

Les voies de développement

# Examen multidimensionnel du Sénégal

VOLUME 2. ANALYSE APPROFONDIE  
ET RECOMMANDATIONS





Les voies de développement

# Examen multidimensionnel du Sénégal

VOLUME 2. ANALYSE APPROFONDIE  
ET RECOMMANDATIONS

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 (2017), *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>

ISBN 978-92-64-28706-8 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-28708-2 (PDF)  
ISBN 978-92-64-28709-9 (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](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm)

© OCDE 2017

---

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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Avant-propos

**L**a 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 2. Analyse approfondie et recommandations, correspond à la phase II de l'Examen et fait suite au Volume 1. Évaluation initiale, déjà publié. Il est le produit de nombreux entretiens avec les secteurs public et privé, le monde universitaire, et la société civile, réalisés au cours de deux missions au Sénégal en février et mai 2017 ; d'une analyse quantitative ; et d'informations récoltées au cours d'un atelier de travail organisé à Dakar en mars 2017. Cette phase sera suivie de la phase III, qui 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), et à tous les autres intervenants du développement, chercheurs et autres intéressés du secteur privé et de la société civile.

## Remerciements

L'*Examen multidimensionnel du Sénégal* est le fruit d'un effort collaboratif 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 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 ; Karine Tremblay, Analyste senior Chef de la division Talis, 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 Rolf Alter, Directeur de la Direction de la gouvernance publique.

Le rapport a été coordonné par Céline Colin et élaboré par Eva Beuselinck, Bert Brys, Emma Cantera, Céline Colin, Raphaëlle Gerno et Sandrine Peterson. Deirdre May Culley a géré le processus participatif de prospective stratégique. Noémie Le Donné et Simon Schmitz ont apporté des contributions importantes. Le rapport a bénéficié de l'analyse des données statistiques par Hoang Thanh Mai Nguyen et Komivi Seshie. Il a également bénéficié du soutien essentiel de Myriam Andrieux, et a été édité par Isabelle Delpech. L'équipe des publications du Centre de développement, notamment Delphine Grandrieux et Elizabeth Nash, a guidé le processus de publication. Enfin, le rapport a été enrichi par les commentaires des membres du Groupe d'apprentissage mutuel pour les Examens multidimensionnels par pays lors de la réunion d'examen organisée le 25 octobre 2017, et plus particulièrement de la Côte d'Ivoire, représentée par Alexandre Acka, Conseiller du Vice-Président de la République pour les affaires économiques, et le Japon, représenté par Asuka Tsuboike, Premier Secrétaire, Délégation permanente du Japon auprès de l'OCDE.

Des contributions et commentaires précieux ont été reçus d'un grand nombre de représentants du Gouvernement du Sénégal, des experts de l'OCDE, des bureaux de la Banque mondiale et de l'Unesco à Dakar, et du Millenium Challenge Corporation. Le rapport a notamment bénéficié des commentaires d'Elizabeth Fordham, Adrien Lorenceau, Soumaya Maghnoij, Sébastien Markley, Michael Ward, et Koffi Zougbede. L'équipe remercie également les participants de l'atelier organisé à Dakar le 9 mars 2017 pour les discussions fructueuses et les commentaires utiles.

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, Bassirou Samba Niasse, Coordonnateur à la Direction générale des Impôts, et Alassane Tounkara, Directeur de cabinet de la ministre de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du service public, ainsi que leurs équipes pour tout leur soutien durant les missions. Nous remercions également Viviane Bampassy, ministre de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du Service public, et Ousmane Sow, Secrétaire général du ministère de l'Éducation pour les entrevues accordées. Moubarack 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.

Les ministères et institutions suivants ont soutenu l'élaboration du rapport : ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (MEFP) ; ministère de l'Énergie et du Développement des énergies renouvelables ; ministère de l'Intégration africaine, du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) et de la Promotion de la bonne gouvernance ; ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance (MFFE) ; 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 (MFPAA) ; ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire ; ministère de la Santé et de l'Action sociale ; ministère de l'Éducation nationale (MEN) ; ministère du Travail, du Dialogue social, des Organisations professionnelles et des Relations avec les institutions ; Agence nationale de la petite enfance et de la case des tout-petits ; Agence de promotion des investissements et grands travaux (APIX) ; Bureau organisation et méthodes (BOM) ; Bureau opérationnel de suivi (BOS) du Plan Sénégal émergent (PSE) ; Comité d'orientation stratégique du pétrole et du gaz (COS-Petrogaz) ; Comité national des hydrocarbures ; Direction générale des Douanes ; Conseil national du patronat du Sénégal (CNP) ; Fonds Souverain d'Investissement stratégique (Fonsis) ; Université Cheikh Anta Diop de Dakar ; Centre régional de formation des personnels de l'éducation de Rufisque ; Faculté des sciences et technologies de l'éducation et de la formation (Fastef) ; Office national de formation professionnelle (ONFP) ; Syndicats d'enseignants ; Directeurs de trois daaras en banlieue de Dakar ; Directeurs de deux écoles primaires à Dakar ; Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal (UNACOIS) ; Petrosen ; Ernst et Young ; Sonatel ; KPMG ; Forum civil ; Banque mondiale ; Millenium Challenge Corporation (MCC) ; Unesco.



