteur des procédures administratives, difficultés de mise en conformité). En outre, le système est confronté à la prépondérance du secteur informel qui réduit la base fiscale, ainsi qu'à un faible civisme fiscal, signe de la relative défiance des citoyens vis-à-vis de l'action de l'État. Ainsi, trois axes, comprenant neuf réformes, peuvent être envisagés :

- réformer le système fiscal pour améliorer le climat des affaires,
- renforcer le rôle de l'administration fiscale,
- inciter les acteurs du secteur informel à se formaliser.

Enfin, les capacités d'impulsion de l'administration publique, encore trop faibles, ne permettent pas de fournir des services publics de qualité auprès des usagers. Le besoin d'amélioration de l'accès et de la qualité du service public est tangible et le secteur public continue d'être perçu comme une bureaucratie peu performante. Ainsi, pour améliorer la qualité de l'action de l'État et mener à bien les réformes et projets dans le cadre de la transformation socio-économique désirée par le Sénégal, l'administration publique doit démontrer des capacités d'impulsion plus marquées. De ce fait, trois pistes comprenant neuf réformes devraient être engagées :

- mettre en œuvre une approche intégrée de la modernisation de l'administration publique,
- professionnaliser la gestion des ressources humaines (GRH),
- tirer profit du gouvernement ouvert comme vecteur de promotion du contrat social.

Chapitre 1

Quelles priorités pour l'Émergence du Sénégal ? Synthèse des travaux analytiques

Ce chapitre présente la synthèse des travaux analytiques réalisés dans les volumes 1 et 2 de l'Examen multidimensionnel du Sénégal (OCDE, 2017a et 2017b). Après avoir rappelé la vision de l'Émergence du Sénégal et sa matérialisation, le chapitre présente les avancées du Sénégal en orientant la discussion autour des trois axes du Plan Sénégal émergent (PSE). Il explique ensuite le choix des trois contraintes retenues (les dysfonctionnements du système éducatif, fiscal et de l'administration publique) dans le contexte d'un contrat social sénégalais fragilisé.

L'Examen multidimensionnel du Sénégal participe à l'élaboration du second volet de la stratégie de développement décennale, le Plan Sénégal émergent (PSE). Le PSE opérationnalise la vision de l'Émergence du Sénégal. Il est basé sur un diagnostic approfondi de la situation socio-économique sénégalaise, et identifie des secteurs d'activités moteurs. Le premier volet du PSE s'étend sur la période 2014-18. Le second volet du PSE (2019-23) vise à lever les contraintes encore présentes et qui entravent la réalisation de la vision de l'émergence.

L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) apporte une expertise sur les meilleures pratiques internationales, réalise un exercice neutre et participatif. L'objectif est de se focaliser sur un petit nombre de contraintes majeures et de formuler des recommandations de politiques économiques. Ainsi, l'Examen multidimensionnel du Sénégal se concentre sur trois contraintes relatives aux dysfonctionnements du système éducatif, du système fiscal, et de l'administration publique. Ces deux dernières contraintes ont également été relevées en tant que risques microéconomiques par l'étude du Millennium Challenge Corporation (MCC), qui a choisi de se concentrer uniquement sur les problématiques du secteur de l'électricité.

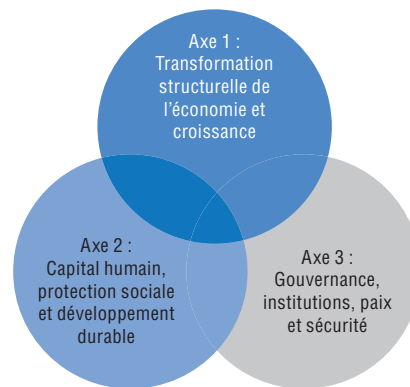
L'Examen multidimensionnel du Sénégal a débuté par une évaluation initiale (Volume 1 ; OCDE, 2017a) qui a identifié les trois contraintes. Puis l'analyse approfondie a débouché sur une série de recommandations de politiques publiques (Volume 2 ; OCDE, 2017b). Ce rapport synthétise les travaux (chapitre 1), transforme les recommandations proposées par l'OCDE dans un plan d'action élaboré par le gouvernement sénégalais (chapitre 2), et propose un tableau de bord de suivi des réformes (chapitre 3).

Le Sénégal aspire à l'émergence à l'horizon 2035

La vision nationale du développement est définie par un « Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un État de droit » (République du Sénégal, 2014). Pour réaliser cette vision, la stratégie décennale, le PSE 2014-23, a été adoptée en février 2014. Elle s'articule autour de trois orientations stratégiques, ou axes, comme décrit dans le graphique 1.1. Ces axes définissent l'émergence :

1. L'axe 1 vise à une transformation structurelle de l'économie à travers le renforcement des moteurs actuels de la croissance et le développement de nouveaux secteurs créateurs de richesses, d'emplois, d'inclusion sociale, et à forte capacité d'exportation et d'attraction des investissements privés.
2. Avec l'accroissement de ses richesses, le Sénégal réunira, à travers l'axe 2, les moyens d'améliorer significativement les conditions de vie des populations, de lutter contre les inégalités sociales, tout en favorisant l'émergence de territoires viables.
3. La réalisation de tous ces objectifs nécessitera le renforcement de la sécurité, de la stabilité, de la gouvernance, de la protection des droits et des libertés, et la consolidation de l'État de droit, pris en charge dans l'axe 3.

Graphique 1.1. Le PSE est organisé autour de trois axes



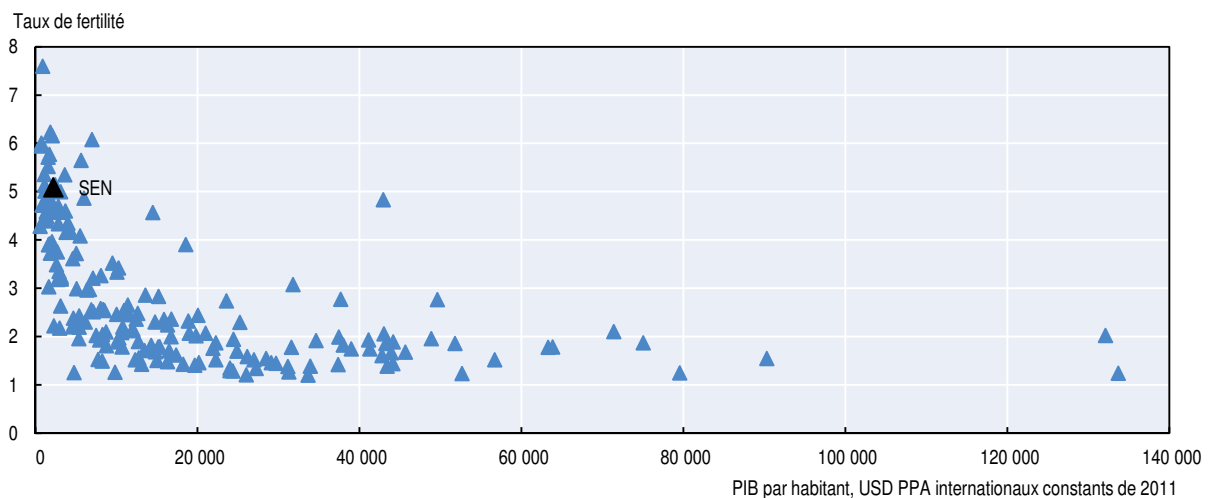
Source : République du Sénégal (2016).

Le PSE s'inscrit dans un contexte démographique qui se répercute sur la sphère économique

L'essor démographique est marqué. La population du Sénégal a doublé en 2015 par rapport à 1990 pour atteindre 14.4 millions d'habitants. Le taux de croissance de la population est passé de 2.5 % en 2000 à 3.1 % en 2015, et ce, malgré les efforts réalisés pour le réduire (Banque mondiale, 2017a). La population est caractérisée par une forte jeunesse, près de deux Sénégalais sur trois ayant moins de 25 ans. Le taux de dépendance, défini comme la part des jeunes de moins de 15 ans et des adultes de plus de 64 ans par rapport à la population en âge de travailler (15-64 ans), est de 83.7 %, et constitue un poids très important pour cette dernière. Cette dynamique démographique s'explique par la baisse du taux de mortalité, mais surtout par une fécondité encore élevée (5.1 naissances par femme en 2015, un des taux les plus élevés parmi les pays au revenu par habitant proche du Sénégal). Ceci reflète également un phénomène culturel, la méconnaissance des moyens de contraception par les populations et l'insuffisance de la prévention (graphique 1.2).

Graphique 1.2. Le taux de fertilité du Sénégal est élevé compte tenu de son niveau de développement

Taux de fertilité mesuré par le nombre de naissances par femme



Source : Banque mondiale (2017a), <http://databank.banquemondiale.org/>.

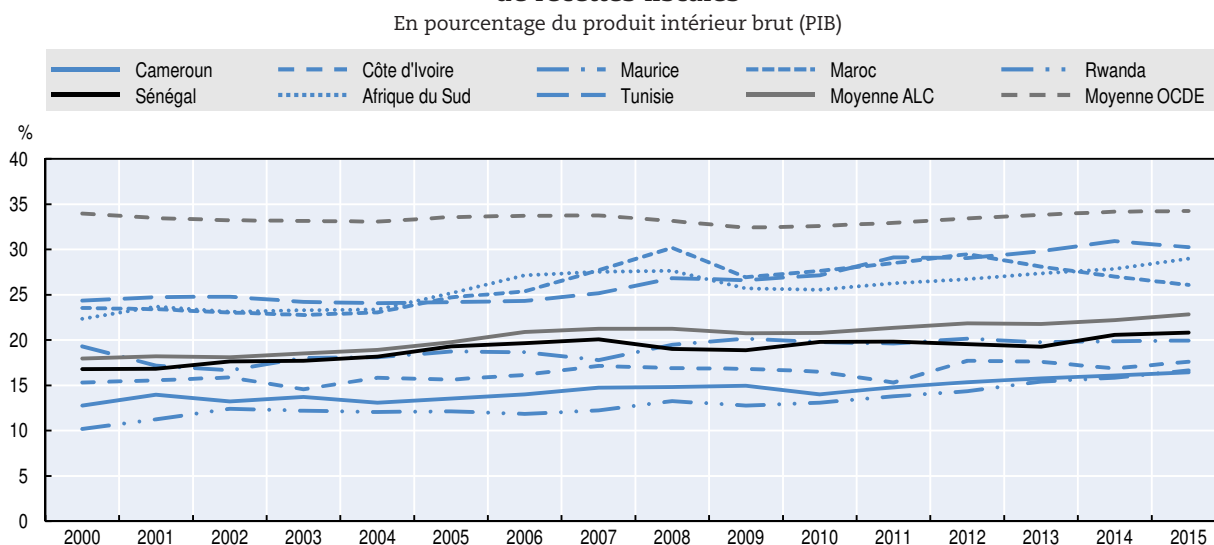
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933714885>

Au regard de ces tendances démographiques, le défi de la création d'emplois se pose de façon prégnante. L'Agence française de développement (AFD) estime que 100 000 jeunes entrent chaque année sur le marché du travail, alors que seulement 10 000 emplois formels sont créés (AFD, 2015). En 2030, le nombre d'entrants sur le marché du travail s'élèvera à 296 000 personnes (Cirad, 2015). Parallèlement, les performances sur le marché du travail sénégalais se sont détériorées dans le temps, avec un fort taux de sous-emploi (27 % de la population occupée, un taux très élevé par rapport aux pays de comparaison [ANSD, 2016]) et de chômage, notamment pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur¹.

Face à l'important secteur informel, la qualité des emplois qui seront créés constituera également un défi à relever. Le marché du travail se caractérise par l'omniprésence du secteur informel (80 % de la population active y travaille, et 53 % de la valeur ajoutée en est issue). Si le secteur informel permet d'absorber les migrations internes et de constituer un amortisseur social, son ampleur au Sénégal constitue un frein au développement (perte de recettes fiscales, forte concurrence vis-à-vis des entreprises formelles, salaires plus faibles, conditions de travail moins bonnes, moindre sécurité des revenus et productivité du travail inférieure, etc.).

De plus, les évolutions démographiques vont entraîner une hausse des dépenses publiques pour répondre aux besoins d'infrastructures, de filets sociaux, d'éducation, de santé, etc. Ceci nécessite de réfléchir dès à présent aux réponses à apporter en matière de mobilisation des ressources intérieures. La fiscalité s'inscrit alors dans une approche dynamique en lien avec le financement de l'État et des marges de manœuvre financières existantes à court, moyen et long termes (graphique 1.3).

Graphique 1.3. **Le Sénégal a augmenté ses recettes depuis 2000 mais peut lever davantage de recettes fiscales**



Note : Les moyennes de l'Amérique latine et Caraïbes (ALC) et de l'OCDE ne sont pas pondérées. La moyenne de l'ALC représente un groupe de 24 pays d'ALC. La moyenne de l'OCDE représente le groupe de 35 pays de l'OCDE.

Source : OCDE/ATAF/CUA (2017), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2017*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280854-en-fr>

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933714904>

La découverte de pétrole et de gaz constitue une opportunité pour le second volet du PSE sous réserve d'une gestion adaptée des ressources financières qui en émaneront

La découverte de pétrole et de gaz apporterait une nouvelle dimension pour la croissance sénégalaise. La contribution des ressources minières et naturelles à l'économie

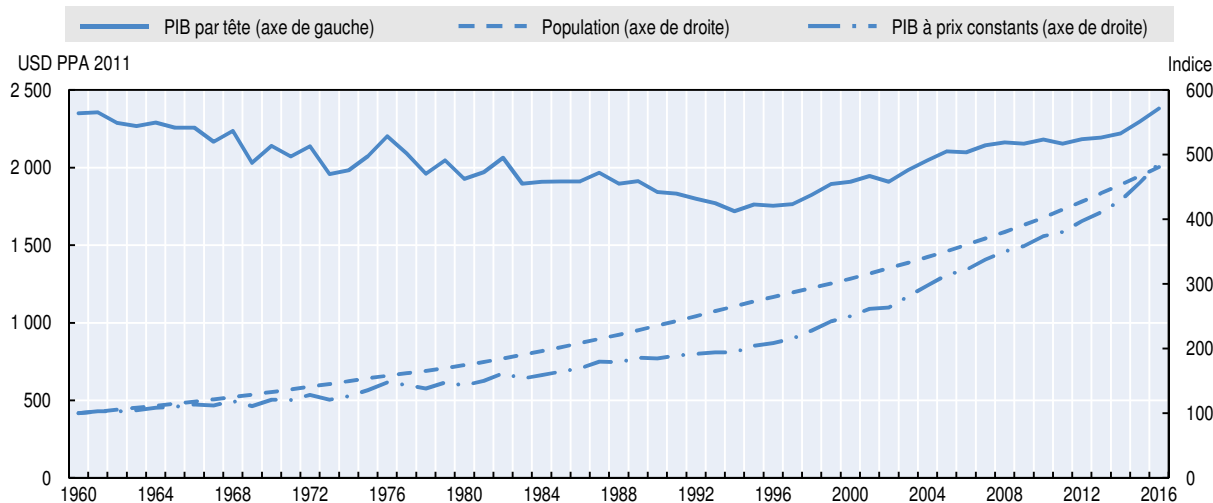
est modeste mais pourrait augmenter significativement avec l'exploitation à l'horizon 2021-23 des gisements importants de pétrole et de gaz récemment découverts au large des côtes sénégalaises. Cette découverte pourrait changer l'équilibre entre les différents secteurs économiques (le secteur tertiaire représente 60 % du produit intérieur brut [PIB], le secteur secondaire environ 23 % et le secteur primaire environ 15 %) si la connexion de ce nouveau secteur de production au reste de l'économie est effectuée de façon adéquate. Cette découverte pourra également avoir des impacts sur la stratégie énergétique et constituer une opportunité pour le financement de l'économie. En effet, la hausse des recettes fiscales, dont l'ampleur dépendra de leur gestion, pourrait avoir un impact positif sur l'économie et le bien-être des populations. À l'inverse, cette découverte présente aussi des risques de déstabilisation sociale si les flux financiers qui en émanent ne sont pas répartis équitablement. Ainsi la problématique de la gestion des flux financiers et de leur répartition entre les populations sera au cœur du second volet du PSE.

Le premier volet du PSE s'est traduit par des progrès notables, mais des contraintes importantes persistent

Axe 1 : Transformation structurelle – la croissance est prometteuse, mais l'administration publique, la politique fiscale et les ressources humaines (RH) sont à améliorer

La trajectoire économique, modérée par le passé, repart à la hausse. La croissance a bondi à 6.7 % en 2016, et des taux compris entre 6.3 % et 7.1 % sont attendus sur la période 2017-22 (FMI, 2017a). Le Sénégal fait partie des pays à croissance rapide d'Afrique subsaharienne. La croissance est portée largement par la demande intérieure, soutenue par la réussite de la campagne agricole et le lancement de la construction des projets d'infrastructures publiques dans le cadre du PSE. Le PIB moyen par habitant a atteint 2 400 USD (dollars des États-Unis en 2015, parité de pouvoir d'achat [PPA]), même s'il reste inférieur aux niveaux de 1960 (Banque mondiale, 2017a) (graphique 1.4).

Graphique 1.4. La croissance économique et le PIB par tête repartent à la hausse



Source : Calculs des auteurs d'après Banque mondiale (2017a), *Indicateurs du développement dans le monde*, <http://databank.banquemondiale.org/>.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933714923>

Le redressement du secteur agricole explique une bonne partie de l'accélération de la croissance. La croissance reste encore très dépendante de l'agriculture, dont le niveau de maturité ne garantit pas une régularité des performances. L'agriculture a contribué à hauteur de 2.5 points de PIB à la croissance en 2015, le secteur des services à 2.4 points (télécommunication, tourisme et secteur bancaire), et le secteur secondaire à 1.7 point grâce aux améliorations dans le secteur énergétique. La bonne pluviométrie et l'augmentation des investissements de production (engrais, semences, etc.) expliquent la croissance agricole d'environ 57 % en volume par rapport à 2014. Toutes les filières ont connu une hausse importante de la production agricole (riz paddy, arachide, etc.) qui devrait faire baisser à moyen terme les importations. Ces dernières pèsent sur la balance commerciale, structurellement déficitaire (18.4 % du PIB en 2016 d'après l'ANSD) en raison de la facture énergétique et alimentaire et des importations de produits et matériaux pour l'industrie.

Toutefois, l'accélération de la croissance ne reflète pas un processus dynamique de transformation durable de l'économie. Le PIB connaît des variations importantes en raison de la vulnérabilité du secteur primaire aux chocs climatiques et de la volatilité des cours internationaux des produits de base. De plus, le niveau de productivité du Sénégal est faible et stagne. Une très faible part de l'augmentation de la production totale depuis le début des années 90 est due à l'amélioration de l'efficacité des activités économiques ou à la réallocation des travailleurs et investissements vers les activités à forts rendements. En effet, la population active reste concentrée dans les activités les moins productives : ainsi l'agriculture, qui a la plus faible contribution au PIB, représente 50 % de l'emploi total au Sénégal en 2015 (AFD, 2015).

Le Sénégal a entamé un processus de diversification agricole qui doit se poursuivre sur toute la chaîne de valeur, notamment en aval de la production. Le Sénégal a déjà atteint (ou est en voie d'atteindre) ses objectifs de production, notamment d'oignon et d'arachide, et ses objectifs d'exportation de fruits et légumes. Ces améliorations ont commencé à se répercuter sur la diversification de la structure des exportations, avec de nouveaux produits exportés, comme les produits horticoles. Il est important que la diversification du tissu économique se poursuive en se focalisant sur toute la chaîne de valeur agricole, y compris les étapes post-récolte et la transformation, et que des efforts soient orientés sur la recherche de hausse de productivité.

En matière de débouchés pour ses produits, le Sénégal devrait tirer davantage profit de l'intégration régionale grâce à une amélioration des procédures commerciales et financières dans la zone. Le Sénégal appartient à la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et constitue un point de passage obligé pour des pays enclavés de la sous-région. Or de multiples difficultés transfrontalières entravent la circulation des biens et des personnes dans la zone, comme les paiements non-justifiés aux postes-frontières ou les barrières non tarifaires, et celle de certains flux financiers comme les transferts de fonds liés à des opérations commerciales tripartites d'entreprises basées au Sénégal. Le renforcement de l'intégration régionale, tant sur le plan des institutions régionales et des États que des perceptions citoyennes, sera indispensable pour l'exploitation de ce marché de près de 300 millions d'habitants.

Les progrès dans les infrastructures sont notables, notamment électriques et de transport, mais d'autres chantiers restent entiers, comme le port de Dakar ou l'accès à internet. Suite à la crise électrique, le Sénégal a engagé de nombreux projets pour accroître les capacités de production électrique (centrales au fuel, diesel, solaire, à charbon). La fréquence et la durée des coupures ont ainsi été réduites. Le défi reste désormais celui du

coût de l'électricité, qui reste parmi les plus élevés d'Afrique de l'Ouest, et de raccordement des zones rurales. Dans les transports, le projet de réhabilitation de la ligne ferroviaire Dakar-Bamako est remis à l'ordre du jour ; le nouvel aéroport de Diass est en voie de finalisation ; et l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio est opérationnelle. Toutefois, le développement du commerce pourrait, à moyen terme, être entravé par les faibles capacités et les coûts élevés du port de Dakar, ainsi que la relative faiblesse des moyens de transport de qualité vers les pays de la sous-région. Enfin en matière d'infrastructures de technologie de l'information et de la communication, l'accès à internet reste faible, et ce, malgré les investissements dans la fibre optique.

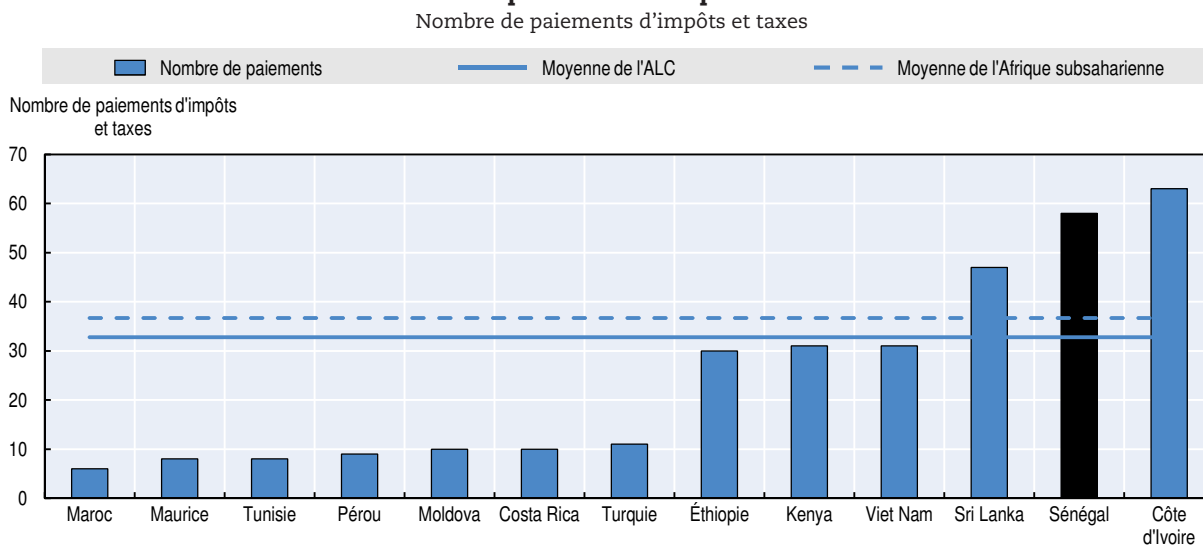
Un des enjeux majeurs de la transformation structurelle sera de rendre le pays plus attractif pour les investisseurs. Les améliorations de l'environnement des affaires sont positives, mais encore insuffisantes pour générer une dynamique d'investissements durable. Parmi les difficultés rencontrées par les entreprises, les difficultés d'accès au financement sont importantes (le crédit atteint 33 % du PIB en 2015). Ceci s'explique par la faible bancarisation de la population (15 % de la population adulte en 2015) qui entraîne une collecte d'épargne peu dynamique (65 % des dépôts enregistrés sont de court terme), et un important risque juridique émanant des clients (20 % de crédit en souffrance en 2015). La mise en place du triptyque réunissant le Fonds souverain d'investissements stratégiques (Fonsis) du Sénégal, la Banque nationale de développement économique et le Fonds de garantie des investissements prioritaires constitue un premier pas vers une facilitation de l'accès au crédit qui devra être pérennisé dans le temps. De plus, l'accès et la sécurisation du foncier sont longs et coûteux. La réforme foncière est en cours depuis 2013 mais peine encore à se concrétiser. Enfin, l'accès aux débouchés locaux pour les petites et moyennes entreprises (PME) locales est difficile en raison de la multiplicité et du poids des lobbies dans certaines filières agroalimentaires.

Le fonctionnement actuel de l'administration ne facilite pas le développement du secteur privé. Parmi les obstacles rencontrés, figurent :

- La mise en conformité avec le régime fiscal. En moyenne, les entreprises consacrent 441 heures par an aux procédures administratives liées au paiement des impôts, soit 1.5 fois plus de temps que la moyenne de l'Afrique subsaharienne (2.2 fois plus que la moyenne d'Asie du Sud-Est). L'écart est similaire en termes du nombre d'impôts à payer, puisqu'en moyenne, les entreprises payent 58 types d'impôts (contre 39 en Afrique subsaharienne), impliquant autant de procédures administratives différentes (graphique 1.5). L'administration fiscale se caractérise également par une certaine lenteur. Par exemple, la durée de récupération de la TVA appliquée sur les importations de biens intermédiaires est d'une année (contre 10 semaines en Éthiopie, 15 au Costa Rica, et 20 à Maurice).
- Les procédures administratives. La vie des entreprises au Sénégal reste encore trop souvent marquée par des tracasseries administratives ou des difficultés à accéder à des services de qualité (graphique 1.6), ce qui les détourne de leur cœur de métier opérationnel, réduisant ainsi leur productivité et leur compétitivité.
- L'accès et la sécurisation du foncier. Le processus d'octroi des attributions, des baux, ou des titres est long et coûteux : phénomènes de double attribution des terrains, occupations illégales, délimitations de terre conflictuelles, etc. Une réforme foncière est en cours depuis 2013, mais peine à se concrétiser.

- L'accès aux débouchés locaux pour les PME locales en raison de la multiplicité et du poids des lobbies. Cela peut entraver la réalisation d'orientations économiques, comme par exemple l'objectif de transformation locale de produits agricoles et de réduction des importations (dans la filière de la tomate en boîte, par exemple), mais aussi déboucher sur des situations sous-optimales où l'impact de l'action publique est réduit (par exemple, la politique de subventions des intrants agricoles).

Graphique 1.5. **Le Sénégal est l'un des pays qui affichent le nombre le plus élevé de paiement d'impôts**

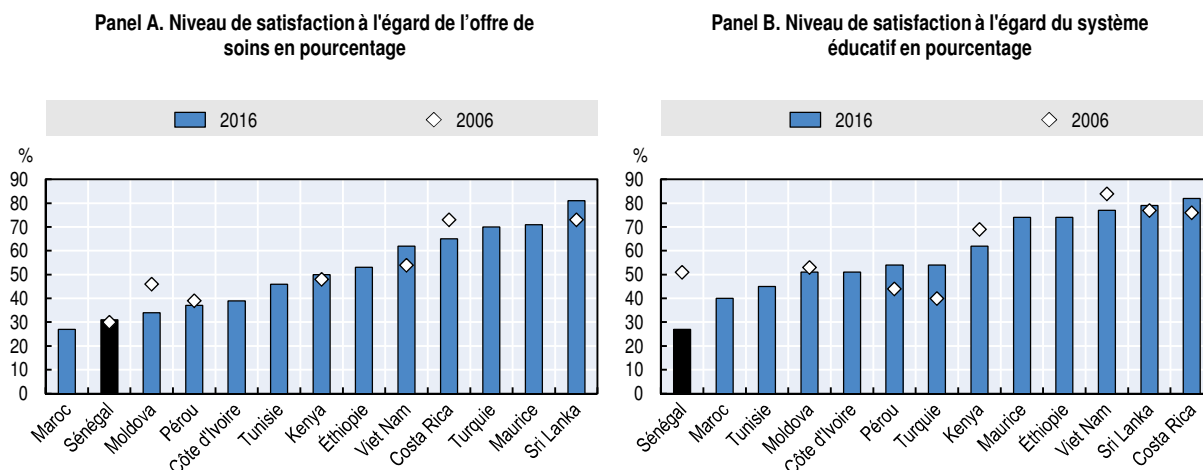


Note : ALC = Amérique latine et Caraïbes.

Source : Banque mondiale (2017b), <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2017.pdf>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933714942>

Graphique 1.6. **Les degrés de satisfaction des Sénégalais à l'égard des services éducatifs et de santé sont parmi les plus bas**



Note : Le panel A représente le pourcentage de personnes répondant par l'affirmative à la question « Dans l'endroit où vous habitez, êtes-vous satisfaits ou insatisfaits de la qualité de l'offre de soins ? » ; le panel B représente le pourcentage de personnes répondant par l'affirmative à la question « Dans l'endroit où vous habitez, êtes-vous satisfaits ou insatisfaits du système éducatif ou des écoles ? ».

Source : Gallup (2017), <http://www.gallup.com/>

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933714961>

Les RH dans les entreprises sont faibles. Le système éducatif sénégalais ne forme pas suffisamment aux postes en entreprise. Ceci entraîne une faible productivité du travail, une rotation importante de la main-d'œuvre, et entrave le développement d'un management local. Cette réalité se traduit également par un manque de RH spécialisées dans le développement de projet, la faible culture d'entreprise au Sénégal, et la rareté des projets rentables. En effet, le Sénégal se caractérise par un entrepreneuriat dynamique, spécialisé dans les activités de commerce de détail, mais faiblement tourné vers les activités industrielles ou à plus forte valeur ajoutée et entrepreneuriale.

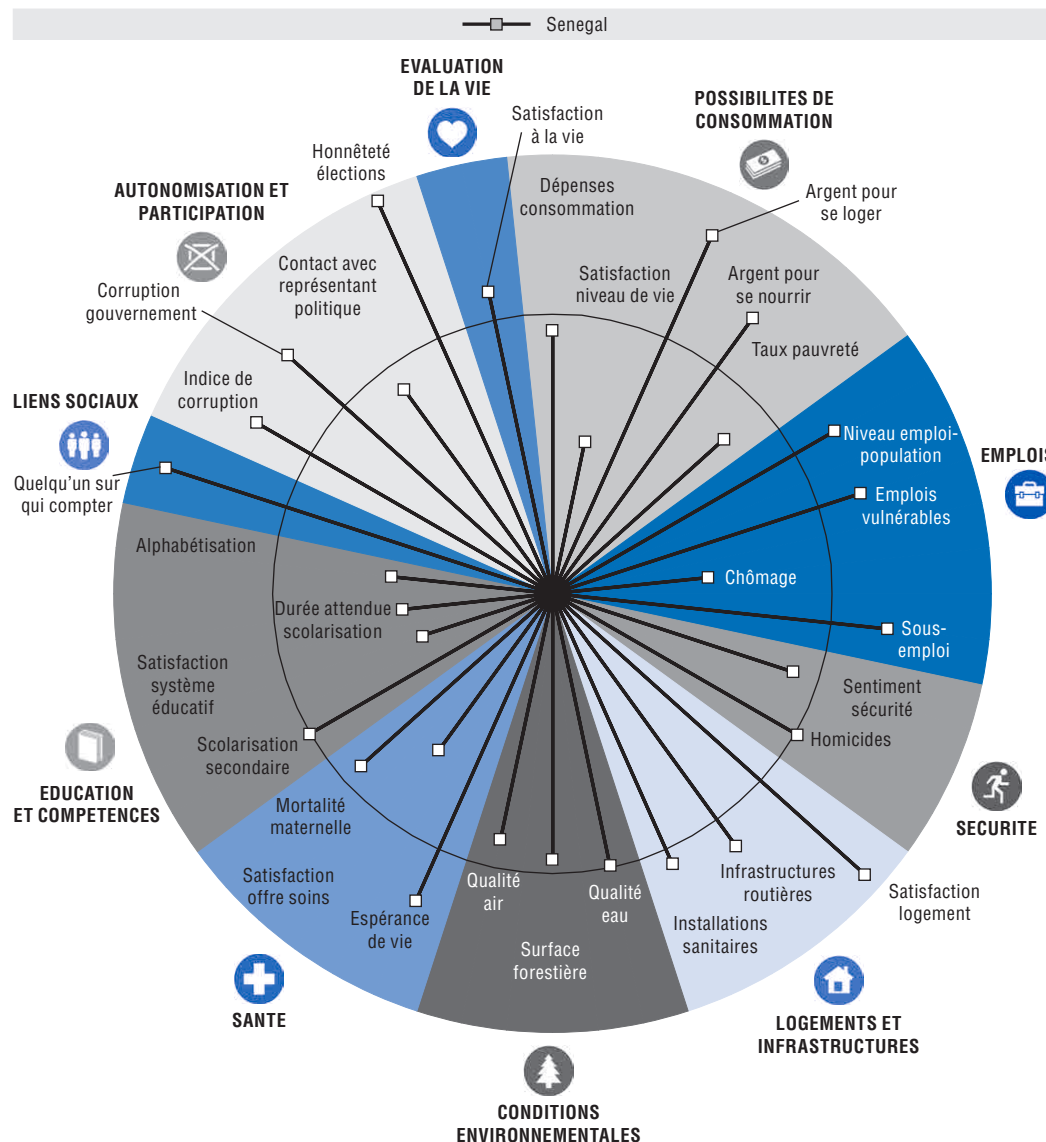
Axe 2 : Bien-être et conditions de vie – la santé s'améliore, les liens sociaux se renforcent, mais la pauvreté et l'éducation sont à la traîne

Le bien-être des populations est au centre des objectifs du PSE, de l'Examen multidimensionnel et des Objectifs de développement durable (ODD). Le PSE s'attache au bien-être des personnes avec l'axe 2 relatif à l'amélioration des conditions de vie des populations. Le cadre de l'OCDE pour la mesure du bien-être permet d'analyser les performances à mi-parcours de l'axe 2 du PSE. Ce cadre d'analyse s'intéresse aux conditions de vie matérielles des ménages et à la qualité de vie et s'inscrit en lien étroit avec le PSE : les dix dimensions du cadre d'analyse du bien-être de l'OCDE coïncident largement avec les huit domaines d'action prioritaires de l'axe 2 du PSE (population et développement durable ; éducation et formation ; santé et nutrition ; protection sociale ; eau potable et assainissement ; habitat et cadre de vie ; prévention et gestion des risques et catastrophes ; environnement et développement durable). D'autre part, le cadre d'analyse de l'OCDE s'inscrit pleinement dans la réalisation des ODD. Le graphique 1.7 présente le cadre du bien-être pour le Sénégal.

Les performances du Sénégal en matière de santé se sont globalement améliorées. Même si le rythme d'avancement est inférieur à celui d'autres pays, de nombreux indicateurs de santé ont progressé. Il s'agit notamment de l'espérance de vie à la naissance, de la mortalité infantile, de l'état nutritionnel de la population, des taux de prévalence du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et du paludisme, de la vaccination des jeunes enfants ou encore du nombre de naissances dans des établissements de santé. Toutefois, l'appréciation subjective de la qualité des soins reste stable, et certaines maladies, comme la tuberculose, restent encore répandues. En 2013, le gouvernement a lancé un vaste programme visant à améliorer la protection sociale en mettant en place la couverture maladie universelle qui devait concerner 75 % de la population d'ici 2017. Si cet objectif ambitieux est atteint, il s'agira d'une avancée considérable dans le domaine de la santé.

Le Sénégal a progressé en matière d'égalité femme-homme. L'indicateur *Social Institutions and Gender Index* (SIGI), qui mesure les niveaux de discrimination par genre au sein des institutions sociales de 0 (faible) à 1 (élevé), est de 0.20 au Sénégal, contre une moyenne de 0.28 dans la région (OCDE, 2014). Les femmes sont plus impliquées dans le marché du travail que dans de nombreux autres pays, la participation des filles dans le système éducatif rattrape celle des garçons, et les objectifs de parité dans l'enseignement primaire et moyen sont atteints depuis 2006 et 2013 (MEN, 2015). En revanche, la parité n'est pas atteinte dans l'enseignement secondaire, entravée par des facteurs sociaux et économiques (mariages précoces, grossesses non désirées chez les adolescentes), et des inégalités sont observées dans l'accès au marché du travail.

Graphique 1.7. Les performances du Sénégal sont souvent inférieures aux niveaux attendus de bien-être



Note : Ce graphique met en évidence les forces ou les faiblesses pour chacune des dimensions du bien-être au Sénégal en fonction de la performance attendue pour chacune d'entre elles (ligne centrale blanche). La performance attendue représente la performance escomptée pour le Sénégal compte tenu de son niveau de PIB par habitant. Une ligne noire plus longue correspond à un domaine qui constitue une force relative, et une ligne noire plus courte à un domaine de faiblesse relative. Ce graphique se base sur des régressions bivariées calculées entre deux types de variables – les résultats sur les indicateurs de bien-être considérés comme variables dépendantes et le PIB par habitant considéré comme variable indépendante –, qui permettent de calculer le coefficient de corrélation entre les deux types de variables. Ce coefficient est ensuite appliqué au PIB actuel du Sénégal afin de calculer la valeur attendue des différents indicateurs. Les valeurs attendues et actuelles du Sénégal sont ensuite comparées pour chaque indicateur : la différence entre la valeur attendue et la valeur actuelle d'un indicateur est exprimée en nombre d'écarts types. Les valeurs attendues pour chaque indicateur sont calculées sur la base d'un échantillon de 150 à 158 pays justifiant d'une population supérieure à un million d'habitants.

Sources : Banque mondiale (2017a), <http://databank.banquemondiale.org/>; Gallup (2017), <http://www.gallup.com/>; PNUD, <http://hdr.undp.org/fr/data>; Transparency International, <http://www.transparency.org/>; UIS, <http://data.uis.unesco.org/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933714980>

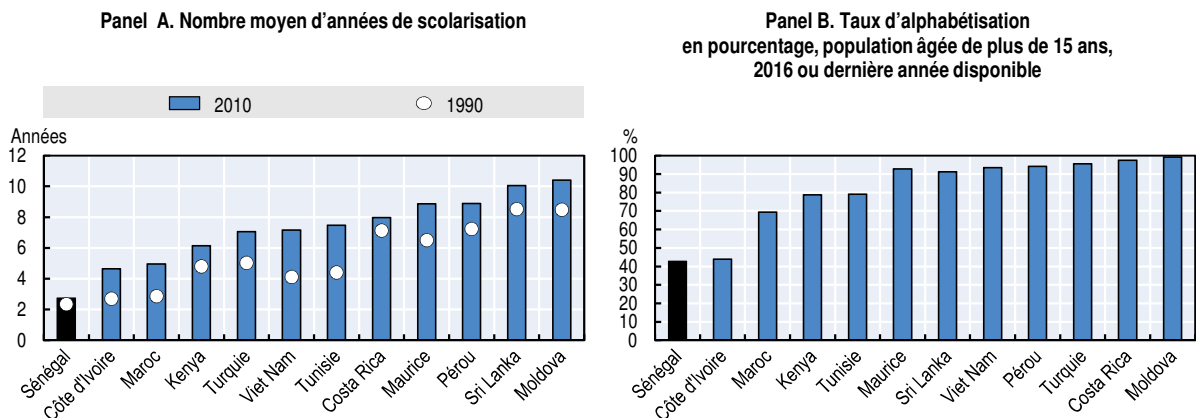
Les inégalités économiques sont contenues et quasiment stables au cours de la dernière décennie. Le Sénégal est un pays plus égalitaire que le reste de l'Afrique subsaharienne : l'indice de Gini sur les dépenses de consommation pour le Sénégal s'élève à 37.8 (ANSD, 2013), contre 38.1 en 2005, alors qu'il oscille autour de 43 dans le reste de l'Afrique. Les inégalités restent cependant très prononcées entre les régions et les milieux de résidence urbaine et rurale (ANSD, 2013).

Les Sénégalais entretiennent des liens sociaux forts. Le réseau social est particulièrement solide au Sénégal et joue un rôle d'amortisseur et de facilitateur dans la recherche d'un emploi, mais aussi pour des soutiens financiers. Depuis 2005, la qualité des liens sociaux a progressé et demeure supérieure aux niveaux attendus (graphique 1.7).

Toutefois, le niveau de consommation des ménages est faible. En 2011, 38 % de la population vivait dans l'extrême pauvreté avec moins de 1.90 USD par jour (ANSD, 2013) et 28 % avec un niveau de consommation compris entre 1.90 et 3.10 USD PPA par jour, une part qui est restée stable sur la période 2005-11 (Banque mondiale, 2017a). Sur la base du seuil de pauvreté nationale, la pauvreté touche 6.3 millions de personnes, soit près d'un Sénégalais sur deux (ANSD, 2013). La situation est particulièrement préoccupante en zone rurale et dans les régions du Sud. Depuis 2005, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a augmenté.

Les performances en éducation sont insuffisantes. Les ressources financières mobilisées pour ce secteur ont augmenté significativement au cours de la dernière décennie et les taux brut de scolarisation (TBS), notamment dans l'enseignement primaire, se sont nettement améliorés, passant de 68 % à 84 % entre 2000 et 2014 (Unesco, 2017). L'accès à l'éducation pour les filles s'est également bien développé. Toutefois, la performance du Sénégal reste largement en-deçà des autres pays. Le nombre moyen d'années de scolarisation pour le Sénégal est de 2.8 années, loin derrière les 6.2 années de scolarisation communément admises pour accéder au rang des pays avec un niveau de développement moyen (Barro et Lee, 2013 ; PNUD, 2016). En outre, plus de la moitié de la population est analphabète en français ou dans une langue locale, dont une majorité de femmes (graphique 1.8, panel B). Sur la période 2005-15, certaines performances sont moindres vis-à-vis des évolutions attendues. Ainsi par exemple, la durée attendue de scolarisation pour un enfant sénégalais a augmenté d'une année alors que compte tenu de l'évolution de son niveau de développement, le Sénégal aurait dû enregistrer une progression de 3.5 années.

Graphique 1.8. Les indicateurs relatifs au stock de capital humain sont faibles au Sénégal



Sources : Banque mondiale (2017a), <http://databank.banquemondiale.org/>; Barro et Lee (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933714999>

Axe 3 : Gouvernance – La stabilité est un atout, mais le fonctionnement de l'administration pèse sur l'émergence

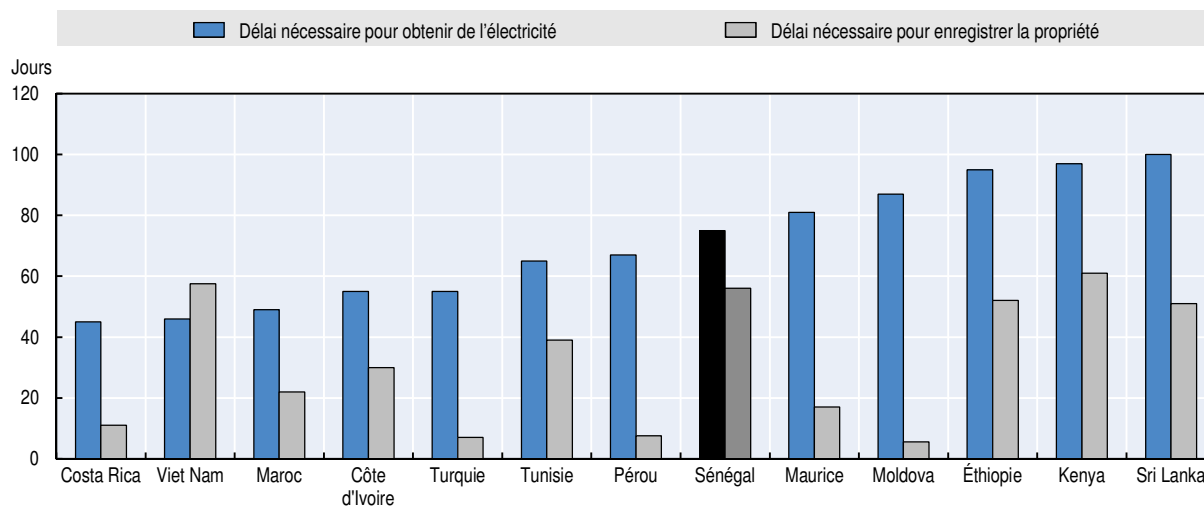
Le Sénégal est un pays sûr et stable. Le niveau de sécurité personnelle est conforme au niveau attendu compte tenu du niveau de PIB du pays, et plus de la moitié des personnes interrogées se sentent en sécurité seules dans la rue (Unodc, 2013 ; Gallup, 2017). Seul le conflit séparatiste dans la région de la Casamance a été source de violence, mais la signature de l'accord de paix en 2014 constitue une avancée positive. Plus récemment, la progression de la menace terroriste en Afrique de l'Ouest fait peser des risques sécuritaires.

L'État de droit est bien installé même si l'action publique est parfois captée par des intérêts particuliers. Le poids de la corruption s'est sensiblement amoindri au cours des dernières années, le Sénégal renforçant les institutions anti-corruption, comme l'Office national de la lutte contre la fraude et la corruption (Ofnac), créé en 2012. Toutefois, malgré les efforts entrepris, des comportements de rente destinés à influencer les actions de l'État dans le but de générer des bénéfices privés subsistent : influences pour l'adoption et l'application de normes et réglementations, pressions pour l'octroi de subventions à des intrants qui profitent de manière disproportionnée à de petits nombres d'acteurs, création d'agences aux mandats limités mais aux effectifs importants ou créant un doublon avec la responsabilité des ministères, etc. Si cela reflète les inévitables compromis de l'économie politique, ces situations réduisent la compétitivité de l'économie et en fragilisent la légitimité et l'efficacité des institutions publiques.

Les retards dans les procédures administratives sont des obstacles à surmonter pour les entreprises et les particuliers. Dans près de 60 % des cas, les procédures administratives ne sont pas conduites dans un délai raisonnable (World Justice Project, 2015 ; graphique 1.9). Les services de la douane et des impôts sont considérés comme les moins satisfaisants (CCIAD, CNES, CNP, GES, Unacois, 2015). Les procédures douanières du port de Dakar sont également lentes, de même que les procédures de justice en raison du manque de ressources. Ainsi le Sénégal est à la 144^e place en matière d'exécution de contrats (Banque mondiale, 2016). La mise en conformité avec le régime fiscal est particulièrement coûteuse et longue.

Graphique 1.9. Les procédures administratives de base sont lentes au Sénégal

Jours nécessaires pour obtenir un service en 2017



Source: Banque mondiale (2017a), <http://databank.banquemondiale.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933715018>

La lente application du corpus législatif, accentuée par l'éclatement des responsabilités entre ministères et une multitude d'acteurs, génère de l'incertitude pour le secteur privé. Il peut exister des délais importants entre l'adoption de textes de loi ou de réglementations (nationales ou internationales), considérés comme solides et bien pensés, et leur mise en œuvre effective. Ainsi nombreux sont les décrets d'application encore non adoptés dans de multiples secteurs. Ces incertitudes, quant à l'application de la réglementation, sont perçues par les entreprises comme des défis à l'environnement des affaires.

Sur le plan budgétaire, le manque de capacités des institutions pèse sur les écarts entre procédures de planification et d'exécution, ce qui affecte l'allocation optimale des ressources. Au Sénégal, les écarts entre les budgets initialement approuvés et les dépenses réelles sont importants. Ceci s'explique par le fait que les institutions budgétaires ne sont pas suffisamment développées (FMI, 2015), mais également par des budgets prévisionnels trop optimistes, ou par des délais trop longs entre le vote du budget et la mise à disposition des ressources allouées aux investissements. De plus, les décisions de répartition ne sont pas toujours étayées par des plans sectoriels détaillés et approuvés.

La décentralisation est en cours mais les capacités des administrations locales ne sont pas suffisantes. Le Sénégal privilégie les processus de décentralisation et de déconcentration pour exercer la prestation de services au plus près des citoyens, contourner les dysfonctionnements au niveau central et rendre l'administration plus efficace. Alors que les composantes politique (organisation d'élections locales, transfert de responsabilité à l'échelon local) et administrative (fonctions administratives et responsabilités d'exécution à l'échelon local) de la décentralisation sont relativement bien avancées, la composante budgétaire (transfert de ressources financières, pouvoir de lever des recettes des autorités locales) est en retard. Ce changement d'un système centralisé vers un système pluri-niveaux complexifie la gouvernance : en raison d'un nombre plus élevé de parties prenantes et de structures, le territoire national peut devenir plus difficile à administrer. Au Sénégal, le transfert de ressources financières n'est pas encore suffisamment enclenché, et la qualification du personnel au sein des collectivités locales insuffisante pour assurer une culture de la déconcentration et de la décentralisation adéquate.