## Table des matières

<b>Sigles et acronymes</b> .....	11
<b>Méthodologie de l'Examen multidimensionnel du Sénégal</b> .....	15
<b>Résumé</b> .....	17
<b>Chapitre 1. Vue d'ensemble et recommandations pour l'émergence du Sénégal</b> ....	21
Le contrat social sénégalais apparaît fragilisé. ....	22
Le système éducatif, service public majeur, n'est pas suffisamment performant au Sénégal. ....	29
Le système fiscal répond à l'enjeu actuel de la compétitivité et futur de financement de l'action de l'État. ....	36
Les réformes et projets ne pourront être menés à bien sans une administration publique aux capacités d'impulsion plus marquées. ....	43
L'anticipation des tendances futures est nécessaire pour assurer que l'État du Sénégal adapte suffisamment ses réformes. ....	47
Références .....	50
<b>Chapitre 2. L'éducation, moteur du Plan Sénégal émergent</b> .....	53
Le Sénégal doit améliorer l'efficacité de la dépense éducative à travers une meilleure gestion budgétaire, administrative et institutionnelle du système éducatif. ....	56
Afin d'améliorer la qualité de l'enseignement, le Sénégal doit agir sur le premier intrant : l'enseignant. ....	64
Le processus de réforme du système éducatif sénégalais est engagé, mais des efforts plus importants doivent être faits en matière d'équité et de diversification de l'offre éducative. ....	73
Notes .....	83
Références .....	84
<b>Chapitre 3. Renforcer la mobilisation des recettes fiscales pour soutenir l'émergence du Sénégal</b> .....	87
Le Sénégal présente une structure fiscale comparable à celle des pays en développement, mais qui devra être modifiée pour parvenir à l'émergence ...	90
Le Sénégal devrait réformer son système fiscal pour améliorer le climat des affaires. ....	94
Le Sénégal devrait renforcer l'administration fiscale. ....	110
Le Sénégal devrait inciter les acteurs du secteur informel à se formaliser pour élargir son filet fiscal. ....	114
Notes .....	121
Références .....	122

Chapitre 4. <b>Vers une administration publique opérant comme catalyseur du développement social et économique sénégalais</b> .....	125
La modernisation de l'administration publique nécessite une approche intégrée .....	127
La professionnalisation de la gestion des ressources humaines est un enjeu essentiel de la gestion stratégique .....	132
Le gouvernement ouvert peut constituer un vecteur de promotion du contrat social au Sénégal .....	138
Notes .....	145
Références .....	146

### Tableaux

4.1. La responsabilité de la modernisation de l'administration publique sénégalaise est partagée entre plusieurs institutions .....	132
4.2. Le Sénégal affiche une bonne performance dans les domaines de la transparence, la redevabilité et la participation .....	139
4.3. Le degré de participation entre les citoyens et les gouvernements varie .....	144

### Graphiques

1.1. Les Sénégalais ont confiance dans leurs institutions .....	24
1.2. La très grande majorité des Sénégalais a quelqu'un sur qui compter en cas de difficulté .....	25
1.3. Les transferts entre individus sont très répandus au Sénégal .....	25
1.4. Les Sénégalais contactent plus facilement les chefs coutumiers ou religieux que les représentants de l'État .....	26
1.5. De nombreuses populations sénégalaises sont éloignées de services publics de base .....	27
1.6. Les Sénégalais ne sont pas satisfaits de l'action de l'État en matière de redistribution .....	28
1.7. Le taux de fertilité du Sénégal est élevé compte tenu de son niveau de développement .....	38
2.1. Le Sénégal doit améliorer l'efficacité de la dépense éducative et la formation du personnel de l'éducation, et diversifier l'offre scolaire .....	56
2.2. Les budgets alloués à l'éducation au Sénégal ne correspondent pas aux montants prévus .....	57
2.3. Le taux d'exécution des dépenses publiques d'investissement en éducation varie significativement au Sénégal .....	58
2.4. En fin de scolarité primaire, 40 % des élèves sénégalais n'ont pas atteint le seuil suffisant de compétences .....	65
2.5. Les formations initiale et continue des enseignants doivent être liées .....	70
2.6. Le phénomène « hors l'école » touche particulièrement les enfants sénégalais des zones rurales .....	74
2.7. Les effectifs des EBJA ont baissé fortement à partir de 2006 .....	77
2.8. Les performances en langue et mathématiques du Sénégal sont encore trop faibles .....	78