Le risque de soutenabilité des finances publiques à moyen terme pourrait être réduit par la levée de recettes fiscales additionnelles. Le programme d'investissements du PSE a engagé les finances publiques dans une trajectoire qui pourrait se révéler difficile à maintenir si les prévisions de croissance n'étaient pas confirmées dans les faits. Les emprunts réalisés sur les marchés domestiques ne sont pas concessionnels, ce qui a entraîné une augmentation du coût du service de la dette. Ce dernier absorbe 25.4 % des recettes de l'État en 2016 et devrait dépasser les 35 % prévus en 2017 et 2018 (FMI, 2017b). Sans une accélération de la croissance et une hausse des recettes, la soutenabilité des finances publiques et les perspectives de développement pourraient être menacées. Or la possibilité de lever des ressources financières additionnelles en interne est rendue difficile en raison des caractéristiques de la politique fiscale et du fonctionnement de l'administration fiscale. La base d'imposition est relativement restreinte en raison de l'ampleur de l'activité économique informelle. Pour les contribuables, les taux sont relativement élevés, même si de nombreuses exemptions, ou dépenses fiscales, existent. Ainsi, l'étrécissement de l'actuelle assiette limite les fonds disponibles pour les investissements publics, ce qui peut augmenter les effets d'un choc économique sur les finances publiques.

Dans le second volet du PSE, la priorité proposée est de renforcer le contrat social à travers l'éducation, la fiscalité et l'administration publique

L'évaluation des progrès réalisés par le Sénégal au cours du premier volet du PSE met en exergue trois contraintes qui apparaissent centrales car influençant le contrat social sénégalais : les déficiences du système éducatif, les dysfonctionnements du régime fiscal, et la faible efficacité de l'État sénégalais. Ces trois contraintes affectent les relations, interactions et engagements mutuels entre l'État et la société sénégalaise, ou contrat social, ce dernier montrant ainsi des signes de fragilité. Bien que le contrat social sénégalais repose sur de nombreuses forces (stabilité politique, confiance dans les institutions publiques, solidité des liens sociaux), la persistance de ces difficultés pourrait, dans une certaine mesure, ralentir la bonne réalisation de l'émergence du pays. Ainsi, dans l'optique de renforcer le contrat social pour faciliter l'atteinte de l'émergence en 2035, l'Examen multidimensionnel du Sénégal a fourni des recommandations quant aux trois contraintes (chapitre 2).

L'éducation, service public de première importance, ne remplit encore pas suffisamment son rôle. Le niveau d'éducation est une dimension importante du facteur travail, qui détermine sa contribution à la croissance. Pour atteindre l'objectif d'une croissance supérieure à 7 % par an et augmenter durablement la productivité globale des facteurs, des réformes profondes sont indispensables. Or le Sénégal souffre de la faiblesse du niveau d'éducation de la population active qui pénalise directement les entreprises, limitées par l'offre insuffisante de RH formées et compétentes. La faiblesse du stock de capital humain affecte également le bien-être des populations et l'action et l'efficacité de l'administration sénégalaise. Cette dernière, confrontée par le passé à des manques de profils spécialisés, doit aujourd'hui faire face à une faible fidélisation des agents de l'État qui, en dépit de leur forte technicité, sont insuffisamment formés sur les aspects managériaux. Au regard de ce constat, améliorer les performances du système éducatif aurait un impact significatif sur de nombreux pans de l'économie et de la société sénégalaise. De plus, l'éducation fait partie des services publics de base dont les citoyens attendent une certaine qualité. Or au Sénégal, la défiance grandissante de certaines parties de la population vis-à-vis de l'école publique, déçues par ses résultats, se fait ressentir.

Le système fiscal ne constitue pas un lien social fort, symbole de l'engagement des citoyens auprès de la sphère publique. Il répond à : 1) un besoin présent de lever certaines des difficultés pesant sur l'activité des entreprises ; 2) un besoin futur de financer des projets et réformes de plus grande ampleur au vu des tendances démographiques ; et 3) une préoccupation à moyen terme de la soutenabilité des finances publiques. Le système fiscal sénégalais est perçu à la fois comme une contrainte à la compétitivité des entreprises, sur laquelle l'État peut agir rapidement, mais aussi comme un élément permettant d'accélérer le développement grâce aux marges de manœuvre financières qu'il libère pour l'État. Cette transversalité lui confère un rôle crucial dans le second volet du PSE qui devra concilier des objectifs à court et long termes. En effet, la réforme fiscale devra être graduelle afin de rechercher un juste équilibre entre les différents objectifs : accroître les recettes fiscales, stimuler la croissance et mettre en œuvre un régime fiscal juste.

Les capacités d'impulsion de l'administration publique sont encore trop faibles pour fournir des services publics de qualité aux usagers. Les faibles capacités d'impulsion de l'État se traduisent dans des difficultés observables à différents niveaux : délivrance de documents officiels pour les entreprises (licence, permis, etc.), fourniture de prestations (raccordements aux réseaux, etc.), poursuite de procédures (fiscales, judiciaires, etc.) et qualité de l'offre

de service public. L'avancée des réformes est également affectée par les faibles capacités d'impulsion de l'administration, même si des nuances sont à apporter en fonction de l'ampleur et de la nature des différentes réformes (institutionnelle, structurelle, etc.). En effet, selon le type de réforme, différents contextes d'économie politique entrent en jeu comme, par exemple, l'influence des syndicats. L'efficacité de la prise en charge de la mission de service public auprès des usagers a besoin d'être renforcée. Elle répondrait mieux à leurs besoins en revoyant une partie de ses processus, organisations ou procédures, mais aussi en changeant sa culture pour se focaliser sur les performances. Le gouvernement du Sénégal a pris conscience de cette insuffisance, qui devra être reflétée dans le prochain volet du PSE. Bien que les capacités d'impulsion de l'État soient abordées comme le socle transversal du premier volet du PSE, peu de mesures et de projets y sont associés. Le deuxième volet du PSE devra prendre en compte plus directement ces aspects, au risque de voir échouer un certain nombre de réformes et projets.

Note

1. Le sous-emploi se définit comme la part de la population active ayant un emploi qui a travaillé moins de 40 heures dans la semaine et était disponible pour faire davantage d'heures. Les données sur le sous-emploi pour le Sénégal sont basées sur les données du Bureau International du Travail pour permettre les comparaisons internationales.

Références

- AFD (2015), « Où en est l'économie sénégalaise trois ans après l'alternance ? », *Macroéconomie et Développement*, n°21, novembre 2015, Agence française de développement, <http://www.afd.fr/>.
- ANSD (2016), « Situation économique et sociale du Sénégal en 2013 », Agence nationale de statistique et de la démographie, Dakar, Sénégal, <http://www.ansd.sn/ressources/publications/1-demographie-SESN2013.pdf>
- ANSD (2013), « Deuxième enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal », ESPS-II 2011, Rapport définitif, mai, Agence nationale de statistique et de la démographie, Dakar, Sénégal, <http://anads.ansd.sn/>.
- Banque mondiale (2017a), *Indicateurs de développement dans le monde* (base de données), <http://databank.banquemondiale.org/>.
- Banque mondiale (2017b), *Paying Taxes 2017*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2017.pdf>.
- Banque mondiale (2016), *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0948-4>.
- Barro, R. et J.-W. Lee (2013), « A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010 », *Journal of Development Economics*, vol. 104, pp. 184-198, <http://dx.doi.org/10.3386/w15902>.
- CCIAD, CNES, CNP, GES, Unacois (2015), « Baromètre du climat des affaires au Sénégal : Enquête de perception - 4^e trimestre 2014- 1^{er} trimestre 2015 », <http://cnes.sn/>.
- Cirad (2015), « Étude de cas sur le financement du développement agricole au Sénégal - Période étudiée : 2008-2013 », *Étude sur le financement du développement agricole en Afrique de l'Ouest*, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Paris, France, <http://www.cirad.fr/>.
- FMI (2017a), « World Economic Outlook: Seeking Sustainable Growth - Short-Term Recovery, Long-Term Challenges », octobre 2017, Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-october-2017>
- FMI (2017b), « Senegal: Staff report for the Article IV consultation and third review under the policy support instrument », Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2017/cr1701.pdf>.
- FMI (2015), « Faire du Sénégal un carrefour pour l'Afrique de l'Ouest », *African Departmental Paper 15/1*, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/.
- Gallup (2017), *Gallup World Poll* (base de données), <http://www.gallup.com/>.

- MEN (2015), « Rapport national d'évaluation de l'éducation pour tous (EPT) Sénégal », ministère de l'Éducation nationale, République du Sénégal, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002316/231652f.pdf>.
- OCDE (2017a), *Examen multidimensionnel du Sénégal : Volume 1. Évaluation initiale*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273092-fr>.
- OCDE (2017b), *Examen multidimensionnel du Sénégal : Volume 2. Analyse approfondie et recommandations*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287082-fr>.
- OCDE (2014), *Gender, Institutions and Development Database* (base de données), OCDE, Paris, <http://stats.oecd.org>.
- OCDE/ATAF/CUA (2017), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2017*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280854-en-fr>.
- PNUD (2016), *Données sur le développement humain (1980-2015)* (base de données), <http://hdr.undp.org/fr/data>.
- République du Sénégal (2016), « Plan Sénégal émergent - Présentation synthétique et opportunités d'investissement », juillet 2016.
- République du Sénégal (2014), « Plan Sénégal émergent », février 2014, <http://www.gouv.sn/IMG/pdf/PSE.pdf>.
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2015* (base de données), <http://www.transparency.org/>.
- Unesco (2017), UIS.Stat (base de données), Paris, <http://data.uis.unesco.org/>.
- Unodc (2013), *Unodc Statistics* (base de données), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Vienne, Autriche, <https://data.unodc.org/>.
- World Justice Project (2015), *WJP Rule of Law Index 2015* (base de données), Washington, DC, <http://worldjusticeproject.org/>.

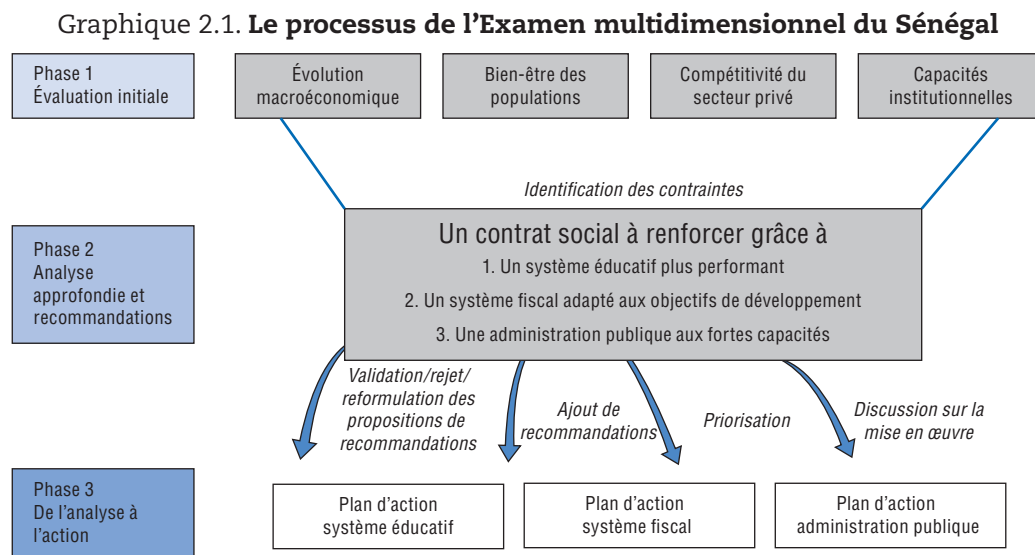
Chapitre 2

Plan d'action des recommandations pour le Sénégal et proposition de mise en œuvre

Ce chapitre présente les plans d'action relatifs aux trois contraintes analysées : le système éducatif, le système fiscal et le fonctionnement de l'administration publique. Les plans d'action contiennent les réformes à entreprendre, validées par le gouvernement sénégalais au cours de trois ateliers de travail tenus à Dakar en novembre 2017. Ils incluent également les résultats attendus de ces réformes, les actions pour leur mise en œuvre, et leur degré de priorité.

Ce troisième rapport synthétise les analyses des deux premiers rapports et enrichit les recommandations grâce à l'approche « d'apprentissage gouvernemental ». Il s'agit d'une technique utile pour discuter de conclusions ou de recommandations de politiques publiques dans des environnements d'économie politique complexes. L'objectif de ce dialogue est de transférer la connaissance contenue dans des rapports à des décideurs et techniciens locaux, comme première étape avant la mise en œuvre.

Ainsi trois ateliers de travail ont été organisés à Dakar du 27 au 29 novembre 2017. L'atelier sur le système éducatif a regroupé 22 institutions et 42 participants ; celui sur l'administration publique 11 institutions et 23 participants ; et celui sur la fiscalité 12 et 16 respectivement (voir section remerciements). L'administration publique, le secteur privé, la société civile et les partenaires techniques et financiers ont pris part aux travaux. Au cours des ateliers, les participants ont validé, rejeté ou reformulé les propositions de recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) élaborées dans le Volume 2. Puis une discussion a eu lieu sur les modalités de leur mise en œuvre, et leur degré de priorisation. Cet exercice a permis d'assurer que les propositions de recommandations de l'OCDE sont pertinentes par rapport au contexte local et validées par le gouvernement sénégalais. Le graphique 2.1 résume le processus.



Source : Auteurs.

Le chapitre présente, sous forme de plans d'action, les résultats de ces travaux qui pourront informer le travail des commissions de préparation de la phase 2 du Plan Sénégal émergent (PSE). Pour chaque contrainte, le chapitre résume les analyses réalisées par l'OCDE (voir le Volume 2 pour plus de détails ; OCDE, 2017a), les grands axes de réformes, et un plan d'action de mise en œuvre des réformes.

Faire de l'éducation un service public de qualité au Sénégal et le moteur de l'Émergence

Au Sénégal, le poids de l'éducation dans les dépenses publiques correspond aux pratiques internationales, mais les performances du système éducatif restent insatisfaisantes. La scolarisation universelle au niveau du primaire n'est pas atteinte, le décrochage scolaire reste important et le niveau des acquis des élèves est bas. Si les marges de manœuvre du gouvernement sont limitées par une économie politique héritée de politiques publiques passées, il n'en reste pas moins que le contexte économique et politique actuel est favorable à la mise en œuvre de réformes de plus en plus nécessaires compte tenu des évolutions démographiques et des taux de pauvreté et d'analphabétisme élevés.

Les recommandations de l'Examen multidimensionnel du Sénégal sont en ligne avec celles des Assises de l'Éducation et de la Formation organisées en 2014. Les Assises ont abouti à la proposition de 342 recommandations, regroupées en trois orientations stratégiques déclinées en 15 axes prioritaires et traduites en 45 directives présidentielles. Parmi les résultats attendus de ces Assises, figure la tenue d'un Conseil présidentiel. De nombreux axes prioritaires sont en lien avec les recommandations de l'examen, notamment articuler le système d'enseignement arabo-islamique et le système éducatif formel (axe 3) ; renforcer la place de l'alphabétisation et des langues nationales dans le système éducatif (axe 4) ; renforcer la professionnalisation de l'ensemble des personnels (axe 8) ; mettre en place un système d'assurance-qualité (axe 12) ; diversifier les sources et gérer de manière efficace, efficiente et transparente les financements (axe 13) ; ou encore améliorer la gouvernance et renforcer l'autonomie des acteurs locaux (axe 14).

Le système éducatif au Sénégal présente de nombreuses insuffisances qui peuvent être déclinées en trois axes

Axe 1 : Améliorer l'efficacité de la dépense à travers une meilleure gestion budgétaire, administrative et institutionnelle du système éducatif

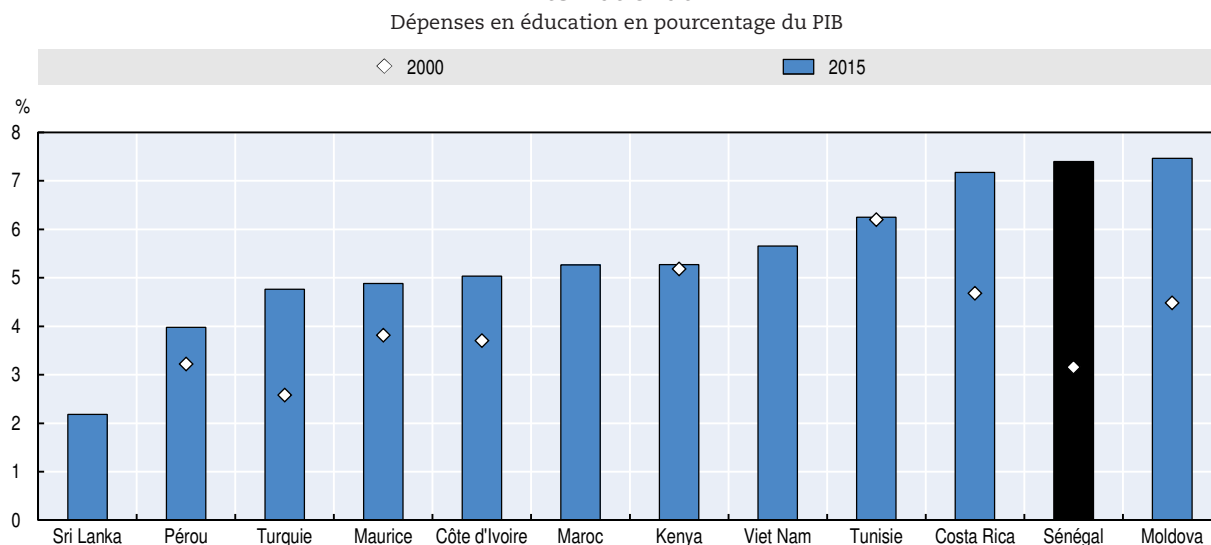
L'amélioration du capital humain constitue l'un des piliers fondamentaux du PSE. Cela se traduit par la mise en place du Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence du secteur de l'éducation et de la formation (Paquet-EF) initié en 2013 et dont l'horizon s'étend à 2025. La mise en œuvre rapide des réformes est d'autant plus importante que le contexte démographique exerce une pression sur le secteur de l'éducation et que l'efficacité du système éducatif présente de nombreuses lacunes.

Le gouvernement met à disposition des moyens importants et mène de nombreuses initiatives, mais les résultats peinent encore à se faire suffisamment sentir. La part des dépenses d'éducation dans les dépenses publiques n'a cessé de croître de 21.2% en 2007 à 26.5 % en 2015 (MEN, 2016 ; Unesco, 2017), faisant du secteur de l'éducation et de la formation le premier poste de dépenses publiques du Sénégal. Les dépenses, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), ont également connu une progression de 4.2 % en 2006 à 7.2 % aujourd'hui (graphique 2.2).

Des efforts particuliers sont faits pour l'accès à l'éducation avec la construction d'établissements scolaires (collèges de proximité, universités, instituts supérieurs d'enseignement professionnel, *daraas* modernes). Toutefois, en dépit d'investissements soutenus, le pays n'a pas atteint l'éducation primaire universelle (en 2015, le taux brut de scolarisation [TBS] élémentaire est de 86.6 % ; graphique 2.3), le décrochage est encore important, et le niveau des acquis et des apprentissages est particulièrement bas (environ 40 % des élèves à la fin du cycle primaire sont en-dessous du seuil de compétences en lecture

et en mathématiques de l'évaluation régionale des apprentissages selon le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la francophonie [Confemen] [Pasec] ; graphique 2.4). En effet, malgré des dépenses à la hauteur des défis, le système éducatif souffre d'une mauvaise gestion des flux financiers. Au-delà des moyens mis à disposition, l'utilisation des ressources financières semble présenter des défaillances tout au long de la chaîne de dépenses.

Graphique 2.2. **Les dépenses en éducation du Sénégal correspondent aux standards internationaux**



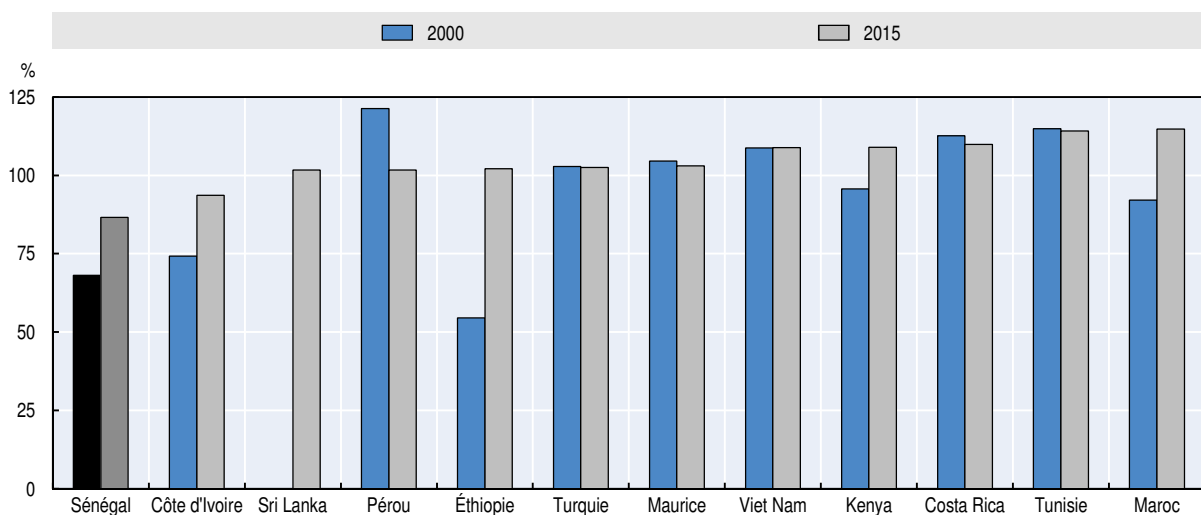
Note : Les données datent de 2015 pour le Kenya, Maurice, le Pérou, le Sri Lanka, la Tunisie et la Turquie ; de 2014 pour la Côte d'Ivoire et le Viet Nam ; de 2013 pour Moldova et le Sénégal ; de 2012 pour le Costa Rica ; et de 2009 pour le Maroc. Ce graphique diffère du Volume 1 de l'Examen multidimensionnel du Sénégal.

Sources : Banque mondiale (2017), <http://databank.banquemondiale.org/> ; MEN (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933715037>

Graphique 2.3. **Le Sénégal n'a pas atteint l'éducation primaire universelle**

Évolution des taux brut de scolarisation au primaire en pourcentage, pour les années 2000 et 2015 (ou dernière année disponible)



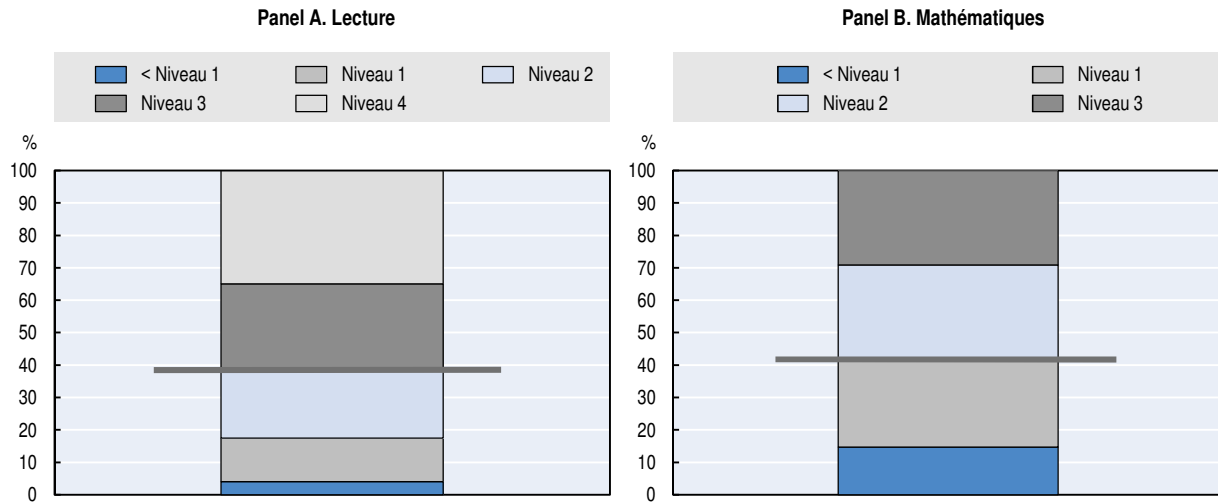
Note : Les données pour le Sénégal viennent de la base UIS de l'Unesco pour 2000, et du MEN pour 2015.

Source : MEN (2017) ; Unesco UIS, <http://data.uis.unesco.org/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933715056>

Graphique 2.4. En fin de scolarité primaire, environ 40 % des élèves sénégalais n'ont pas atteint le seuil suffisant de compétences

Répartition des élèves sénégalais en pourcentage, selon les niveaux de compétences



Note : Les barres horizontales représentent le seuil suffisant de compétences.

Source : Pasec (2016).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933715075>

Les efforts doivent être poursuivis pour réduire les inégalités de genre et géographiques dans l'accès à l'éducation. Les efforts des politiques publiques pour réduire les inégalités de genre ont été salutaires. L'indice de parité dans l'enseignement élémentaire est aujourd'hui en faveur des filles (1.14 en 2015) et les efforts sont en bonne voie pour atteindre la valeur cible de 1.1 dans l'enseignement secondaire général. En revanche, et malgré une réduction au cours des dernières années, les écarts de scolarisation sont généralement marqués entre régions et milieux de résidence (MEN, 2017). Quels que soient les indicateurs considérés, les régions de Ziguinchor, de Dakar, de Louga et de Sédhiou enregistrent généralement de meilleures performances. Par exemple, le TBS dans l'élémentaire varie de 51 % dans la région de Kaffrine à 117 % dans celle de Ziguinchor (MEN, 2017).

La prévisibilité et la visibilité de la dépense dans le système éducatif sont insuffisantes, et ne permettent pas d'assurer un bon pilotage de la réforme. Les arbitrages budgétaires présentent des faiblesses, que ce soit dans le respect des allocations prévues entre ministères ou sous-secteurs, ou dans le respect des priorités inscrites dans les documents de planification. De plus, le taux d'exécution du budget est faible et ne permet pas la régularité et la fluidité des actions. Dans ces conditions, il est difficile pour les acteurs des sous-secteurs d'anticiper et de planifier les investissements, projets et programmes. Par ailleurs, les collectivités locales ne renseignent pas systématiquement l'administration centrale sur tous les flux financiers ou en nature qu'elles reçoivent pour l'éducation (construction de cantines, fourniture de matériel scolaire, etc.), ce qui peut entraîner une planification sous-optimale des ressources. De plus, les différents ministères en charge de l'éducation et de la formation peinent à coordonner leurs efforts sur des projets communs, comme le système de passerelles. Il en résulte des actions menées en parallèle et des chevauchements, qui entraînent des risques de sous-optimisation des ressources.

En outre, bien que des efforts soient faits dans le contrôle de la masse salariale, la gestion des ressources humaines (GRH) de l'éducation souffre encore de nombreuses failles. Le ministère de l'Éducation nationale (MEN) a mis en place un système performant de GRH.

Toutefois, la gestion des besoins en personnels et la collaboration entre niveau central et inspections d'académie font partie des aspects qui gagneraient à être examinés de près dans le souci d'une meilleure gestion du système éducatif. En particulier, les modalités de recrutement ne sont pas en phase avec les besoins et le calendrier des centres de formation, et les affectations ne respectent pas toujours le cadre du mouvement national. Ce manque de transparence et d'organisation ne favorise pas la rétention des enseignants dans leur poste.

La gouvernance du système éducatif au Sénégal est encore très centralisée. Malgré l'avènement de l'Acte III de la décentralisation, les structures déconcentrées ont encore des pouvoirs limités, administratifs plus que décisionnels. Leur rôle est cantonné à la remontée d'informations au niveau central, sans être en mesure d'élaborer des politiques adaptées à leur environnement géographique. Les fonds de dotation devraient permettre aux collectivités locales de supporter les charges induites par les compétences transférées, mais ce n'est pas toujours le cas, et les collectivités doivent alors faire appel aux familles pour financer certaines dépenses d'éducation.

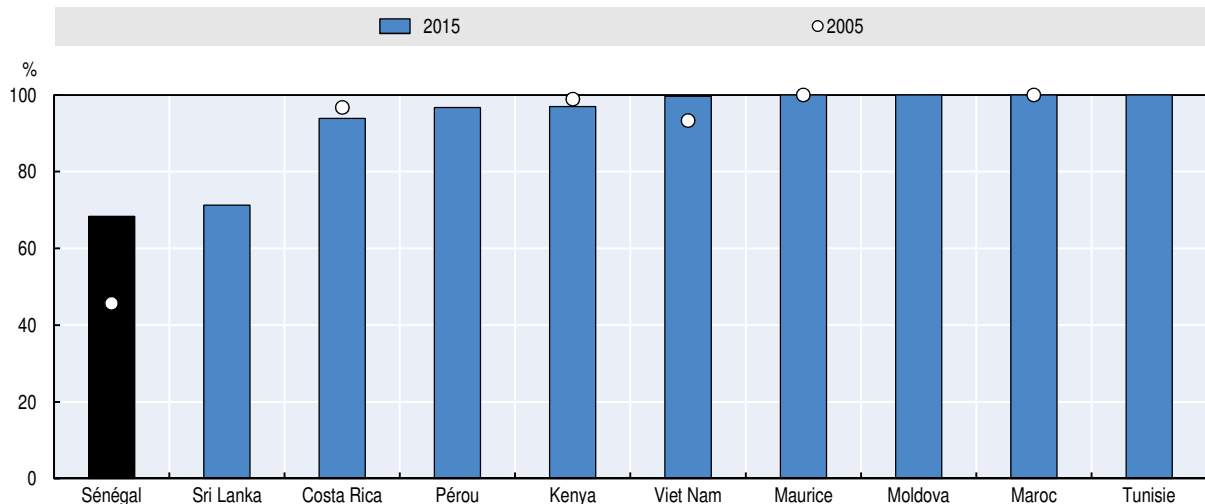
Le dialogue de gestion et l'évaluation de la performance sont peu ancrés dans la culture des agents de l'État sénégalais. Le contrôle budgétaire continue à dominer les préoccupations, aux dépens d'une approche plus holistique, mieux centrée sur les performances du système éducatif. Le dialogue de gestion est progressivement mis en avant. Il s'agit d'un processus d'échanges et de décision entre deux niveaux hiérarchiques concernant les moyens mis à disposition, la mise en œuvre des actions et les objectifs, dans une logique de démarche de projet, de responsabilisation des acteurs et de performance des élèves. Il marque le passage d'une gestion directive à une gestion participative et apparaît nécessaire pour une gestion efficace des ressources, notamment dans le cadre de la politique de décentralisation (concertation des parties prenantes, renforcement des pouvoirs des responsables locaux, responsabilisation accrue des collectivités locales, gestion de proximité). De plus, le renforcement du système de gestion des performances offre aux pouvoirs publics une stratégie de gestion destinée à développer une culture de la performance et à renforcer l'obligation de rendre des comptes. Ce système contribue à gérer la performance dans le contexte d'un accord où les objectifs, les normes et les compétences ont été définis et agréés par les deux parties, et intègre les principes de bonne gouvernance.

Axe 2 : Améliorer la qualité de l'enseignement en agissant sur la formation

La formation du personnel d'éducation, encore insuffisante, pèse sur la qualité de l'éducation et les résultats du système éducatif. De nombreux enseignants – peu ou pas formés pour beaucoup d'entre eux – ont été recrutés au Sénégal pour pallier le déficit de personnel d'éducation suite aux plans d'ajustements structurels des années 90 et au déploiement de l'éducation pour tous depuis les années 2000, et faire face aux tendances démographiques. Or les enseignants reçoivent une formation initiale insuffisante et peu de formation continue, ce qui a des répercussions importantes sur la qualité de l'enseignement au Sénégal. Grâce aux politiques réformatrices mises en place récemment, la professionnalisation des enseignants est en marche. Ainsi, la professionnalisation des vacataires, volontaires et contractuels de l'éducation, dits corps émergents, est assurée par un vaste chantier de formation pédagogique certificative pour tous les maîtres et professeurs contractuels non qualifiés. Les progrès sont déjà visibles, avec un taux de qualification des enseignants en constante progression depuis 2013 (MEN, 2017), mais encore en-deçà des niveaux des pays de comparaison (graphique 2.5).

Graphique 2.5. **Les enseignants sénégalais sont encore peu formés**

Proportion d'enseignants formés en pourcentage du total des enseignants, cycle primaire, 2005 et 2015 ou dernière année disponible



Note : Les données pour le Kenya datent de 2009.

Source : Unesco, UIS, <http://data.uis.unesco.org/>

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933715094>

La formation initiale des enseignants présente des déséquilibres. De nouveaux centres régionaux de formation des personnels de l'éducation (CRFPE) ont été créés, mais leur fonctionnement n'est pas encore optimal car la répartition des rôles entre les CRFPE et la Faculté des sciences et technologies de l'éducation et de la formation (Fastef) manque de transparence et de cohérence pour les publics auxquels ces formations s'adressent. La parcellisation de la mission de formation des personnels de l'éducation entraîne une compétition pernicieuse entre les deux organismes, en particulier en ce qui concerne les enseignants du cycle moyen. Par ailleurs, la formation initiale proposée dans les CRFPE ne remplit pas complètement sa mission de préparation des enseignants aux besoins du terrain : la formation est trop courte et ne permet pas de bien former les futurs enseignants, et le calendrier de la formation n'est pas respecté et peut être en décalage avec les temps scolaires. Enfin, une fois la formation initiale achevée, les nouveaux enseignants ne bénéficient pas de programme d'initiation ou de tutorat dans leur premier poste et semblent livrés à eux-mêmes.

La formation continue est encore trop faible. Elle s'adresse d'abord aux corps émergents, laissant de côté les enseignants déjà qualifiés, et ne prévoit pas de coordination avec la formation initiale. Ce manque de continuité ne permet pas d'assurer le développement professionnel des enseignants dans de bonnes conditions. Toutefois, la participation du Sénégal au programme Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (Ifadem) – une initiative de l'Organisation internationale de la francophonie pour développer la formation continue à distance selon les référentiels de compétences des enseignants – est une réalisation positive.

L'évaluation des enseignants présente des insuffisances et le système de certification est irrégulier. L'évaluation des enseignants est rare au Sénégal car le ratio inspecteurs/enseignants est faible (1 pour 200). Lorsque l'évaluation a lieu, elle est souvent trop bienveillante pour ne pas décourager les enseignants et n'est pas considérée comme un outil destiné à améliorer la qualité de l'enseignement. Ce manque d'inspection crée également des frustrations chez les enseignants car, une fois la formation initiale achevée, ils sont contraints de rester contractuels dans l'attente de leur évaluation.

Au-delà des enseignants, peu d'attention est portée à la formation des autres corps de métiers de l'éducation. La formation initiale et continue des personnels de l'éducation, tels que les directeurs d'école, inspecteurs et facilitateurs, n'est pas suffisante. Les formations de soutien et de requalification dans de nouvelles fonctions, comme directeur d'établissement, ne semblent pas être la priorité des politiques éducatives. Il n'existe actuellement pas de programme institutionnel de renforcement des capacités dédié à ces personnels.

Axe 3 : Renforcer l'équité et la diversification de l'offre éducative

Les efforts de l'État en matière d'éducation sur les dernières décennies se sont concentrés sur l'accès à l'école primaire mais d'autres franges du secteur ont été négligées. Ainsi, 47 % des enfants en âge d'aller à l'école (soit plus de 1.5 million d'enfants) seraient encore hors du système scolaire formel, ce taux pouvant aller jusqu'à 60 % dans les zones rurales (MEFP, 2016 ; IRD/UCAD/Unicef, 2016). L'éducation non-formelle (ENF), qui inclut l'éducation de base des jeunes adultes, les écoles coraniques (*daaras*) et l'apprentissage en ateliers, pourrait constituer une opportunité pour atteindre les jeunes non-scolarisés. Toutefois, il est difficile d'obtenir une photographie exhaustive et réaliste du nombre de structures et de bénéficiaires de l'ENF, faute de données qualitatives et quantitatives fiables, ce qui complexifie la mise en œuvre de politiques publiques adaptées. À cela vient s'ajouter le manque de passerelles entre les différents sous-secteurs de l'éducation formelle et non-formelle, et au sein des sous-secteurs de l'ENF.

L'alphabétisation est une priorité nationale, mais elle reste sous-financée et constitue un frein majeur à l'émergence du pays. Les accords de Bamako recommandent de dédier 3 % du budget de l'éducation à ce sous-secteur, mais le Sénégal n'y consacre qu'1.5 % de son budget pour l'éducation (MEN, 2017). Les structures pour l'alphabétisation sont insuffisantes et ne permettent pas de répondre aux défis. Le pays n'a pas encore compensé le désengagement des partenaires techniques et financiers de l'alphabétisation, qui souffre d'un important manque de moyens.

Les langues nationales représentent un autre domaine où l'État sénégalais doit encore fournir des efforts. L'utilisation des langues nationales reste trop marginale. Bien qu'inscrites dans la Constitution de la République du Sénégal, et dans les priorités du Paquet-EF en matière d'éducation, les langues nationales, dont 22 sont codifiées, sont écartées au profit du français, aussi bien dans les administrations que dans les établissements scolaires. Pour beaucoup d'élèves, le français est un obstacle supplémentaire à affronter dans l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, qui se traduit par de très mauvaises performances en lecture et calcul à la fin des deux premières années d'école primaire.

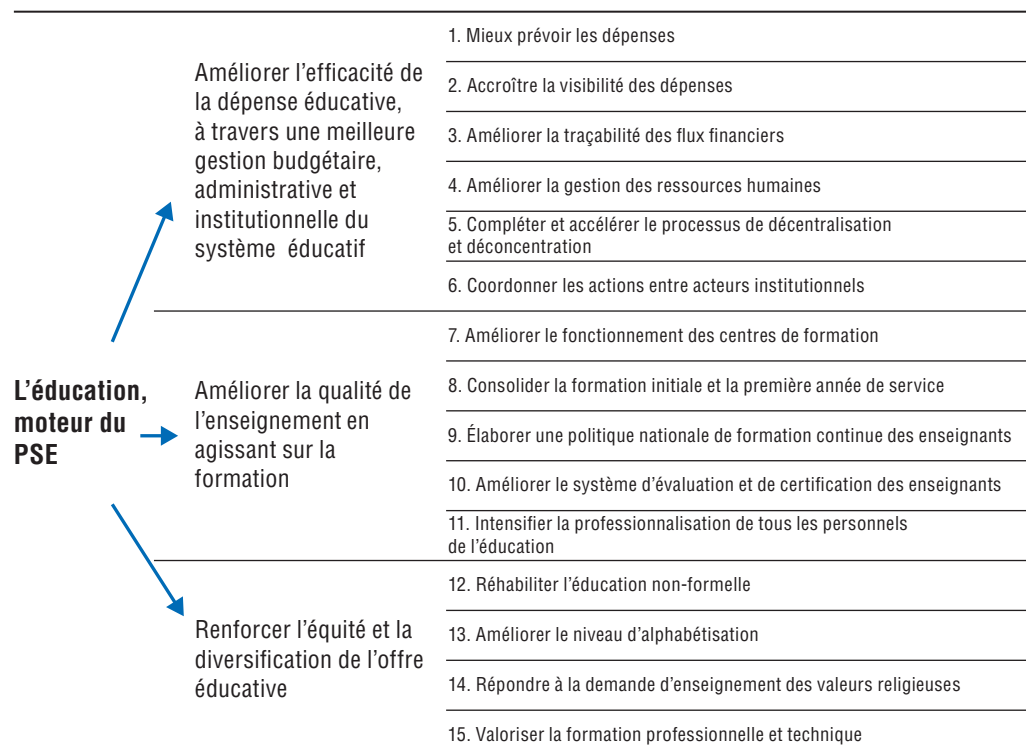
Les écoles franco-arabes enregistrent un net succès. Elles se sont développées, passant de 9 à 374 entre 2002 et 2014, en réponse à une demande des parents insatisfaits par l'école publique, qui ne jouit pas toujours d'une bonne réputation. Quant aux *daaras*, qui continuent de dominer sur l'école formelle dans certaines régions du pays, elles offrent une alternative à la crise de l'école formelle, sous réserve que l'État maintienne un contrôle sur les enseignements et les pratiques pédagogiques. Or les *daaras* sont encore insuffisamment accompagnées. Le manque de données sur les *daaras* complexifie le bon encadrement de cette forme d'éducation. Le récent programme de modernisation des *daaras* démarre lentement (en janvier 2017, il n'existe que 132 *daaras* modernes au lieu des 164 prévues initialement ; MEN, 2017), mais laisse entrevoir de belles perspectives. La FSPE a par ailleurs lancé une initiative pour moderniser les *daaras*, au travers de son programme « *Daara communautaire* » auprès de 10 *daaras* des régions de Dakar et Louga et qui devrait s'étendre à 200 *daaras* sur les cinq prochaines années (FSPE, 2017).

Enfin, la formation professionnelle et technique (FPT) manque de prestige et souffre d'un financement insuffisant alors qu'elle répond à un besoin réel du pays. Le gouvernement actuel affiche une volonté politique forte d'orienter 30 % des élèves du cycle fondamental dans la FPT (contre 8 % aujourd'hui). Cependant, en raison des retards importants dans la construction ou la réhabilitation des structures de formation, celles-ci ne parviennent pas à absorber la demande grandissante. De plus, malgré son augmentation régulière, le financement de la FPT reste largement insuffisant pour répondre à la demande, d'autant que les besoins en financement sont relativement plus élevés dans la FPT que dans l'enseignement général. En 2015, près de 27 milliards FCFA (francs de la Communauté financière d'Afrique) étaient consacrés aux dépenses de FPT, loin des 56 milliards FCFA dédiés à l'enseignement secondaire général public (MEN, 2016). Ainsi, et faute de places suffisantes, les jeunes se tournent vers la formation traditionnelle, qui reste très largement majoritaire. Dans le Paquet-EF, ce problème a été pris à bras le corps en proposant un mécanisme de modernisation de la formation traditionnelle artisanale sur l'ensemble du territoire national. Des efforts sont également en cours concernant la certification des apprentis et les passerelles du non-formel au formel.

Ainsi, pour assurer une meilleure offre de service d'éducation à sa population, le Sénégal devrait mener des réformes sur trois fronts (graphique 2.6) :

1. Améliorer l'efficacité de la dépense éducative.
2. Améliorer la qualité de l'enseignement en agissant sur la formation.
3. Renforcer l'équité et la diversification de l'offre éducative.

Graphique 2.6. **Les trois axes de recommandations de politiques publiques pour le système éducatif**



Le plan d'action des réformes pour le système éducatif présente les options de mise en œuvre

Il est à noter que les recommandations et sous-recommandations sont tirées du volume 2 de l'Examen multidimensionnel du Sénégal (OCDE, 2017a). Certaines ont été reformulées par les participants à l'atelier « L'éducation, moteur du Plan Sénégal émergent » du 27 novembre 2017 à Dakar, et d'autres ont été ajoutées. Ces changements sont tous signalés par des astérisques. Les propositions d'action et l'ordre de priorité (1 désignant le plus prioritaire et 3 le moins prioritaire) proviennent quant à eux entièrement des participants.

Tableau 2.1. **Plan d'action pour le système éducatif**

Axe 1 : Améliorer l'efficacité de la dépense éducative à travers une meilleure gestion budgétaire, administrative et institutionnelle du système éducatif

Recommandation 1 : Mieux prévoir les dépenses		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
1.1. Respecter la planification budgétaire édictée par la Lettre de politique générale sectorielle (LPGS) et ses priorités pour assurer une stabilité dans les politiques sous-sectorielles et n'en déroger qu'à titre exceptionnel	<ul style="list-style-type: none"> ● Impliquer tous les acteurs dans l'élaboration de budgets réalistes ● Organiser des rencontres périodiques pour évaluer le suivi et l'exécution des budgets avec les acteurs concernés ● Réduire les délais de mise à disposition des budgets 	1
1.2. Accompagner les contrats de performance (CDP) par des procédures de suivi et d'évaluation		2
1.3. Renforcer les capacités des ministères et des collectivités locales en matière de gestion budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en place un dispositif de formation et de renforcement des capacités 	
Recommandation 2 : Accroître la visibilité des dépenses***		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
2.1. Fournir les moyens techniques et humains suffisants aux collectivités pour assurer la remontée d'informations complète et à temps ; sensibiliser les collectivités sur l'importance de ce type d'informations pour le pilotage des réformes ; et davantage encadrer les organisations non gouvernementales (ONG) pour une meilleure visibilité de leurs actions	<ul style="list-style-type: none"> ● Institutionnaliser les comptes nationaux de l'éducation ● Mettre en place des comptes régionaux de l'éducation, dans une dynamique de renforcement des capacités des acteurs locaux ● Institutionnaliser l'organisation des revues régionales 	
2.2. Poursuivre les efforts d'encadrement et de diminution progressive des dépenses cachées des ménages et les mesurer précisément		
Recommandation 3 : Améliorer la traçabilité des flux financiers		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
3.1. Encourager le dialogue de gestion aux niveaux local et régional et mieux prendre en compte les résultats des élèves et les performances du système éducatif dans le suivi de la qualité	<ul style="list-style-type: none"> ● Vulgariser et institutionnaliser le dialogue de gestion 	1
3.2. Améliorer les mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation des CDP et généraliser leur usage dans tous les sous-secteurs de l'éducation et de la formation*	<ul style="list-style-type: none"> ● Organiser des rencontres périodiques entre les différents acteurs impliqués dans les CDP 	2
3.3. Renforcer les capacités de gestion des comités de gestion d'école*	<ul style="list-style-type: none"> ● Axer les efforts sur la formation des membres des comités de gestion 	
Recommandation 4 : Améliorer la GRH		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
4.1. Offrir aux personnels de l'éducation une réelle progression de carrière, appuyée sur un référentiel de compétences précis et un système d'évaluation performant et régulier*	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluer le système actuel ● Proposer un système d'évaluation des enseignants basé sur le mérite et l'ancienneté ● Renforcer les passerelles professionnelles entre les cycles, tenir régulièrement les commissions d'avancement et produire tous les actes administratifs à temps ● Valoriser les diplômes par des reclassements 	1
4.2. Renforcer la planification prévisionnelle des besoins en RH à long terme	<ul style="list-style-type: none"> ● Réaliser une analyse rigoureuse des besoins actuels et futurs ● Mettre à disposition un budget conforme aux besoins 	2
4.3. Généraliser l'utilisation de Management intégré des ressources axé sur une dotation rationnelle (Mirador) en formant les personnels des institutions déconcentrées, en exploitant les fonctions du logiciel (notamment en gestion de plan de carrière) et en incluant des modules de formation professionnelle pour les enseignants afin que Mirador devienne la ressource de référence pour tous les personnels de l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> ● Planifier une enveloppe budgétaire pour la formation du personnel des institutions déconcentrées ● Mettre en connexion Mirador avec le fichier unifié des agents de l'État pour une meilleure gestion de la carrière des enseignants 	3

Tableau 2.1. **Plan d'action pour le système éducatif (suite)**

Recommandation 5 : Compléter et accélérer le processus de décentralisation et déconcentration		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
5.1. Développer des politiques éducatives ancrées localement en octroyant plus de responsabilités et d'autonomie dans la gestion de l'éducation aux collectivités locales*	<ul style="list-style-type: none"> ● Élaborer des plans communaux et régionaux de développement de l'éducation et de la formation 	1
5.2. Définir la chaîne décisionnelle de façon à favoriser la circulation de l'information et le respect des rôles de chacun, sans lesquels la responsabilisation et la reddition de comptes ne seront pas possibles	<ul style="list-style-type: none"> ● Concevoir un guide précisant le rôle de chaque acteur au niveau de la chaîne décisionnelle 	2
Recommandation 6 : Coordonner les actions des acteurs institutionnels		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
6.1. Créer une instance de coordination interministérielle du secteur de l'éducation et de la formation*	<ul style="list-style-type: none"> ● Avoir une instance autonome administrativement et financièrement dont le président et les membres seront nommés par décret présidentiel ou par arrêté du Premier ministre 	
6.2. Œuvrer à réduire l'éclatement du pilotage des réformes éducatives, par exemple en mettant en place une instance permanente de politique éducative qui dépasse la simple participation à l'élaboration des textes d'orientation du secteur (LPGS, programme, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordonner la politique d'éducation et de formation du secteur en matière : <ul style="list-style-type: none"> ❖ d'orientation ❖ de contenus de formation ou d'enseignement/apprentissage ● Vérifier la cohérence et la conformité des différents programmes des sous-secteurs en rapport avec les objectifs de développement du pays <ul style="list-style-type: none"> ❖ Mettre en place des programmes sectoriels (par exemple en matière de culture scientifique) ❖ Favoriser les programmes sectoriels à l'image du Paquet-EF ❖ Mettre en place un observatoire ou une plateforme chargée de la production des statistiques du secteur 	1
Axe 2 : Améliorer la qualité de l'enseignement en agissant sur la formation		
Recommandation 7 : Améliorer le fonctionnement des centres de formation***		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
7.1. Optimiser le rôle des CRFPE en leur accordant des prérogatives de formation du personnel cadre et en proposant aux enseignants des formations en présentiel ou à distance	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en place un plan de développement qui réorganise et met en réseau les CRFPE en tenant compte de toutes les fonctions de formation et de recherche ● Mettre en place un manuel de procédures et de gestion des CRFPE ● Mettre à jour le cadre juridique et réglementaire sur la base du plan de développement adopté ● Développer des partenariats entre les CRFPE, les universités et les instituts de recherche ou de formation 	
7.2. Transformer les CRFPE en centres de formation et de ressources éducatives en mesure d'assurer la jonction avec la recherche et l'enseignement supérieur en s'appuyant sur l'élargissement de la carte scolaire à travers le pays		
7.3. Harmoniser les niveaux de diplôme d'entrée aux CRFPE pour attirer les meilleurs candidats dans la profession et proposer dans le catalogue de formation des modules de préparation aux concours d'entrée		
7.4. Respecter le calendrier et la régularité du concours, éléments essentiels qui participent à la stabilité du système de formation et à la qualité des futurs enseignants		
Recommandation 8 : Consolider la formation initiale et la première année de service		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
8.1. Respecter les temps réglementaires pour l'organisation des concours	<ul style="list-style-type: none"> ● Établir un calendrier interministériel consensuel 	1
8.2. Envisager un allongement de la durée de formation initiale à deux ans, qui permettrait de mieux former les élèves-maîtres aux disciplines qu'ils doivent enseigner, mais aussi aux pédagogies et à la didactique de ces disciplines	<ul style="list-style-type: none"> ● Réformer les textes organisant les CRFPE en allongeant la durée de formation initiale à deux ans ● Prévoir les incidences financières conséquentes 	
8.3. Renforcer les contenus de la formation (notamment en termes didactique et pédagogique) pour mieux répondre aux besoins spécifiques du terrain et des publics visés*	<ul style="list-style-type: none"> ● Achever l'élaboration des modules pour les 14 compétences de base du référentiel de formation du CRFPE 	2
8.4. Soutenir les nouveaux enseignants dans leur première année de service, notamment par le coaching*	<ul style="list-style-type: none"> ● Élaborer des fiches de suivi depuis le CRFPE 	
8.5. Développer l'éthique professionnelle et le goût du métier chez les enseignants*	<ul style="list-style-type: none"> ● Instaurer un modèle national de promotion de l'éthique professionnelle 	3

Recommandation 9 : Élaborer une politique nationale de formation continue des enseignants		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
9.1. Assurer une meilleure continuité entre formation initiale et formation continue	<ul style="list-style-type: none"> ● Former les directeurs et les inspecteurs pour renforcer leurs capacités d'encadrement et de support des enseignants ● Perfectionner les contenus des formations initiale et continue ● Avoir un schéma harmonisé de formation continue articulée à la formation initiale ● Assurer la cohérence de la formation avec le référentiel des compétences et le programme enseigné aux élèves 	1
9.2. Mettre en place des activités de développement professionnel entre pairs dans les écoles	<ul style="list-style-type: none"> ● Élargir le champ d'action du Collectif des directeurs d'écoles (Codec) 	2
9.3. Rétablir les conseillers pédagogiques	<ul style="list-style-type: none"> ● Créer un corps de conseillers pédagogiques pour l'encadrement de l'Inspection de l'éducation et de la formation (IEF) ● Mettre à disposition de nombreux conseillers dans les IEF. Des modalités d'accès pourraient être ouvertes aux instituteurs de classe exceptionnelle n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite 	3
9.4. Étendre l'Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (Ifadem) à l'ensemble des enseignants sur tout le territoire, en s'assurant des fonds propres	<ul style="list-style-type: none"> ● Élaborer un document de politique de formation à distance pour les enseignants sous la responsabilité des CRFPE ● Planifier une enveloppe budgétaire pour la formation 	
Recommandation 10 : Améliorer le système d'évaluation et de certification des enseignants		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
10.1. Mettre en place des dispositifs multiples d'évaluation des enseignants, des établissements scolaires et du système éducatif, et considérer l'évaluation formelle comme faisant partie de leur formation continue	<ul style="list-style-type: none"> ● Créer des fiches de suivi pour les enseignants et pour les établissements, et les faire suivre aux IEF, académies, et toutes les autres structures du système éducatif ● Faire suivre les fiches de suivi aux académies d'accueil 	1
10.2. Renforcer en nombre les corps d'inspecteurs*	<ul style="list-style-type: none"> ● Augmenter le quota de recrutement ● Opter pour un corps unique d'inspecteurs de l'éducation avec des options (préscolaire, élémentaire, moyen ou secondaire, FPT) 	
10.3. Veiller à ce que les enseignants reçoivent des commentaires sur leur travail venant de plusieurs sources (inspecteurs, directeurs, conseillers pédagogiques, collègues) à travers l'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> ● Partager les fiches d'évaluation avec les personnes concernées (enseignants, inspecteurs, etc.) 	2
10.4. Procéder à la certification des enseignants nouveaux sortants selon un calendrier clair et régulier, correspondant à un plan de carrière établi*	<ul style="list-style-type: none"> ● Réserver les deux derniers mois de la deuxième année de formation aux examens pratiques de certification 	
Recommandation 11 : Intensifier la professionnalisation de tous les personnels de l'éducation		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
11.1. Renforcer le rôle de leader des directeurs d'établissement grâce au renforcement et à l'allongement des formations de soutien et de qualification	<ul style="list-style-type: none"> ● Organiser des séances de renforcement des capacités systématiques des nouveaux directeurs et chefs d'établissements dans toutes les inspections d'académie ● Revoir le mode de nomination des directeurs et chefs d'établissements ● Valoriser la fonction de directeur et de chef d'établissement 	1
11.2. Renforcer les capacités des formateurs dans les écoles de formation et des inspecteurs**	<ul style="list-style-type: none"> ● Élaborer des modules et des plans de renforcement des capacités pour la formation continue des formateurs ● Mettre en place un plan de renforcement des capacités des inspecteurs. 	

Axe 3 : Renforcer l'équité et la diversification de l'offre éducative

Recommandation 12 : Réhabiliter l'éducation non-formelle		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
12.1. Développer et renforcer les formes alternatives d'éducation, qu'elles soient religieuses, professionnelles ou d'alphabétisation*	<ul style="list-style-type: none"> ● Faire un état des lieux en matière d'offres alternatives ● Formaliser et modéliser les politiques de formes alternatives en élaborant les politiques de prise en charge des enfants hors système éducatif formel ● Élaborer les projets et programmes de mise en œuvre des politiques définies ● Accompagner techniquement et financièrement le déploiement des modèles de formes alternatives 	1
12.2. Développer les passerelles pour valoriser toutes les formes de formation reçues, formelles et non-formelles, de l'élémentaire à l'université, selon une grille exhaustive de certification de tous les apprentissages*	<ul style="list-style-type: none"> ● Capitaliser les initiatives développant des passerelles ● Évaluer les initiatives de formes alternatives ● Développer les passerelles entre les formes alternatives d'éducation ● Mettre en place un système de valorisation du non-formel par la certification 	
12.3. Collecter les données qualitatives et quantitatives sur le domaine de l'ENF et les exploiter pour une conception et mise en œuvre des politiques publiques au plus près des besoins et de la réalité du terrain	<ul style="list-style-type: none"> ● Réaliser un état des lieux de l'existant ● Mettre en place le système d'information statistique et le pérenniser 	2

Recommandation 13 : Améliorer le niveau d'alphabétisation		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
13.1. Financer les programmes d'alphabétisation à hauteur des accords de Bamako (3 % du budget de l'éducation)	<ul style="list-style-type: none"> Organiser une table ronde des bailleurs pour mobiliser des ressources Organiser des Forums de mobilisation de ressources 	2
13.2. Respecter les priorités inscrites au Paquet en matière d'alphabétisation, en particulier dans la construction de centres, la provision de matériels pédagogiques et la formation des facilitateurs	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place un dispositif de suivi 	3
Recommandation 14 : Répondre à la demande d'enseignement des valeurs religieuses tout en gardant le contrôle des programmes		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
14.1. Maintenir un droit de regard sur les enseignements et les pratiques pédagogiques	<ul style="list-style-type: none"> Adopter des textes (projets de loi et décrets d'application) sur les <i>daaras</i> (programmes, horaires, autorisation d'ouverture, subvention, titres exigibles et diplômes) 	1
14.2. Accélérer le processus de modernisation des <i>daaras</i> en programmant la construction de <i>daaras</i> modernes publiques et en implantant le curriculum harmonisé*	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir les projets d'appui à la modernisation des <i>daaras</i> (technique et financier) à grande échelle Soutenir les projets de réhabilitation des <i>daaras</i> à grande échelle 	
14.3. Établir une typologie des structures, leur nombre, les personnels et leur qualification*	<ul style="list-style-type: none"> Utiliser les résultats de l'étude exhaustive des <i>daaras</i> qui est en cours sur l'ensemble du territoire 	2
14.4. Poursuivre les efforts de développement de l'offre d'écoles franco-arabes, notamment pour garantir la continuité de l'élémentaire au moyen et secondaire supérieur, ainsi que l'application des standards d'apprentissage pour former les enseignants en langue arabe selon le programme établi*	<ul style="list-style-type: none"> Accompagner et contrôler l'initiative privée Renforcer la formation continue des personnels des écoles franco-arabes 	3
Recommandation 15 : Valoriser la formation professionnelle et technique		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
15.1. Mettre en place une formation qualifiante de courte durée en réponse aux besoins du marché du travail**	<ul style="list-style-type: none"> Élaborer des programmes de formation qualifiante de courtes durées adaptées aux besoins des entreprises Développer un partenariat dynamique avec le secteur privé 	1
15.2. Continuer la démarche de modernisation de l'apprentissage en atelier en trouvant des solutions de financement viables et en coordonnant les efforts avec les branches professionnelles pour déterminer les secteurs porteurs	<ul style="list-style-type: none"> Sélectionner et mettre à niveau des ateliers artisanaux Élaborer des curricula Renforcer les capacités techniques et pédagogiques des maîtres d'apprentissage Former des apprentis en ateliers 	
15.3. Coopérer avec les organisations professionnelles de branche pour mettre en place un cadre de certifications et la validation des acquis de l'expérience*	<ul style="list-style-type: none"> Organiser des missions de benchmarking pour capitaliser l'expérience dans ce domaine Finaliser l'élaboration du cadre juridique de certification Renforcer les moyens pour le fonctionnement des organes de concertation (Commission partenariale de certification, etc.) 	2
15.4. Accélérer le processus de généralisation de l'approche par compétences pour améliorer la qualité des apprentissages à tous les niveaux**	<ul style="list-style-type: none"> Former les personnels administratif, enseignant et d'encadrement Réviser les programmes selon l'apprentissage par compétences Produire des manuels techniques 	
15.5. Orienter l'offre de FPT sur les besoins du secteur productif à travers une collaboration poussée avec les filières d'activité et les ministères chargés du travail et de l'emploi et créer des formations dans les secteurs porteurs et d'avenir*	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place un observatoire de l'emploi et des qualifications professionnelles Mener des études sur les besoins de qualification 	3
15.6. Reverser la totalité de la contribution forfaitaire à la charge des employeurs au secteur de la FPT*	<ul style="list-style-type: none"> Inscrire ce transfert dans la loi de finances 	

Note : * La recommandation a été reformulée par les participants à l'atelier « L'éducation, moteur du Plan Sénégal émergent » tenu à Dakar le 27 novembre 2017. ** La recommandation a été émise par les participants du même atelier. *** Cette recommandation n'a pas été traitée par les participants.

Créer un système fiscal compétitif pouvant financer l'action de l'État pour l'Émergence

Dans le cadre du PSE, la fiscalité pourrait jouer un rôle clé dans la mobilisation de ressources supplémentaires. En 2015, le ratio de recettes fiscales du Sénégal est de 20.8 % du PIB avec la prise en compte partielle des cotisations de sécurité sociale, soit un niveau supérieur au nouveau critère de convergence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) (20 % du PIB). Dans un contexte d'émergence, les recettes fiscales du Sénégal risquent d'être insuffisantes pour soutenir les besoins croissants d'investissements publics et la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires apparaît cruciale.

Le Sénégal a fait de nombreux progrès en matière de fiscalité depuis 2012, mais des réformes sont encore nécessaires. Tout d'abord, le Sénégal a mis en place un identifiant fiscal unique pour les entreprises et les associations (Ninea), afin de faciliter les démarches administratives. Le Ninea est utilisé par les administrations fiscale et douanière, ce qui facilite le contrôle des déclarations. Le Sénégal a également mis en place un impôt synthétique, la contribution globale unique (CGU), pour inciter les petits opérateurs informels à se formaliser. Enfin, en 2012, le pays a réformé son Code général des impôts pour, notamment, simplifier le texte, rationaliser les incitations fiscales et promouvoir une meilleure équité fiscale. Cependant, malgré ces efforts, des contraintes fiscales demeurent. Ainsi, le système fiscal sénégalais a besoin d'une réforme globale pour élaborer et mettre en œuvre un système simplifié, cohérent et adapté au niveau de développement du pays, ainsi qu'aux besoins d'une économie émergente.

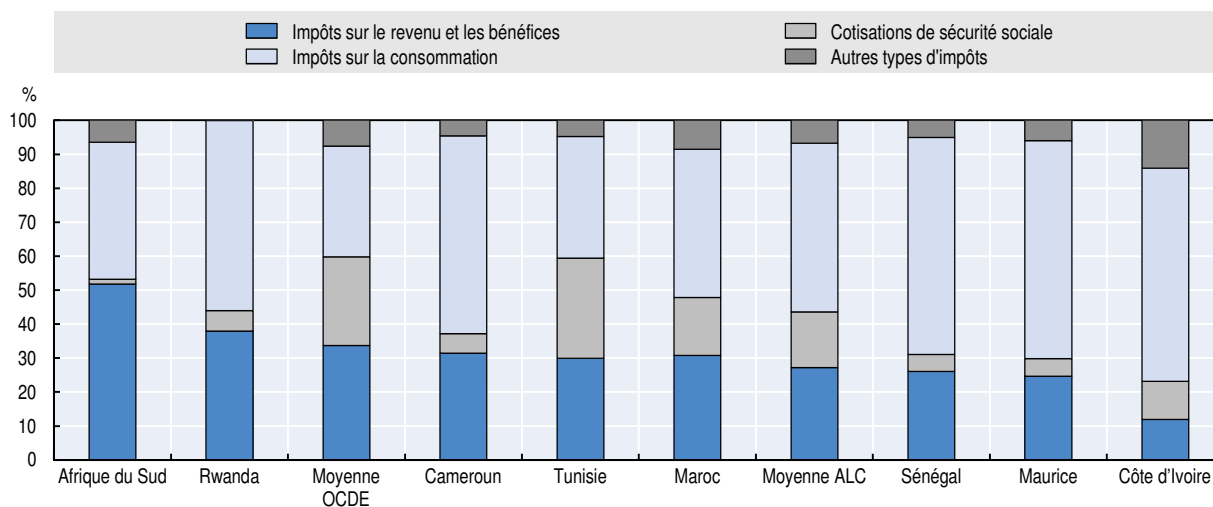
La mobilisation des recettes fiscales doit être renforcée afin de soutenir l'émergence du Sénégal

Axe 1 : Réformer le système fiscal pour améliorer le climat des affaires

La structure fiscale du Sénégal pèse fortement sur la consommation. En 2015, 64 % des recettes fiscales du Sénégal provenaient des impôts sur la consommation, tandis que les impôts sur le revenu et les bénéfices ne représentaient que 26 % des recettes fiscales, et les contributions sociales 5 %. La structure fiscale du Sénégal est comparable à celle du Cameroun et du Rwanda (graphique 2.7 ; OCDE/ATAF/CUA, 2017). Cette structure diffère de celle de la Tunisie, du Maroc et de la moyenne des pays de l'OCDE, où les recettes fiscales proviennent principalement de l'impôt sur le revenu et les bénéfices, et des cotisations sociales. Le rééquilibrage de la structure fiscale sénégalaise est ainsi nécessaire.

Graphique 2.7. La structure fiscale du Sénégal repose principalement sur les impôts sur la consommation

En pourcentage des recettes fiscales



Notes : Les chiffres prennent en compte les recettes fiscales des administrations infranationales pour l'Afrique du Sud, le Maroc et Maurice. Les moyennes ALC (24 pays d'Amérique latine et Caraïbes) et OCDE (35 pays) sont des moyennes non pondérées.

Source : OCDE/ATAF/CUA (2017), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2017*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280854-en-fr>

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933715113>

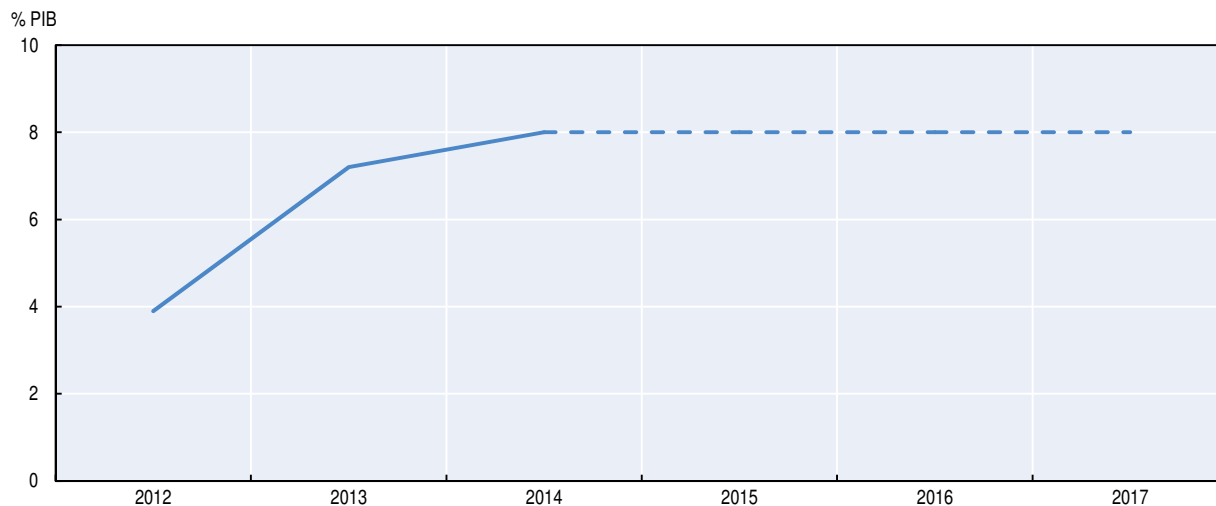
Le gouvernement a introduit des taux d'imposition élevés pour mobiliser suffisamment de ressources et compenser, en partie, l'étroitesse de l'assiette fiscale :

- L'imposition des entreprises est élevée. Les entreprises sont redevables de l'impôt sur les sociétés (IS) au taux de 30 %, ce qui est relativement élevé par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (24 %). Les entreprises en déficit, ou dont le résultat ne permet pas de générer un IS supérieur à 0.5 % du chiffre d'affaires, sont soumises à un impôt minimum forfaitaire. Cet impôt est ainsi exigible même en l'absence de bénéfices et peut représenter une forte taxation pour les entreprises qui réalisent des activités à faibles marges. À cela s'ajoutent les nombreux impôts perçus au profit des collectivités locales (dont la patente, les contributions foncières ou encore la contribution des licences) qui augmentent leur charge fiscale effective. La contribution des patentes, en particulier, crée des distorsions et augmente considérablement la charge fiscale des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires important, mais qui sont peu rentables. Elle est due même en l'absence de bénéfices réalisés, et ce, dès l'année de création de l'entreprise. Cela constitue une contrainte pour les entreprises nouvellement créées. La patente illustre le manque d'harmonisation entre les objectifs fiscaux à court et long termes au Sénégal : les gouvernements locaux doivent veiller à ce que la patente génère des recettes pour financer des services locaux, mais cette taxe engendre des effets de distorsion qui nuisent à la croissance économique à long terme.
- Les taux maximum de l'impôt sur le revenu (IR) des individus sont également élevés. Les individus sont soumis à une imposition progressive selon différentes tranches d'imposition de 0 %, 20 %, 30 %, 35 %, 37 % ou 40 % en fonction de leurs revenus. Les travailleurs indépendants sont redevables de l'IR des personnes physiques assis sur les bénéfices industriels et commerciaux. Les travailleurs indépendants sont soumis au régime réel normal si leur chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions FCFA ou au régime réel simplifié si leur chiffre d'affaires est compris entre 50 et 100 millions FCFA. À l'inverse, les travailleurs indépendants réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions FCFA peuvent solliciter une imposition forfaitaire au titre de la CGU, plus avantageuse que les deux précédents régimes. La forte imposition des travailleurs indépendants soumis au régime réel normal ou au régime réel simplifié pourrait inciter certains d'entre eux à ne pas déclarer la totalité de leurs revenus de façon à être soumis à des tranches d'imposition inférieures, ou pour solliciter le régime de la CGU.

Pour compenser cette forte imposition et maintenir une attractivité de son système fiscal, le Sénégal a introduit des incitations fiscales. Les taux d'imposition élevés ont été compensés au fil du temps par la multiplication d'exonérations et régimes dérogatoires, qui limitent la neutralité du système fiscal et rendent l'administration de l'impôt plus complexe. La législation fiscale octroie de nombreuses incitations fiscales aux entreprises et aux individus. Par exemple, les entreprises industrielles, agricoles ou de télé-services qui exportent au moins 80 % de leur production bénéficient du taux réduit de 15 % pour l'IS et sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (mais peuvent déduire les coûts de TVA qu'elles ont supportés), et sont exonérées de nombreux autres impôts, comme la patente. Si elles procurent de nombreux avantages aux bénéficiaires, ces incitations engendrent également des coûts importants (759 milliards FCFA en 2017, environ 8 % du PIB ; graphique 2.8). Outre les pertes de recettes fiscales, ces incitations créent des distorsions entre opérateurs économiques. Ces incitations fiscales ne sont pas indispensables si les conditions pour les investissements ne sont pas favorables. En effet, elles subventionnent des

investissements qui auraient eu lieu de toute façon, et n'entraînent pas d'investissements supplémentaires. Certaines de ces incitations fiscales empêcheraient même le pays de diversifier ses activités économiques vers les secteurs les plus productifs et par conséquent, à long terme, empêcheraient le pays de devenir émergent.

Graphique 2.8. **Les dépenses fiscales en pourcentage du PIB restent très élevées entre 2014 et 2017**



Note : Les données des années 2015-17 correspondent à des projections de la Direction générale des impôts et des domaines (DGID).
Source : DGID (2017), <http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933715132>

Les exonérations de TVA engendrent des problèmes de compétitivité, réduisent la neutralité de cet impôt et encouragent l'informalité. Les exonérations de TVA entraînent des problèmes de compétitivité de la production locale car la TVA supportée sur les intrants ne peut pas être récupérée. Cette situation est particulièrement problématique dans le secteur exportateur manufacturier, et le secteur agricole, où le Sénégal exonère de TVA les ventes de production des agriculteurs. Dans la mesure où la consommation de produits intermédiaires nécessaires à la production locale n'est pas exonérée de TVA, elle constitue un coût définitif pour le producteur local, qui ne peut la déduire. Cette situation désavantage la production locale par rapport à la production importée, qui ne subit pas la TVA dans le pays du producteur. Les importations sont soumises à des droits de douanes, qui augmentent leur prix, mais cela ne résout pas les effets de distorsion causés par les faiblesses du fonctionnement du système de la TVA au Sénégal. Par ailleurs, les exonérations de TVA contribuent à encourager l'informalité : les producteurs ont tendance à acheter leurs intrants auprès de fournisseurs du secteur informel pour éviter d'avoir à supporter de la TVA irrécupérable. Il est également à noter l'importance d'avoir une TVA intégrée dans la phase d'exploitation du secteur des ressources naturelles. En effet, le système fiscal actuel prévoit des exonérations de TVA très généreuses dont le coût va augmenter avec le développement de ce secteur.

Cette forte imposition est exercée sur une assiette fiscale étroite. La présence de nombreux opérateurs économiques en dehors du filet fiscal conduit le gouvernement à concentrer la pression fiscale sur les contribuables du secteur formel. Ainsi, une part importante des acteurs opère dans l'économie informelle et ne paie qu'une partie des

impôts dont ils devraient s'acquitter, quand ils ne s'en affranchissent pas totalement. Par conséquent, le Sénégal soumet la minorité de contribuables du secteur formel à de forts taux d'imposition pour collecter suffisamment de recettes.

Le Sénégal a pris un certain nombre d'initiatives louables en tant que membre du cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices (BEPS). De nombreux pays visent à instaurer un environnement fiscal concurrentiel pour les entreprises. Avant la mise en œuvre du projet BEPS, plusieurs pays ont mis en place des régimes spéciaux pour les grandes entreprises. Le projet BEPS vise à réduire la concurrence déloyale et a défini des règles du jeu équitables. Les pays ont désormais trois options pour préserver leur position concurrentielle sur le plan fiscal : i) baisser le taux légal de l'IS, ii) promouvoir l'introduction d'incitations fiscales plus généreuses, et iii) renforcer la coopération fiscale internationale. Ces trois stratégies sont observées dans la réalité. Par conséquent, des pays ayant un taux d'IS relativement élevé, comme le Sénégal, se retrouvent dans une situation de vulnérabilité. Dans ce contexte, le Sénégal a démontré une grande prise de conscience politique face aux enjeux de fiscalité internationale. Le pays est un membre du cadre inclusif qui met en œuvre les recommandations du BEPS. Le pays a aussi signé la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. De plus, le pays est en train de réformer sa législation des prix de transfert et la sous-capitalisation et renforce ses capacités de contrôle. Une coopération fiscale plus intensive avec les pays dans la région pourrait aussi être envisagée afin d'éviter une compétition à la baisse en termes de taux et incitations fiscales.

Les défis en matière de fiscalité internationale auxquels le pays est confronté en raison de la découverte de nouvelles ressources naturelles dépassent les problématiques du BEPS. Le Sénégal possède des conventions fiscales bilatérales, notamment avec Maurice, qui pourraient être revues et rediscutées pour un partage plus équitable et plus transparent des ressources. La croissance du secteur des ressources naturelles et le volume des investissements directs étrangers (IDE) lié à ce développement signifieront que les pertes de recettes fiscales dues à ces traités fiscaux augmenteront fortement. Le système fiscal actuel prévoit des exonérations de TVA très généreuses dans le secteur des ressources naturelles. Le coût de ces exonérations fiscales va augmenter mécaniquement avec la croissance progressive du secteur des ressources naturelles. Dans ce contexte, il est également important que le traitement fiscal accordé au secteur des ressources naturelles soit maintenu par le MEFP et que l'administration fiscale fasse appel à l'application de l'ensemble des règles. Ceci nécessite la formation du personnel de l'administration pour faire face aux problèmes fiscaux spécifiques liés à ce secteur. Parallèlement, l'accent mis sur la fiscalité des ressources naturelles ainsi que sur les implications fiscales au niveau national et international signifie que le Sénégal devra consacrer du temps à développer ces règles et à veiller à leur bonne application (par exemple le code minier offre de larges exonérations pour le zircon). Ces efforts seront bénéfiques mais auront aussi un impact en termes de mobilisation des recettes fiscales, car l'administration passera moins de temps sur le contrôle fiscal des entreprises nationales et sur l'amélioration du fonctionnement du système fiscal actuel.

Axe 2 : Renforcer l'administration fiscale

La coopération entre les différentes administrations publiques reste faible. Le cadre juridique de la coopération existe, mais les différents systèmes informatiques ne dialoguent pas et ne peuvent ainsi pas être exploités correctement. L'échange entre les

administrations (Trésor et DGID) n'est pas systématique et se fait à la demande de l'une ou l'autre des administrations. Ainsi, certaines irrégularités peuvent échapper au contrôle, alors qu'un accès direct aux informations et un croisement des données permettraient à l'administration de les détecter immédiatement. Le renforcement de la coopération permettrait des gains financiers et d'efficacité dans le recouvrement des impôts. Le Sénégal a franchi une étape importante en matière d'échange d'informations avec le lancement de la transmission automatique des données depuis juillet 2017. La plateforme Tandem, accessible à partir de l'intranet gouvernemental, relie en effet les administrations fiscale et douanière, le Trésor, et l'Agence nationale de statistique et de la démographie du Sénégal (ANSD).

Par ailleurs, le renforcement des moyens techniques et des capacités humaines rendrait la procédure plus simple et efficace. Le Sénégal rencontre des difficultés dans la procédure de remboursement des crédits de TVA, trop longue, qui expose les entreprises à des coûts de trésorerie. L'amélioration de cette procédure est essentielle pour assurer la neutralité et la pérennité de la TVA. Ainsi, la modernisation des logiciels utilisés par l'administration fiscale et des systèmes de télé-procédures est nécessaire.

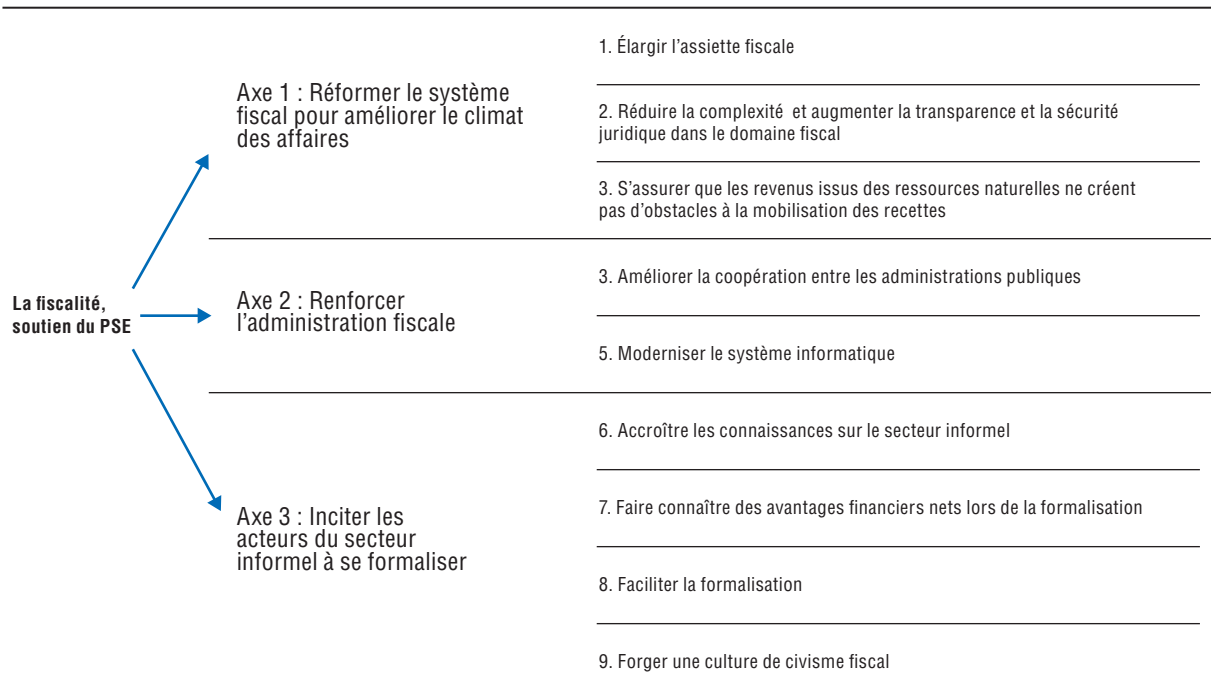
Axe 3 : Inciter les acteurs du secteur informel à se formaliser

L'étendue du secteur informel se traduit par un faible civisme fiscal au Sénégal. Le civisme fiscal permet de lier l'action publique aux citoyens par un contrat social et d'élargir le filet fiscal. Il se traduit par un consentement volontaire des contribuables au paiement de l'impôt, au-delà de leur obligation légale de le faire. Or l'ampleur de l'informalité constitue un obstacle pour le renforcement et le fonctionnement du système fiscal : la proportion d'entreprises qui identifie l'ampleur du secteur informel comme un obstacle à l'investissement est très élevée. Actuellement, les incitations fiscales à se formaliser ont montré leurs limites (amnistie fiscale, simplification des impôts, etc.), et il s'agit désormais de focaliser l'attention sur les retours non financiers d'une formalisation (retraite, filets sociaux, etc.).

Le manque de civisme fiscal pourrait constituer un frein au succès d'une réforme fiscale et de la mise en œuvre des réformes fiscales complètes. De nombreux Sénégalais n'ont pas le sentiment de devoir payer des taxes et impôts en raison des faibles bénéfices et retours qu'ils estiment en tirer pour leur bien-être. Le civisme fiscal a un lien étroit avec la maîtrise de l'assiette fiscale et la bonne gouvernance. Ainsi, la destination finale de l'impôt collecté d'une part, et le contrôle et la sanction d'autre part, sont des préalables nécessaires à la politique de civisme fiscal. Par ailleurs, la prise en compte d'aspects sociologiques (rôle et implication des guides religieux ou coutumiers) fait partie intégrante de la politique de civisme fiscal.

Cette réalité nécessite d'apporter de nouvelles réponses en matière de mobilisation des ressources intérieures. Pour ce faire, trois axes de réformes peuvent être envisagés (graphique 2.9) :

1. Réformer le système fiscal pour améliorer le climat des affaires
2. Renforcer le rôle de l'administration fiscale
3. Inciter à la formalisation

Graphique 2.9. **Les trois axes de recommandations de politiques publiques pour le système fiscal**

Le plan d'action des réformes pour le système fiscal présente les options de mise en œuvre

Il est à noter que les recommandations et sous-recommandations sont tirées du volume 2 de l'Examen multidimensionnel du Sénégal (OCDE, 2017a). Certaines ont été reformulées par les participants à l'atelier « Renforcer la mobilisation des recettes fiscales pour soutenir l'émergence du Sénégal » tenu à Dakar le 29 novembre 2017, et d'autres ont été ajoutées. Ces changements sont tous signalés par des astérisques. Les propositions d'action et l'ordre de priorité (1 désignant le plus prioritaire et 3 le moins prioritaire) proviennent quant à eux entièrement des participants.

Tableau 2.2. **Plan d'action pour le système fiscal**

Axe 1 : Réformer le système fiscal pour améliorer le climat des affaires

Recommandation 1 : Élargir l'assiette fiscale		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
1.1. Évaluer l'efficacité des incitations fiscales pour les rationaliser davantage	<ul style="list-style-type: none"> ● Cibler les mesures les plus coûteuses (exportations, conventions fiscales) ● Exiger une étude d'impact avec comme objectif d'avoir un rapport avantage/coût, préalable à toute mesure législative d'ordre fiscal 	
1.2. Revoir le régime des zones économiques spéciales (ZES) en évaluant l'efficacité des incitations fiscales accordées*	<ul style="list-style-type: none"> ● Réaliser une étude pour évaluer l'efficacité de ces incitations ● Mettre en place un comité de suivi de l'efficacité du dispositif ZES pour une amélioration continue 	1
1.3. Lever davantage d'impôts fonciers pour diversifier l'assiette fiscale. Il conviendrait de mettre en place un cadastre moderne qui repose sur des paramètres simples (surface en mètres carrés, localisation du bien, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer le cadastre : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Rendre le cadastre universel (modernisation des outils) ❖ Mettre à jour et exploiter les données ● Réorganiser les services dédiés par un amendement des textes ● Renforcer les capacités des agents des domaines et des impôts 	

Tableau 2.2. **Plan d'action pour le système fiscal (suite)**

Recommandation 1 : Élargir l'assiette fiscale		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
1.4. Développer un modèle prospectif de taux d'imposition effectif qui permettrait de calculer les taux marginal et moyen effectifs	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre à jour le modèle expérimenté en 2012 avec l'ANSD, la DGID et l'Agence de promotion des investissements et grands travaux (APIX) ● S'inspirer des meilleures pratiques sous régionales (UEMOA) et internationales [Union européenne (UE)] 	
1.5. Évaluer le code des investissements pour faire ressortir les réelles attentes des investisseurs et l'examiner pour le rendre plus attractif (incitation non fiscale)*	<ul style="list-style-type: none"> ● Réaliser une étude d'impact, et maintenir et renforcer le régime du droit commun incitatif ● Réaliser des enquêtes de satisfaction des investisseurs et de leurs attentes principales ● Renforcer la connaissance des meilleures pratiques internationales 	2
1.6. Renforcer la neutralité de la TVA en supprimant la plupart des exonérations de TVA, particulièrement dans le secteur agricole. Il conviendrait de restaurer la TVA à tous les maillons successifs de la chaîne de production, jusqu'au consommateur final	<ul style="list-style-type: none"> ● Restreindre le champ d'application des exonérations de TVA basé sur des modalités à déterminer ● Réformer la législation communautaire (directives UEMOA) 	
1.7. Réformer la patente de façon à l'asseoir sur une base facile à déterminer.* À court terme, rendre la patente déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. À moyen terme, faire de la patente un impôt périodique sur la propriété immobilière prélevé sur les individus et les entreprises	<ul style="list-style-type: none"> ● Évaluer le système actuel 	
Recommandation 2 : Réduire la complexité, et augmenter la transparence et la sécurité juridique dans le domaine fiscal		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
2.1. Réduire le nombre de paiements d'impôts pour rendre le système moins complexe et coûteux. Il conviendrait de s'interroger et de comprendre les causes sous-jacentes sur ce nombre important d'impôts	<ul style="list-style-type: none"> ● Dématérialiser les procédures ● Rationaliser le paiement des impôts 	
2.2. Maîtriser l'assiette fiscale**	<ul style="list-style-type: none"> ● Exploiter et recouper les données issues du recensement général (banque de données fiscales) ● Généraliser l'identification unique ● Supprimer les niches fiscales (agriculture, élevage, foncier, etc.) ● Renforcer et améliorer le dispositif des centres de gestion agréés avec une bonne collaboration avec l'administration fiscale 	1
2.3. Améliorer l'administration de l'impôt entre l'administration centrale et les collectivités locales pour accroître la transparence du système*	<ul style="list-style-type: none"> ● Renforcer les capacités des collectivités locales en matière fiscales ● Rationaliser les impôts locaux 	2
2.4. Poursuivre les efforts de simplification de la législation fiscale afin de la rendre encore plus accessible	<ul style="list-style-type: none"> ● Simplifier les procédures fiscales 	
Recommandation 3 : S'assurer que les revenus issus des ressources naturelles ne créent pas d'obstacles à la mobilisation des recettes		
Pour cette recommandation, il est précisé que le MEFP devrait être en charge du traitement fiscal accordé au secteur des ressources naturelles.		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
3.1. Veiller à ne pas accorder de nombreuses incitations fiscales. Le Sénégal devrait notamment accorder des exonérations de TVA durant la période d'exploration, mais ne pas les prolonger à la période de production et exploitation	<ul style="list-style-type: none"> ● Intégrer ceci au nouveau code pétrolier en préparation 	1
3.2. Développer un cadre institutionnel pour la gestion des revenus tirés des ressources naturelles en renforçant le Fonds souverain d'investissements stratégiques (Fonsis).	<ul style="list-style-type: none"> ● Spécifier les modes de gestion des revenus du pétrole dans la loi en cours de préparation ● Créer un organe institutionnel indépendant chargé de façon spécifique de la gestion de ce fonds, et rattaché à un niveau institutionnel de haut niveau ● Renforcer les prérogatives du Fonsis pour une meilleure gestion de la transparence ● Mener une réflexion plus approfondie sur les secteurs d'investissement 	

Axe 2 : Renforcer l'administration fiscale

Recommandation 4 : Améliorer la coopération entre les administrations publiques		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
4.1. Renforcer l'échange d'informations entre les administrations publiques, notamment par le biais de la plateforme de partage de données entre les services fiscaux et douaniers, et harmoniser les concepts entre les différentes régies financières*	<ul style="list-style-type: none"> Finaliser la plateforme de données Tandem Définir des critères de fiabilité des données Définir un cadre de concertations et d'échanges entre les administrations 	
4.2. Développer un cadre juridique solide qui faciliterait la collecte des données*	<ul style="list-style-type: none"> Prendre un arrêté ministériel définissant le cadre juridique en matière d'échanges de données 	1
4.3. Harmoniser les identifiants des opérateurs au sein des différentes régies financières*	<ul style="list-style-type: none"> Faire le lien entre les identifiants Ninea, le Numéro d'Identification Cadastre (Nicad), et le code personne physique et morale (PPM) au sein de la plateforme Tandem 	
4.4. Renforcer les moyens humains et matériels et les mutualiser avec les autres structures de contrôle**	<ul style="list-style-type: none"> Définir un cadre réglementaire pour la mutualisation des moyens Augmenter les budgets de fonctionnement des structures de contrôle 	
4.5. Dispenser une formation aux agents fiscaux pour qu'ils soient aptes à utiliser les nouveaux logiciels et les nouvelles méthodes de communication entre les administrations	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les capacités des agents fiscaux et les initier aux activités des autres départements (formation aux métiers : pétrole, mines, banque, etc.) 	2
4.6. Évaluer les missions de contrôle des brigades mixtes et définir leur cadre d'intervention*	<ul style="list-style-type: none"> Organiser une rencontre entre les deux administrations pour l'évaluation et la définition du cadre réglementaire adéquat 	3
Recommandation 5 : Moderniser le système informatique		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
5.1. Moderniser le système de téléprocédure pour le rendre accessible à un plus grand nombre de contribuables	<ul style="list-style-type: none"> Assurer un système d'e-tax disponible (DGID) Accroître la dématérialisation des informations douanières [Direction générale des Douanes (DGD)] 	1
5.2. Mettre en place un système de gestion des risques pour rendre les contrôles fiscaux plus efficaces	<ul style="list-style-type: none"> Identifier les risques, définir des indicateurs de suivi et établir un outil de gestion Diligenter un contrôle 	
5.3. Mettre en place des logiciels adaptés à l'environnement socio-économique*	<ul style="list-style-type: none"> Concevoir des logiciels ou les acquérir 	2
5.4. Former les agents en gestion et analyse des risques, ainsi qu'en suivi et évaluation.**	<ul style="list-style-type: none"> Organiser des sessions de formation 	

Axe 3 : Inciter les acteurs du secteur informel à se formaliser

Recommandation 6 : Accroître les connaissances sur le secteur informel		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
6.1. Envisager de développer une approche et un projet impliquant tous les acteurs de l'administration en relation avec l'économie informelle, et dresser une liste de recommandations qui devront être mises en œuvre progressivement*	<ul style="list-style-type: none"> Organiser un atelier regroupant tous les acteurs concernés 	1
6.2. Délimiter la notion d'informalité	<ul style="list-style-type: none"> En faire un objectif lors de l'atelier 	2
6.3. Quantifier les acteurs informels pour évaluer le poids économique qu'ils représentent et la charge fiscale qu'ils supporteraient s'ils rentraient dans l'économie formelle	<ul style="list-style-type: none"> En faire un objectif lors de l'atelier Faire une enquête 	
6.4. Évaluer les perceptions et aspirations des opérateurs informels	<ul style="list-style-type: none"> Réaliser des enquêtes de perceptions Demander l'assistance des partenaires technique et financier pour le financement des enquêtes 	3
6.5. Envisager de développer une approche pour mieux appréhender le comportement de passager clandestin**	<ul style="list-style-type: none"> Faire des études et enquêtes 	
Recommandation 7 : Faire connaître des avantages financiers nets lors de la formalisation		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
7.1. Assurer aux opérateurs qui se formaliseraient qu'ils tireraient des bénéfices supérieurs par rapport aux coûts fiscaux qu'ils seraient amenés à supporter	<ul style="list-style-type: none"> Aménager un dispositif légal adéquat Procéder à des campagnes d'information et de sensibilisation 	1
Recommandation 8 : Faciliter la formalisation		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
8.1. Simplifier les obligations fiscales des opérateurs informels pour éviter des coûts excessifs et encourager leur formalisation. Toutefois, le Sénégal devrait chercher à combiner mesures dissuasives et mesures incitatives (renforcement des capacités de contrôle, de détection et de sanction de l'administration fiscale)	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer et élargir la télédéclaration et le télépaiement Multiplier les contrôles sur place et le recensement 	1

Recommandation 8 : Faciliter la formalisation		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
8.2. Poursuivre les efforts dans l'amélioration de l'accès aux services administratifs. Le Sénégal devrait au préalable évaluer si une plus grande proximité entre les services administratifs et les opérateurs économiques du secteur informel aurait un impact sur les recettes fiscales que pourrait générer ce secteur	<ul style="list-style-type: none"> ● Rendre les centres fiscaux plus proches des contribuables ● Renforcer la dématérialisation de toutes les procédures administratives fiscales 	2
8.3. Réformer la CGU de sorte qu'elle joue pleinement son rôle de régime transition en lieu et place de régime de refuge*	<ul style="list-style-type: none"> ● Taxer plus les gros contribuables à la CGU que les petits contribuables ● Évaluer la CGU pour que les entreprises ne soient pas dissuadées de croître 	3
Recommandation 9 : Forger une culture de civisme fiscal		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
9. Mettre en place une politique d'éducation fiscale orientée sur le long terme et adaptée à la diversité de la population	<ul style="list-style-type: none"> ● Insérer des cours de civisme fiscal au niveau scolaire ● Impliquer les autorités religieuses et coutumières 	1

Note : * La recommandation a été reformulée par les participants à l'atelier « Renforcer la mobilisation des recettes fiscales pour soutenir l'émergence du Sénégal » tenu à Dakar le 29 novembre 2017. ** La recommandation a été émise par les participants du même atelier.

Il est à noter que la recommandation « Continuer à renforcer les règles fiscales internationales » proposée dans le volume 2 n'a pas été conservée par les participants (OCDE, 2017a). Elle couvrait les points suivants : i) évaluer la règle fiscale sur la limitation de la déduction des intérêts, ii) aligner la législation sur les prix de transfert aux principes directeurs développés par l'OCDE, iii) mettre en œuvre les standards minimums du paquet sur l'érosion de la BEPS, iv) évaluer les avantages et inconvénients de signer des conventions fiscales bilatérales, et v) renforcer la capacité administrative pour mettre en place l'échange d'informations.

Fournir à l'administration publique les capacités d'impulsion pour l'Émergence

Dès son arrivée au pouvoir, en 2012, le président Macky Sall a reconnu la modernisation de l'administration comme priorité. Elle figure désormais comme un des piliers de réformes majeures, avec la révision de la Constitution, la réforme foncière et l'Acte III de la décentralisation. Si le PSE 2014-23 fait référence au besoin de réforme de l'administration publique dans son premier volet quinquennal (2014-18), l'approche opérationnelle n'est toutefois pas spécifiée. Ceci laisse au second volet du PSE une marge de manœuvre importante pour assurer que l'administration publique et ses agents aient véritablement un dynamisme et une efficacité qui leur permettent d'assurer une mission de service de qualité pour les citoyens sénégalais.

Le fonctionnement de l'administration publique doit changer pour lui permettre d'être un catalyseur du développement

Axe 1 : Mettre en œuvre une approche intégrée de la modernisation de l'administration publique

Le besoin d'amélioration de la qualité du service public est tangible et l'enjeu de la quatrième génération de réformes de l'administration publique est substantiel. Plusieurs indicateurs internationaux montrent le besoin d'améliorer la qualité du service fourni par l'administration publique au Sénégal, comme par exemple l'Indice global de compétitivité, qui montre que la corruption et la bureaucratie gouvernementale inefficace sont listées parmi les « facteurs les plus problématiques » pour faire des affaires au Sénégal (Forum Économique Mondial, 2017). Du point de vue du citoyen, le manque de qualité de service se caractérise par un accès difficile et inégal aux services sociaux de base tels que l'eau, l'assainissement, la santé et l'éducation, ainsi que les services judiciaires. Depuis son indépendance,

l'administration publique du Sénégal a connu plusieurs réformes, la dernière vague ayant commencé en 2012. Malgré ces tentatives de réformes, le secteur public continue d'être perçu comme une bureaucratie peu performante avec des contraintes liées aux lourdeurs des procédures d'administration du personnel ; au statut dans la gestion des carrières ; à la maîtrise des effectifs ; au système d'évaluation des agents de l'État peu efficace ; à l'absence de stratégie nationale de formation ; et aux disparités dans le système de rémunération des agents de l'État. L'organisation en avril 2016 du Forum national de l'administration a permis d'identifier huit mesures stratégiques de haut niveau suite à un processus participatif, ainsi qu'un plan d'actions prioritaires (une cinquantaine de procédures administratives à alléger, simplifier, décentraliser, déconcentrer et/ou dématérialiser). Ceci montre l'enjeu et l'envergure de l'agenda de modernisation.

Cependant le calendrier initial diffère considérablement de sa mise en œuvre effective. Les séquençages initiaux de la réforme sont souvent trop ambitieux. Par exemple, le plan de travail annuel 2017 du ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du secteur public (MFPRERSP) et le plan d'actions (2016-17) pour la modernisation de l'administration mettent en avant un calendrier très ambitieux pour réaliser ces réformes importantes dans la GRH. Or les livrables de l'étude sur les distorsions dans le système de rémunération des agents de l'État, commanditée par le Président, sont peu satisfaisants, et la mise en œuvre de la réforme est ralentie (le MFPRERSP et le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan [MEFP] ont été saisis pour faire des propositions sur un plan d'harmonisation des rémunérations). Le non-respect de ce calendrier risque d'affecter la crédibilité de la réforme et la perception par le citoyen de la réelle volonté politique d'introduire des changements durables. Une planification solide apparaît ainsi essentielle pour la mobilisation des acteurs et la mise en place de changements durables. À ce titre, le suivi et la mise en cohérence des réformes font défaut. Le cadre de suivi existe (Comité de modernisation de l'administration publique, CMAP), mais il n'est pas fonctionnel.

La dispersion des efforts, dans un cadre institutionnel fragmenté, pénalise la réalisation de l'agenda de modernisation de l'administration publique. De nombreux acteurs sont impliqués : MFPRERSP ; Bureau organisation et méthodes (BOM) ; Direction de la Promotion de la bonne gouvernance au sein du ministère de l'Intégration africaine, du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) et de la Promotion de la bonne gouvernance ; CMAP ; Comités ministériels de modernisation ; Bureau opérationnel de suivi (BOS) du PSE, etc. Cette multiplication des acteurs s'accompagne d'une duplication des responsabilités dans le domaine de la modernisation de l'administration publique au niveau des mandats des institutions et des priorités de leurs documents stratégiques. Le risque de manque d'efficacité dû à ces chevauchements est d'autant plus préjudiciable que les ressources humaines et financières de chacune des institutions sont limitées. Une réorganisation des structures et de leurs missions apparaît ainsi essentielle pour la mise en œuvre des réformes par les techniciens, au même titre qu'un leadership fort de haut-niveau sur l'ensemble de la chaîne décisionnelle pour porter durablement les réformes et accompagner les acteurs faisant face à des difficultés de terrain. Enfin, la responsabilisation de tous les acteurs aura des impacts positifs pour la réussite des réformes.

Axe 2 : Professionnaliser la gestion des ressources humaines

La stratégie et la politique de la GRH méritent une mise à jour. Plusieurs diagnostics au cours des dernières années (notamment du Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD] et du BOM) ont confirmé les défis importants dans le domaine de

la GRH, tout en reconnaissant les progrès réalisés (PNUD, 2011). Dans sa Lettre de politique sectorielle de développement 2017-21, le MFPRERSP identifie trois axes stratégiques, se focalisant sur la modernisation de la GRH ; la rénovation du service public ; et l'amélioration de la gouvernance institutionnelle. Ces priorités coïncident avec les huit mesures du Forum national de l'administration ayant pour objectif de doter le pays d'un nouveau modèle d'administration publique. Ces mesures incluent l'élaboration d'un nouveau droit de la fonction publique (Loi n° 1961-33 avec une révision de 2015 ; actuellement le processus est lancé avec une note sur les options élaborées soumise à l'autorité), ainsi que celle d'un plan d'harmonisation des rémunérations. Cette réforme, inscrite dans l'agenda du gouvernement, est sensible dans la mesure où elle touche aux différents statuts de plusieurs groupes d'agents de l'État. Le Sénégal réfléchit actuellement au choix entre un système statutaire ou contractuel pour les fonctionnaires – un processus qui a engendré des retards considérables dans la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique. La planification stratégique et le séquençage devraient être les conditions *sine qua non* pour la réforme des ressources humaines (RH). La planification d'une réforme des RH demande une attention particulière. Plus la réforme est ambitieuse, plus sa mise en œuvre nécessite un leadership qualifié et engagé, ainsi que des agents de l'État qui comprennent et soutiennent cette vision future. Les expériences de plusieurs pays de l'OCDE menant de grandes réformes transversales ont montré l'importance d'investir dans le soutien politique, la coordination au sein de l'exécutif et la communication.

Or le Sénégal rencontre des difficultés importantes de coordination des acteurs de l'exécutif. Le Sénégal ne dispose pas de vision globale des initiatives en cours dans le domaine de la réforme de la fonction publique. Dans un contexte de ressources limitées, cette vision globale serait particulièrement utile. Une meilleure coordination des initiatives en cours permettrait également de développer un système de suivi et d'évaluation plus transparent et efficace, ce qui contribuerait au renforcement de la mémoire institutionnelle. De plus, la disponibilité des outils modernes de gestion est indispensable à la professionnalisation de la fonction RH. À ce titre il est à noter que la mise à disposition d'outils RH a déjà commencé dans certains ministères et que la modernisation des RH est à l'étude.

De plus, la planification réaliste de la réforme fait encore défaut. Elle devrait reposer sur un séquençage bien réfléchi, c'est-à-dire une analyse détaillée des conditions requises pour entamer certaines réformes. Cette réflexion devrait englober des éléments de nature stratégique et technique. Du point de vue stratégique, il peut être judicieux de choisir quelques domaines prioritaires très visibles et peu risqués, qui permettront d'établir un précédent de réforme réussie. Du point de vue technique, la disponibilité de données (ou la priorisation de la collecte de données si celles-ci ne sont pas encore disponibles) est essentielle pour entamer certaines réformes de GRH. Actuellement, le Sénégal réfléchit à la façon de traiter la question du système de rémunération : de façon isolée du nouveau droit de la fonction publique, ou conjointement, au risque de rallonger les délais et la complexité du chantier de réforme.

La pression en faveur d'une gestion stratégique des RH s'est accrue avec l'introduction de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La LOLF a été votée en 2011 avec une entrée en vigueur en 2016, mais ce n'est que prochainement que les ministères vont introduire l'approche programme. L'approche programme au niveau des ministères et agences incite à une planification stratégique des effectifs, laquelle nécessite la disponibilité de données. Plusieurs ministères font à ce stade un effort important pour créer leur propre base de données, mais pas forcément de manière coordonnée, ce qui limite l'interopérabilité, l'échange de données, et l'efficacité de manière plus générale. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la masse salariale à gérer est importante et que sa gestion est cruciale.

Au-delà de ce besoin d'informations, l'approche programme de la LOLF et la planification stratégique des effectifs encouragent également un certain degré de délégation de la fonction RH pour une gestion plus souple et plus réactive aux besoins stratégiques des organisations individuelles. La Direction de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences du MFPRERSP aura un rôle clé à jouer concernant le développement et la mise en œuvre d'une approche de gestion stratégique des RH. Ceci ne se limitera pas au développement du cadre réglementaire et à la collecte et la gestion de données, mais impliquera également un renforcement du dialogue avec les directions RH des ministères (pour autant qu'elles existent – en effet le corps des GRH n'est pas créé et seuls quatre ministères – éducation nationale ; formation professionnelle, apprentissage et artisanat ; santé et action sociale ; et économie, finances et plan – ont des directions de RH). Une délégation (partielle) de la fonction RH au niveau des ministères techniques (relais du MFPRERSP) suppose de leur accorder un mandat formel, tout en reconnaissant à l'entité centrale du MFPRERSP un rôle de supervision, ainsi qu'une capacité de communication et de soutien. Dans ce sens, le rapport de l'audit physique et biométrique a recommandé la généralisation des directions de RH au sein des ministères. Cette organisation permettra d'éviter la duplication des efforts des directions de RH des ministères techniques (comme, par exemple, dans le cas actuel du développement de manuels de procédure). En Côte d'Ivoire par exemple, la fonction de gestionnaire des RH a été généralisée dans tous les ministères depuis deux ans : tous les ministères ont ainsi une direction des RH qui doit rendre compte au ministre en charge des questions relatives à la fonction publique. La généralisation de cette fonction a permis de réaliser des économies. Au Sénégal, des initiatives proches existent comme par exemple les statisticiens de l'ANSD détachés dans les ministères sectoriels, ou les agents comptables particuliers du MEFP, qu'il serait opportun d'évaluer pour mesurer leur utilité et efficacité.

Plusieurs documents stratégiques du gouvernement sénégalais font référence au besoin de développer de nouvelles compétences chez les agents de l'État pour orienter le service public vers plus de qualité. À ce stade cependant, cela ne s'est pas encore traduit en une stratégie de développement de compétences pointue. D'après la cartographie OCDE des compétences, quatre éléments sont à prendre en compte pour passer de la définition des compétences à la gestion des compétences : la détermination des besoins et l'évaluation des écarts ; le recrutement ; le développement ; et la conception des organisations qui sont prêtes à exploiter ces compétences (OCDE, 2017b).

Axe 3 : Tirer profit du gouvernement ouvert comme vecteur de promotion du contrat social

La notion de gouvernement ouvert a été bien accueillie par le leadership politique sénégalais dans le contexte du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). L'adhésion au PGO, ainsi que le développement d'un plan d'action (obligatoire), offriraient l'opportunité de stimuler les bonnes pratiques de gouvernement ouvert au sein de l'administration sénégalaise. Dans ce sens, l'adhésion au PGO est enclenchée depuis 2012 (lettre d'intention envoyée). Un cadre juridique solide constitue le fondement nécessaire pour que les réformes gouvernementales ouvertes soient fermement enracinées. Si la Constitution de 2001 (dernière révision en 2016) fait référence aux principes du gouvernement ouvert, le Sénégal n'a pas à ce jour de loi d'accès à l'information, même si les initiatives visant à adopter une telle loi sont en cours depuis plusieurs années (mise en place d'un comité multi-acteurs avec la société civile et l'administration ; étude qui capitalise sur le cadre légal existant en cours ; projet de texte de loi sur l'accès à l'information en cours d'observation par les autorités). Or le droit d'accéder à l'information publique constitue un pilier essentiel d'un

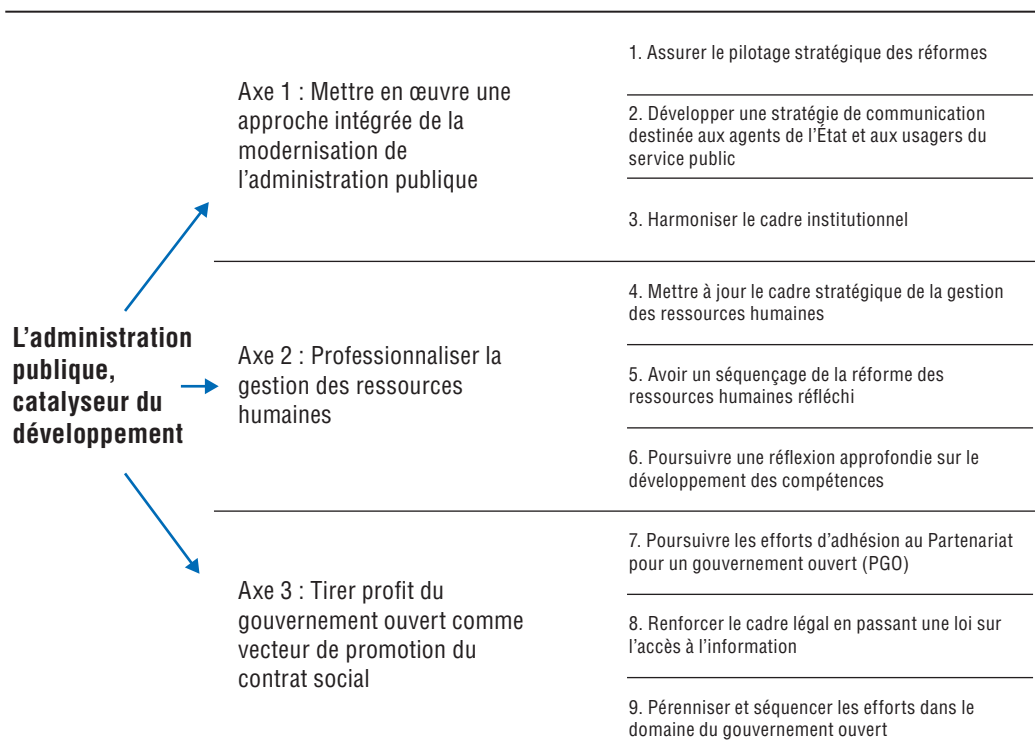
gouvernement ouvert, et une telle loi a le potentiel de réduire la corruption et de renforcer la confiance des citoyens envers le gouvernement.

Des initiatives participatives se développent, mais le défi est d'assurer une approche stratégique à long terme et un renfort mutuel des initiatives. Les politiques publiques dans le domaine de la gouvernance expriment une orientation vers les principes du gouvernement ouvert (dialogue national organisé en mai 2016 à Dakar, LPGS 2017-21 du MFPRERSP élaborée de manière inclusive et participative, etc.). Cet échantillon de projets de nature participative souligne le potentiel et l'engagement du gouvernement du Sénégal à faire progresser le gouvernement ouvert dans différents domaines. Néanmoins, à ce stade, il manque un cadre stratégique ou plan d'action pour orienter l'agenda gouvernement ouvert. Par ailleurs, un point d'attention particulier concerne l'assurance de pérennité des efforts participatifs et l'existence de plusieurs formes intermédiaires de participation. Enfin, le renforcement de l'interaction avec le citoyen suppose une communication proactive concernant l'agenda gouvernement ouvert, notamment compte tenu de la grande variété des langues parlées au Sénégal, mais aussi du faible taux d'alphabétisation de la population.

Face à ces constats, trois pistes de réformes relatives au fonctionnement de l'administration devraient être engagées. Elles abordent le cadre stratégique de la gestion de la réforme, la GRH et le gouvernement ouvert (graphique 2.10) :

1. Mettre en œuvre une approche intégrée de la modernisation de l'administration publique.
2. Professionnaliser la gestion des ressources humaines.
3. Tirer davantage profit du gouvernement ouvert.

Graphique 2.10. **Les trois axes de recommandations de politiques publiques pour le fonctionnement de l'administration publique**



Le plan d'action des réformes pour le fonctionnement de l'administration publique présente les options de mise en œuvre

Il est à noter que les recommandations et sous-recommandations sont tirées du volume 2 de l'Examen multidimensionnel du Sénégal (OCDE, 2017a). Certaines ont été reformulées par les participants à l'atelier « Vers une administration publique opérant comme catalyseur du développement social et économique » tenu à Dakar le 28 novembre 2017, et d'autres ont été ajoutées. Ces changements sont tous signalés par des astérisques. Les propositions d'action et l'ordre de priorité (1 désignant le plus prioritaire et 3 le moins prioritaire) proviennent quant à eux entièrement des participants.

Tableau 2.3. **Plan d'action pour le fonctionnement de l'administration publique**

Axe 1 : Mettre en œuvre une approche intégrée de la modernisation de l'administration publique

Recommandation 1 : Assurer le pilotage stratégique des réformes*		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
1.1. Assurer la mise en cohérence des réformes*	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduire la fragmentation du cadre institutionnel ● Réorganiser les ressources humaines et financières dédiées à l'agenda des réformes ● Lister toutes les réformes et initiatives en cours ● Aligner (voire intégrer et rationaliser) tous les plans et stratégies consacrés à l'agenda de modernisation 	1
1.2. Améliorer la planification des réformes*	<ul style="list-style-type: none"> ● Assurer une priorisation intégrée et un séquençage logique des actions de réforme 	2
1.3. Définir une démarche qualité opérationnelle de mise en œuvre des réformes**	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en application l'arrêté du Premier ministre sur l'organisation et le fonctionnement du CMAP ● Assurer le fonctionnement régulier du CMAP ● Clarifier les rôles des acteurs des réformes et les doter des ressources nécessaires à leur mise en œuvre 	2
1.4. Mettre en œuvre une stratégie de conduite du changement**	<ul style="list-style-type: none"> ● Assurer un leadership de transformation fort et permanent ● Déployer une communication ciblant les décideurs, les agents, les citoyens, les usagers 	2
1.5. Améliorer le suivi et l'évaluation des réformes**	<ul style="list-style-type: none"> ● Adapter les cadres de suivi et d'évaluation pour les standardiser et les normaliser ● Professionnaliser les activités de suivi et d'évaluation en s'appuyant sur les cellules d'étude et de planification qui existent déjà 	3
Recommandation 2 : Développer une stratégie de communication destinée aux agents de l'État et aux usagers du service public*		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
2. Développer une stratégie de communication destinée aux agents de l'État et aux usagers du service public*	<ul style="list-style-type: none"> ● Identifier les différentes cibles ● Élaborer un plan intégré de communication ● Mettre en œuvre le suivi et l'évaluation du plan 	1
Recommandation 3 : Harmoniser le cadre institutionnel*		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
3. Harmoniser le cadre institutionnel*	<ul style="list-style-type: none"> ● Harmoniser le cadre réglementaire en recentrant chaque structure dans son cœur de métier 	1

Axe 2 : Professionnaliser la gestion des ressources humaines

Recommandation 4 : Mettre à jour le cadre stratégique de la GRH		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
4.1. Avoir un leadership qualifié et engagé qui se traduise par un investissement en matière de soutien politique, de coordination au sein de l'exécutif et de communication de la réforme	<ul style="list-style-type: none"> ● Définir la politique nationale de RH ● Inscrire la stratégie dans l'agenda de l'État ● Réviser le cadre juridique adéquat de la GRH 	3
4.2. Coordonner les initiatives RH en cours pour avoir un aperçu global	<ul style="list-style-type: none"> ● Créer une unité de coordination des actions et initiatives RH ● Renforcer le dialogue entre le MFPRERSP et les directions des RH des autres ministères ❖ Mettre en place un cadre de dialogue de gestion 	

Recommandation 4 : Mettre à jour le cadre stratégique de la GRH		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
4.3. Développer un système de suivi et d'évaluation plus transparent et efficace, ce qui contribuera à un renforcement de la mémoire institutionnelle*	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en place un système de suivi et d'évaluation des réformes RH ● Assurer la disponibilité en données pour assurer une planification informée : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Définir une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences ❖ Systématiser l'audit physique et biométrique du personnel périodiquement ❖ Mettre en place un système d'information RH 	
Recommandation 5 : Avoir un séquençage de la réforme des RH réfléchi		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
5.1. Mener une analyse détaillée des conditions (stratégiques et techniques) requises pour entamer certaines réformes	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en place un comité de pilotage ● Élaborer des termes de référence ● Mener une étude ● Élaborer une note d'orientation 	
5.2. Planifier une harmonisation du système de rémunération*	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en place un comité d'exploitation des recommandations du rapport déjà élaboré ● Simuler plusieurs scénarios de rémunérations retenus et n'en garder qu'un ● Partager les résultats avec l'ensemble des acteurs ● Adopter des textes juridiques relatifs au choix retenu 	
Recommandation 6 : Poursuivre une réflexion approfondie sur le développement des compétences		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
6. Poursuivre une réflexion approfondie sur le développement des compétences		

Axe 3 : Tirer profit du gouvernement ouvert comme vecteur de promotion du contrat social

Recommandation 7 : Poursuivre les efforts d'adhésion au PGO		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
7. Poursuivre les efforts d'adhésion au PGO	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en place un comité technique en charge du travail préparatoire ● Assurer la participation de la société civile ● Élaborer un plan d'action, avec un soutien sous forme d'assistance technique 	1
Recommandation 8 : Renforcer le cadre légal en passant une loi sur l'accès à l'information		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
8. Renforcer le cadre légal en passant une loi sur l'accès à l'information	<ul style="list-style-type: none"> ● Compléter le processus de validation mené par le ministère de l'Intégration africaine, du Nepad et de la Promotion de la bonne gouvernance ● Adopter le projet de loi 	1
Recommandation 9 : Pérenniser et séquencer les efforts dans le domaine du gouvernement ouvert		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
9.1. Profiter du potentiel des initiatives existantes et de l'engagement du gouvernement pour faire progresser le gouvernement ouvert	<ul style="list-style-type: none"> ● Harmoniser et mettre en synergie les initiatives existantes ● Mettre en place un comité de surveillance et assurer son fonctionnement régulier 	1
9.2. Fournir un cadre stratégique et un plan d'action qui oriente l'agenda de gouvernement ouvert*	<ul style="list-style-type: none"> ● Valider des termes de référence du comité technique ● Élaborer le règlement intérieur du comité technique 	
9.3. Renforcer l'interaction avec le citoyen, ce qui suppose une communication proactive concernant l'agenda gouvernement ouvert	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en place un dispositif de communication (forum) 	
9.4. Assurer des efforts continus tout au long du cycle des politiques publiques, notamment en termes de suivi et d'évaluation, pour susciter l'engagement durable des citoyens et leur permettre d'exercer une veille citoyenne*	<ul style="list-style-type: none"> ● Rendre disponibles et accessibles l'information et les données ● Rendre disponibles les analyses d'impact des politiques publiques ● Mettre en exergue les conséquences des politiques pour les citoyens afin de les amener à s'engager durablement 	
9.5. Renforcer les capacités des agents de l'état dans les domaines de gouvernement ouvert pour gérer une approche participative	<ul style="list-style-type: none"> ● Élaborer et mettre en œuvre un plan de formation des agents de l'État (renforcement des compétences) 	

Note : * La recommandation a été reformulée par les participants à l'atelier « Vers une administration publique opérant comme catalyseur du développement social et économique » tenu le 28 novembre 2017 à Dakar. ** La recommandation a été émise par les participants au même atelier.

Références

- Banque mondiale (2017), *Indicateurs de développement dans le monde* (base de données), <http://databank.banquemondiale.org/>.
- DGID (2017), document non publié, Direction générale des impôts et des domaines du Sénégal, <http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/>
- Forum Économique Mondial (2017), « Senegal », *Global Competitiveness Index 2016-2017 Edition*, Forum économique mondial, Cologny, http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_SEN.pdf.
- FSPE (2017), *Rapport d'activités tri annuel 2014-2017*.
- IRD/UCAD/Unicef (2016), « Les enfants hors ou en marge du système scolaire classique au Sénégal », étude Orlecol, synthèse analytique, http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-03/010069024.pdf (consulté en juin 2017).
- MEFP (2016), « Situation économique et financière en 2016 et perspectives en 2017 », Direction générale de la planification et des politiques économiques, Direction de la prévision et des études économiques, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Dakar, www.dpee.sn.
- MEN (2017), « Synthèse prospective de l'évaluation de la phase 1 du programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence de l'éducation et de la formation, (Re)contextualiser le PAQUET », ministère de l'Éducation nationale, Dakar, <http://www.men.gouv.sn>.
- MEN (2016), « Évaluation de la première phase du Paquet-EF, Financement de l'éducation et de la formation », ministère de l'Éducation nationale, Dakar, <http://www.men.gouv.sn>.
- OCDE (2017a), *Examen multidimensionnel du Sénégal : Volume 2. Analyse approfondie et recommandations, Les voies de développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287082-fr>.
- OCDE (2017b), *Skills for a High Performing Civil Service*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- OCDE/ATAF/CUA (2017), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2017*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280854-en-fr>
- Pasec (2016), « Pasec 2014 – Performances du système éducatif sénégalais : Compétences et facteurs de réussite au primaire », Pasec, Confemen, Dakar, <http://www.pasec.confemen.org/wp-content/uploads/2017/02/Pasec2014-Rapport-Sénégal.pdf>.
- PNUD (2011), *Rapport national sur la gouvernance au Sénégal*, <http://www.sn.undp.org/content/dam/senegal/docs/gouvernance/undp-sn-Rapport%20National%20gouvernance%20jan%202013.pdf>.
- Unesco (2017), UIS.Stat (base de données), Paris, <http://data.uis.unesco.org/>.

Chapitre 3

Le tableau de bord des indicateurs de suivi des réformes pour le Sénégal

Ce chapitre propose une série d'indicateurs de suivi des réformes proposées dans les domaines de l'éducation, de la fiscalité et du fonctionnement de l'administration publique. Après avoir présenté la méthodologie et discuté des faiblesses du système statistique national, le chapitre avance les objectifs à atteindre pour 2023 et 2035 pour chacun des indicateurs.

Le suivi des politiques publiques au travers d'indicateurs est nécessaire pour un pilotage informé de la réforme. Une stratégie de développement bien conçue doit permettre de suivre et évaluer l'efficacité des politiques publiques en permettant aux décideurs politiques de réévaluer et réajuster régulièrement les réformes entreprises en vue de leur mise en œuvre optimale. Le Sénégal est bien outillé pour ce faire, avec un cadre harmonisé de suivi-évaluation du Plan Sénégal émergent (PSE) avec en son centre le Bureau opérationnel de suivi (BOS) du PSE qui produit des rapports de suivi annuels, et les 49 indicateurs de suivi-évaluation du volet 1 du PSE présentés (République du Sénégal, 2014). Ce chapitre vise à fournir aux commissions de préparation de la phase 2 du PSE des propositions d'indicateurs de suivi. Ces indicateurs sont en lien étroit avec les résultats attendus des réformes proposées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et validées par le gouvernement sénégalais. Ces indicateurs, présentés sous forme d'un tableau de bord, pourront être retenus par les commissions si ces dernières les jugent pertinents.

Le tableau de bord doit être interprété avec prudence. La lecture du tableau de bord ne doit pas se résumer à la performance chiffrée du Sénégal, mais aux évolutions des tendances observées sur une longue période et aux comparaisons internationales. En effet, il s'agit de tenir compte des erreurs possibles de mesure, et du temps nécessaire entre les actions entreprises et leurs effets sur la sphère socio-économique. Particulièrement, dans le domaine de l'éducation, la croissance démographique représente un défi majeur dans l'atteinte des objectifs présentés ici. Ainsi, la valeur ajoutée de ce tableau est la synthèse des progrès mesurés par les différents groupes d'indicateurs. La batterie d'indicateurs permet d'avoir une vue d'ensemble des progrès pour atteindre les objectifs d'amélioration des secteurs éducatif, fiscal et du fonctionnement de l'administration publique.

Enfin, il est à souligner l'importance de la transparence de l'action de l'État, indispensable pour un contrat social équilibré. Au-delà du besoin de suivi des politiques publiques nationales, l'action de l'État doit pouvoir être transparente pour assurer une bonne reddition de comptes auprès des citoyens. Ceci nécessite des données de qualité, fiables, disponibles en temps réel et suffisamment désagrégées. Le besoin de données s'inscrit véritablement dans une culture de prise de décisions fondées sur des réalités, qui permet de concevoir des actions publiques adaptées et d'évaluer leurs effets à long terme. Cela peut contribuer à renforcer la responsabilité du gouvernement envers les citoyens, améliorer les capacités de pilotage de l'administration publique et intensifier l'engagement citoyen. Dans ce contexte, les tableaux de bord ont une importance capitale.

Le tableau de bord propose des objectifs à atteindre pour l'émergence en 2035

Pour les trois plans d'action (éducation, fiscalité, administration publique), le tableau de bord présente un petit nombre d'indicateurs. Le tableau de bord contient d'une part des indicateurs principaux permettant de mesurer les progrès globaux vers l'émergence, fruits de l'ensemble des réformes à mener. Il contient d'autre part des indicateurs spécifiques qui

servent quant à eux à faire un suivi plus précis des résultats attendus des séries de réformes proposées. Pour tous ces indicateurs, plusieurs valeurs sont présentées :

- Le niveau atteint par le Sénégal au début de la mise en œuvre du PSE (2014, ou à défaut l'année la plus récente disponible).
- Le niveau atteint par le Sénégal en 2015 et 2016 (sous réserve de la disponibilité des données).
- Les objectifs à atteindre à l'émergence (soit en 2035), ainsi que les objectifs intermédiaires (en 2023). Pour le secteur de l'éducation, les objectifs pour 2030 sont aussi calculés afin d'être alignés avec les échéances du Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence du secteur de l'éducation et de la formation (Paquet-EF) et des Objectifs de développement durable.

Pour éclairer la prise de décisions, le tableau de bord fournit une diversité d'indicateurs de suivi. Le tableau de bord comprend des mesures objectives ainsi que des données subjectives issues d'enquêtes. Cela vise à prendre en compte la perception et l'opinion des Sénégalais sur les réformes et politiques mises en œuvre. De plus, le tableau de bord essaie, dans la mesure du possible, d'allier des données de source internationale, dans un souci de comparaison entre pays, et de source nationale, pour un suivi précis de certains impacts de réformes. L'utilisation plus systématique de sources nationales dans le tableau de bord pourra permettre de compléter et comparer les données. À ce titre, la collaboration statistique entre les institutions sénégalaises (Agence nationale de statistique et de la démographie du Sénégal [ANSD] et ministères sectoriels notamment) est essentielle pour parvenir à un suivi efficace des réformes, et pour que cet outil puisse être pleinement approprié par le gouvernement et les institutions sénégalaises.

Les objectifs à atteindre en 2035 sont calculés pour les indicateurs de source internationale. Deux modes de calcul sont retenus comme expliqué ci-dessous. Pour les indicateurs de source nationale, les objectifs reflètent les documents de stratégies nationaux ou internationaux (les objectifs non spécifiés pourront être complétés par la partie sénégalaise).

1. En utilisant une méthodologie statistique qui reflète les niveaux obtenus par les économies à revenu intermédiaire (tranche inférieure et supérieure) dans le monde. Cette méthode est privilégiée dans la mesure du possible.
2. En calculant la performance des 10 % des pays à revenu intermédiaire les plus performants. En effet, pour ces indicateurs, la méthodologie statistique présentée dans le point 1 fournit des objectifs pour 2035 trop peu ambitieux compte tenu des niveaux déjà atteints par le Sénégal.

La méthodologie statistique privilégiée (point 1) se base sur un produit intérieur brut (PIB) par habitant au Sénégal égal à 5 456 USD (dollars des États-Unis) en 2035, après ajustement des différences de pouvoir d'achat entre les pays. Cette hypothèse de PIB par habitant calculé pour 2035 prend en compte l'objectif du PSE de multiplier le PIB par habitant par 1.5 en 10 ans (soit de 2014 à 2025). La même évolution est retenue sur la période 2025-35. Avec un PIB par habitant à 5 456 USD en 2035, le Sénégal rejoindrait le rang des pays à revenu intermédiaire. La méthodologie se base donc sur un échantillon composé de tous les pays à revenu intermédiaire. Bien que tous les pays de ce groupe ne soient pas nécessairement des modèles d'émergence à suivre en soi, le critère du revenu permet, dans la majorité des cas, de sélectionner des pays partageant de nombreuses caractéristiques avec les économies émergentes. Par ailleurs, les pays de l'échantillon

permettent d'obtenir suffisamment de données pour que les estimations économétriques des valeurs cibles en 2035 soient valides.

En utilisant le groupe des pays à revenu intermédiaire, des régressions bi-variées sont calculées pour chaque indicateur. L'indicateur retenu est la variable dépendante, avec le PIB par habitant en variable indépendante. La première étape est la régression des indicateurs sur le PIB par habitant (équation 1). Dans un second temps, le coefficient d'interception associé au Sénégal est additionné au coefficient estimé du PIB par habitant multiplié par le PIB par habitant cible en 2035 (5 456 USD internationaux constants en parité de pouvoir d'achat) pour obtenir les valeurs objectifs (équation 2).

$$\text{Indicateur} = \alpha + \beta * \text{PIB par habitant} \quad (\text{équation 1})$$

$$\text{Valeur objectif}_{\text{sen}} = \alpha_{\text{sen}} + \beta * 5\,456 \quad (\text{équation 2})$$

Afin de vérifier que les objectifs pour 2035 soient réalistes pour le Sénégal, les tendances de progression ont été calculées pour les indicateurs dont les séries chronologiques historiques les plus complètes sont disponibles. Ces tendances illustrent les niveaux des indicateurs en 2035 si le rythme de progression des indicateurs reste inchangé. Il apparaît que les valeurs obtenues ainsi sont très proches des valeurs calculées avec la méthodologie statistique décrite ci-dessus. Cet exercice a permis de valider les objectifs proposés pour l'émergence en 2035.

Les objectifs intermédiaires (2023) sont calculés en interpolant linéairement le chiffre de la dernière année disponible pour le Sénégal et l'objectif de 2035 (qu'il soit calculé selon la méthode 1 ou 2). L'interpolation linéaire est une méthode permettant d'estimer la valeur d'un indicateur entre deux points déterminés. Elle consiste à dériver pour cela la fonction linéaire passant par les deux points déterminés. Par exemple, en connaissant la valeur d'un certain indicateur y en 2015 et 2035, sa valeur en 2023 (y_{2023}) est dérivée en utilisant l'équation suivante :

$$\frac{y_{2023} - y_{2015}}{2023 - 2015} = \frac{y_{2035} - y_{2015}}{2035 - 2015}$$

Lorsque, pour un indicateur spécifique, aucune donnée récente n'est disponible, la valeur pour 2023 ne peut être estimée.

Un suivi fiable, reflétant la réalité des réformes et actions entreprises, repose sur une collecte de données statistiques de qualité

Au Sénégal, la production de statistiques est relativement bonne, même si des améliorations peuvent être apportées. En matière de méthodologie et de standards, les classifications et systèmes de sectorisation adoptés par l'ANSD sont largement conformes aux meilleures pratiques et normes internationales. Toutefois, les capacités sont insuffisantes pour un suivi efficace en temps opportun et il est parfois difficile d'obtenir une image exhaustive de la réalité sur le terrain, comme par exemple, le nombre de structures et de bénéficiaires des programmes nationaux. Par ailleurs, des méthodologies différentes sont parfois utilisées dans la production et la collecte de données entre institutions – par exemple, entre le ministère de l'Éducation nationale (MEN) et l'ANSD – entraînant parfois des divergences dans les données et les analyses qui en découlent. Une meilleure coordination entre les différents producteurs de statistiques dans le pays est une priorité sous la houlette de l'ANSD, conformément à la Loi n° 2012-03 du 3 janvier 2012 modifiant et complétant la Loi n° 2004-21 du 21 juillet 2004 portant sur l'organisation des activités statistiques au Sénégal.

Des besoins apparaissent dans l'accès aux données et à l'information dématérialisée. En effet, la diffusion des statistiques et le temps de réaction à des demandes spécifiques restent parfois longs et les raisons du rejet de certaines demandes d'information peuvent être obscures. Une coopération intra gouvernementale accrue permettrait de s'assurer que les données produites soient disponibles en temps utile et ainsi mieux exploitées par l'administration sénégalaise. Par exemple, les activités de collecte de données sur la population (enquêtes de pauvreté, recensements agricoles, état civil) et les entreprises peuvent permettre, sous certaines conditions, une meilleure connaissance du secteur informel, et ainsi renforcer l'efficacité du régime fiscal.

Indicateurs du secteur éducatif

Indicateurs principaux

Indicateurs	Niveau au début du PSE (2014)	Niveau en 2015	Niveau en 2016	Objectif 2023	Objectif 2030*	Objectif émergence 2035	Source	Méthodologie
Taux d'achèvement de l'école primaire (% du groupe d'âge pertinent)	59	57	-	72	91.2	91.5	Données internationales Unesco (2017)	1
Taux d'achèvement du premier cycle du secondaire (% du groupe d'âge pertinent)	40	39	-	53	71.9	72.5	Données internationales Unesco (2017)	1
Taux d'alphabétisation des adultes (% des personnes âgées de 15 ans et plus)	43 (2013)	-	-	59	79.6	80.4	Données internationales Unesco (2017)	1
Durée moyenne de scolarisation (ans)	2.77 (2013)	-	-	Na	7.7	7.9	Données internationales Unesco (2017)	1

Note : *Ce tableau fournit également des objectifs pour 2030 afin d'être aligné sur les Objectifs de développement durable et le programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence du secteur de l'éducation et de la formation (Paquet-EF).

Indicateurs spécifiques aux réformes proposées dans le plan d'action

Résultats attendus	Indicateurs	Niveau au début du PSE (2014)	Niveau en 2015	Niveau en 2016	Objectif 2023	Objectif 2030*	Objectif émergence 2035	Source	Méthodologie	Commentaires
L'efficacité de la dépense éducative est améliorée à travers une meilleure gestion budgétaire, administrative et institutionnelle du système éducatif	Dépenses par élève du primaire (% du PIB par habitant)	20	-	-	18	15	15	Données internationales Unesco (2017)	1	Cet indicateur est à interpréter avec beaucoup de précaution. Les chiffres sont donnés à titre d'information et ne constituent pas un objectif en tant que tel.
	Dépenses par élève du secondaire (% du PIB par habitant)	28 (2011)	-	-	25	20.6	20.3	Données internationales Unesco (2017)	1	
	Enseignants inscrits au Management intégré des ressources axé sur une dotation rationnelle (Mirador) (% du total des enseignants)	79	77	-	100	100	100	Données locales MEN (2017)		

3. LE TABLEAU DE BORD DES INDICATEURS DE SUIVI DES RÉFORMES POUR LE SÉNÉGAL

Résultats attendus	Indicateurs	Niveau au début du PSE (2014)	Niveau en 2015	Niveau en 2016	Objectif 2023	Objectif 2030*	Objectif émergence 2035	Source	Méthodologie	Commentaires
La qualité de l'enseignement est améliorée grâce à une meilleure formation des personnels de l'éducation	Élèves de la 2/3e année atteignant au moins un niveau de compétence minimum en mathématiques dans l'évaluation Pasec (%)	62	-	-	67		74	Données internationales Unesco (2017) et Pasec (2016)	2	Il est à noter que les résultats du Programme international pour le suivi des acquis des élèves pour le développement (PISA-D) pour le Sénégal seront disponibles en 2019 et pourront être introduits dans le tableau de bord. PISA cible les élèves de 15 ans (fin de l'enseignement fondamental) et évalue les compétences des élèves en mathématiques, sciences et lecture.
	Élèves de la 2/3e année atteignant au moins un niveau de compétence minimum en lecture dans l'évaluation Pasec (%)	29	-	-	49		75	Données internationales Unesco (2017) et Pasec (2016)	2	
	Élèves en fin de cycle primaire atteignant au moins le seuil minimal de compétence en lecture (%)	61	-	-	65	70	71	Données internationales Unesco (2017) et Pasec (2016)	1	
	Élèves en fin de cycle primaire atteignant au moins le seuil minimal de compétence en mathématique (%)	59	-	-	61	63	64	Données internationales Unesco (2017) et Pasec (2016)	1	
	Enseignants formés dans l'éducation pré-primaire (% du total des enseignants dans le pré-primaire)	26	26	-	47	75.6	75.8	Données internationales Unesco (2017)	1	
	Enseignants formés dans l'éducation primaire (% du total des enseignants dans le primaire)	70	68	-	76	85.6	85.7	Données internationales Unesco (2017)	1	
	Enseignants formés dans l'éducation secondaire supérieure (% du total des enseignants dans le secondaire supérieur)	-	-	-	-	76.9	77.2	Données internationales Unesco (2017)	1	
	Enseignants formés dans l'éducation secondaire (% du total des enseignants dans le secondaire)	-	48	-	62	80	80	Données internationales Unesco (2017)	1	

3. LE TABLEAU DE BORD DES INDICATEURS DE SUIVI DES RÉFORMES POUR LE SÉNÉGAL

Résultats attendus	Indicateurs	Niveau au début du PSE (2014)	Niveau en 2015	Niveau en 2016	Objectif 2023	Objectif 2030*	Objectif émergence 2035	Source	Méthodologie	Commentaires
	Élèves de l'enseignement secondaire inscrits à des programmes de formation professionnelle (%)	-	9	-	15	22	23	Données internationales Unesco (2017)	1	
	Enfants hors école qui sont ou ont été scolarisés dans des <i>daaras</i> (%)	34 (2013)	-	-	-	-	-	Données locales IRD/UCAD/Unicef (2016)		Aucun objectif n'a été fixé car il s'agit ici de données locales. Ainsi, à défaut de données comparables pour le groupe des pays à revenu intermédiaire, les régressions bi-variées ne peuvent pas être calculées pour fixer un objectif. Les données sont donc présentées afin de réaliser un suivi fin des indicateurs nationaux.
L'équité et la diversification de l'offre éducative sont renforcées	Part du budget de l'éducation dédié à l'alphabétisation (%)	-	-	1.5	3	3	3	Données locales MEN (2017)		Il est à noter que le chiffre présenté de 1.5 % du budget correspond à la dernière année disponible. Les objectifs pour 2023 et 2035 sont en lien avec les accords de Bamako qui recommandent de dédier 3 % du budget de l'éducation à ce secteur.
	Enfants en âge d'aller à l'école qui sont hors du système scolaire formel (%)	47 (2013)	-	-	Vers une baisse	Vers une baisse	Vers une baisse	Données locales IRD/UCAD/Unicef (2016)		Aucun objectif n'a été fixé car il s'agit ici de données locales. Ainsi, à défaut de données comparables pour le groupe des pays à revenu intermédiaire, les régressions bi-variées ne peuvent pas être calculées pour fixer un objectif. Les données sont donc présentées afin de réaliser un suivi fin des indicateurs nationaux.

Note : *Ce tableau fournit également des objectifs pour 2030 afin d'être aligné sur les Objectifs de développement durable et le programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence du secteur de l'éducation et de la formation (Paquet-EF).

Indicateurs du système fiscal

Indicateur principal

Indicateurs	Niveau au début du PSE (2014)	Niveau en 2015	Niveau en 2016	Objectif 2023	Objectif émergence 2035	Source	Méthodologie	Commentaires
Recettes fiscales (% du PIB)	19.6	19.8	-	Vers une hausse	Vers une hausse	Données internationales FMI (2017)		Aucun objectif chiffré n'est fixé ici car il ne s'agit pas de simplement poursuivre un but d'accroissement des recettes fiscales mais également d'évolution de la structure fiscale. À titre indicatif, les recettes fiscales des 10 % des pays à revenu intermédiaire les plus performants sont en moyenne de 32 % du PIB.

Indicateurs spécifiques aux réformes proposées dans le plan d'action

Résultats attendus	Indicateurs	Niveau au début du PSE (2014)	Niveau en 2015	Niveau en 2016	Objectif 2023	Objectif émergence 2035	Source	Méthodologie	Commentaires
Le climat des affaires est amélioré grâce à une réforme du système fiscal	Taux d'imposition total (% des bénéficiaires commerciaux)	45	47	45	Vers une réduction	Vers une réduction	Données internationales Banque mondiale (2017)	1	La baisse du taux d'imposition total doit s'accompagner d'un élargissement de l'assiette fiscale
	Coût des dépenses fiscales (% du PIB)	8	-	-	Vers une réduction	Vers une réduction	Données locales MEFP (2016)		
	Impôt à la consommation (% des recettes fiscales totales)	64	-	-	-	-			
	Impôts sur le revenu et les bénéficiaires (% des recettes fiscales totales)	26	-	-	-	-	Données locales OCDE/ATAF/CUA (2016)		Aucun objectif n'a été fixé car il s'agit ici de données locales, présentées afin de réaliser un suivi fin des indicateurs nationaux. Il s'agit d'aller vers une meilleure répartition de la composition des recettes fiscales. À ce titre, les différentes catégories d'impôts doivent être suivies et analysées de manière conjointe.
	Cotisations de sécurité sociale (% des recettes fiscales totales)	5	-	-	-	-			
	Autres types d'impôts (% des recettes fiscales totales)	5	-	-	-	-			
	Part des impôts fonciers dans les recettes totales (% des recettes totales)	3	-	-	-	-	Données locales OCDE (2016)		

Résultats attendus	Indicateurs	Niveau au début du PSE (2014)	Niveau en 2015	Niveau en 2016	Objectif 2023	Objectif émergence 2035	Source	Méthodologie	Commentaires
L'administration fiscale est renforcée	Paiements d'impôts (nombre)	58	58	58	48	32	Données internationales Banque mondiale (2017)	1	
	Temps nécessaire pour préparer et payer ses impôts (heures)	620	620	441	388	297	Données internationales Banque mondiale (2017)	1	L'objectif pour 2023 a ici été interpolé par rapport à 2016 et non 2015. En effet, étant donnée la rapide progression entre 2015 et 2016, l'interpolation par rapport à 2015 aurait donné un objectif pour 2023 supérieur au niveau en 2016.
Le secteur informel se formalise	Entreprises qui considèrent les pratiques du secteur informel comme une contrainte majeure (%)	76	-	-	66	51	Données internationales Banque mondiale (2016)	1	

Indicateur du fonctionnement de l'administration publique

Indicateur principal

Indicateurs	Niveau au début du PSE (2014)	Niveau en 2015	Niveau en 2016	Objectif 2023	Objectif émergence 2035	Source	Méthodologie	Commentaires
Indice de la performance du management publique (1 = faible et 10 = élevé)	6.2	-	6.7	6.8	7	Bertelsmann Stiftung (2016)	2	Cet indicateur mesure les capacités de l'administration en matière de capacités de suivi, d'efficacité des ressources, de consensus, et de coopération internationale. La méthodologie 2 a ici été étendue aux pays à revenu élevé et non seulement à revenu intermédiaire afin d'obtenir un objectif plus ambitieux. Par ailleurs, l'interpolation a été réalisée par rapport à 2016 étant donné l'absence de valeur pour 2015.

Références

Banque mondiale (2017), *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), Washington, DC, <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

Banque mondiale (2016), *Enquête entreprise, 2016* (base de données), Washington, DC, www.enterprisesurveys.org/data/.

Bertelsmann Stiftung (2016), *Indice de la Transformation Bertelsmann*, <http://www.bti-project.org/index/>.

FMI (2017), *Annuaire des statistiques des finances publiques*, Fonds monétaire international, <http://www.imf.org/external/french/>.

- IRD/UCAD/Unicef (2016), « Les enfants hors ou en marge du système scolaire classique au Sénégal », étude Orlecol, synthèse analytique, http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-03/010069024.pdf, 2016
- MEFP (2016), « Situation économique et financière en 2016 et perspectives en 2017 », Direction générale de la planification et des politiques économiques, Direction de la prévision et des études économiques, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, www.dpee.sn. Dakar, <http://www.men.gouv.sn>
- MEN (2017), « Synthèse prospective de l'évaluation de la phase 1 du programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence de l'éducation et de la formation, (Re)contextualiser le PAQUET », ministère de l'Éducation nationale.
- Pasec (2016), « Pasec 2014 – Performances du système éducatif sénégalais : Compétences et facteurs de réussite au primaire », Pasec, Confemen, Dakar, <http://www.pasec.confemen.org/wp-content/uploads/2017/02/Pasec2014-Rapport-Sénégal.pdf>
- OCDE (2016), « Utiliser l'outil de politique fiscale pour le financement de biens et services publics de qualité », dans *Examen multidimensionnel de la Côte d'Ivoire : Volume 2. Analyse approfondie et recommandations*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251670-9-fr>.
- OCDE/ATAF/CUA (2016), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 1990-2014*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253308-en-fr>.
- République du Sénégal (2014), « Plan Sénégal émergent », Dakar, <http://www.gouv.sn/IMG/pdf/PSE.pdf>.
- Unesco (2017), UIS.Stat (base de données), Paris, <http://data.uis.unesco.org/>.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Le Centre de développement de l'OCDE, créé en 1962, est un forum indépendant consacré au partage des savoirs et au dialogue, sur un pied d'égalité, entre les pays membres de l'OCDE et les économies en développement. Aujourd'hui, il regroupe 27 pays de l'OCDE et 25 pays non membres de l'OCDE. Le Centre se concentre sur les problèmes structurels émergents susceptibles d'avoir un impact sur le développement mondial et sur des enjeux de développement plus spécifiques auxquels sont confrontées les économies émergentes et en développement. Au moyen d'analyses factuelles et de partenariats stratégiques, il aide les pays à formuler des politiques économiques innovantes pour répondre aux défis mondiaux du développement.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site www.oecd.org/fr/dev.

Les voies de développement

Examen multidimensionnel du Sénégal

VOLUME 3. DE L'ANALYSE À L'ACTION

La série *Les voies de développement* s'adresse aux pays en développement et aux économies émergentes. Elle les aide à identifier des solutions innovantes pour faire face aux défis qui leur sont spécifiques. En effet, ce n'est pas en essayant de reproduire l'expérience des pays aujourd'hui industrialisés qu'ils pourront connaître de meilleurs niveaux de bien-être et une croissance plus équitable. Pour chacun des pays étudiés, la série présente des propositions concrètes aussi bien dans des domaines spécifiques de l'action publique que dans une perspective stratégique plus large. Elle identifie les contraintes majeures au développement dans tous les secteurs et propose des solutions pangouvernementales.

Le Sénégal cherche à atteindre le rang des pays émergents en 2035. L'examen multidimensionnel du Sénégal participe à la stratégie de développement du pays pour réaliser cet objectif. L'examen a débuté par une évaluation initiale (Volume 1) qui a identifié trois contraintes au développement relatives aux dysfonctionnements du système éducatif, du système fiscal et de l'administration publique. En second lieu, l'examen a consisté en une analyse approfondie du contrat social et de ces contraintes, accompagnée d'une série de recommandations de politiques publiques (Volume 2). Le dernier rapport (Volume 3) synthétise les travaux des deux précédents et transforme les 33 propositions de recommandations de politiques publiques en un plan d'action élaboré et validé par le gouvernement sénégalais. Il présente également un tableau de bord de suivi des réformes ainsi qu'une série d'indicateurs et d'objectifs à atteindre d'ici 2035.

www.oecd.org/dev/mdcr.htm

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264300347-fr>

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

éditions OCDE
www.oecd.org/editions



ISBN 978-92-64-30033-0
41 2018 18 2 P1



9 789264 300330