3.1. Le Sénégal doit réformer son système fiscal, renforcer son administration fiscale et inciter les opérateurs du secteur informel à se formaliser . . . . .	90
3.2. Les recettes fiscales du Sénégal ont légèrement augmenté entre 2000 et 2014 . . . . .	91
3.3. La structure fiscale du Sénégal repose principalement sur les impôts sur la consommation . . . . .	92
3.4. Le montant des dépenses fiscales du Sénégal a augmenté entre 2012 et 2017 . . . . .	92
3.5. Les dépenses fiscales en pourcentage du PIB du Sénégal ont tendance à se stabiliser entre 2014 et 2017 . . . . .	93
3.6. Les dépenses fiscales du Sénégal proviennent majoritairement des incitations relatives aux impôts indirects. . . . .	93
3.7. En 2016, le taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés au Sénégal fait partie des taux supérieurs des pays comparateurs . . . . .	94
3.8. Le Sénégal possède un des taux maximum de l'impôt progressif sur le revenu parmi les pays comparateurs et les pays de l'UEMOA . . . . .	96
3.9. Le Sénégal est l'un des pays qui comportent le nombre le plus élevé de paiement d'impôts . . . . .	103
3.10. Différents facteurs du civisme fiscal sont regroupés dans le cadre de la pente glissante . . . . .	120
4.1. Trois axes d'orientations stratégiques sont proposés au Sénégal . . . . .	127
4.2. Les stratégies nationales du gouvernement ouvert des pays de l'OCDE ont de nombreux objectifs. . . . .	143

## Encadrés

1.1. Recommandations relatives à l'éducation. . . . .	33
1.2. Recommandations relatives à la fiscalité. . . . .	41
1.3. Recommandations relatives au fonctionnement de l'administration. . . . .	46
1.4. Le futur du Sénégal peut être affecté par des tendances et des changements de contexte à anticiper et intégrer dans la stratégie de développement. . . . .	47
2.1. Dans de nombreux pays, les enseignants bénéficient de plans de carrière cohérents . . . . .	61
2.2. La recherche est essentielle dans le processus de professionnalisation des enseignants . . . . .	66
2.3. Les programmes d'initiation ont un rôle central à Singapour . . . . .	69
2.4. Au Mexique, le rôle des chefs d'établissements est renforcé . . . . .	73
2.5. Le Sri Lanka offre une alternative diplômante à l'école formelle. . . . .	75
2.6. Le Chili offre un exemple de reconnaissance de validation des acquis de l'expérience (VAE). . . . .	76
2.7. L'Ouganda et l'Éthiopie ont élaboré une des meilleures politiques multilingues de la région . . . . .	79
2.8. Le modèle Tsangaya nigérian permet d'intégrer les matières laïques au curriculum religieux. . . . .	81
2.9. Le Pérou oriente sa formation professionnelle vers les besoins des entreprises . . . . .	83
3.1. Le Sénégal offre un cadre incitatif généreux pour les investissements. . . . .	97
3.2. La RDC soumet les activités agricoles à la TVA . . . . .	100

3.3. Un ensemble complet de mesures visent à lutter contre le BEPS. . . . .	108
3.4. Le Pakistan a mis en place le programme Gold Status pour accélérer la procédure de remboursement des crédits de TVA . . . . .	114
3.5. Le Brésil et le Mexique ont pris des mesures de simplification pour encourager la formalisation des petites entreprises. . . . .	117
3.6. Associer confiance dans l'État et mesures d'exécution permet d'améliorer le civisme fiscal . . . . .	119
3.7. Des États ont mis en place des mesures éducatives pour accroître le civisme fiscal . . . . .	121
4.1. Le Forum national de l'administration a identifié huit mesures stratégiques . . . . .	129
4.2. Les systèmes statutaires et contractuels diffèrent à travers les pays OCDE. . . . .	134
4.3. La gestion des réformes salariales nécessite une préparation minutieuse . . . .	136
4.4. De nombreuses compétences sont nécessaires pour une fonction publique performante . . . . .	137
4.5. L'OCDE est un partenaire stratégique pour le gouvernement ouvert. . . . .	138
4.6. Le Partenariat pour un gouvernement ouvert repose sur quatre principes fondamentaux . . . . .	140
4.7. Au Royaume-Uni, la communication sur le gouvernement ouvert est présente . . . . .	145
4.8. Le programme Bonjonegoro, en Indonésie, est un exemple de dialogue et d'information publics . . . . .	145

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



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



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



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



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

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

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

<b>ALC</b>	Amérique latine et Caraïbes
<b>ANSD</b>	Agence nationale de la statistique et de la démographie
<b>APIX</b>	Agence de promotion des investissements et grands travaux
<b>BEPS</b>	Base d'imposition et transfert de bénéfices
<b>BIC</b>	Bénéfices industriels et commerciaux
<b>BOM</b>	Bureau organisation et méthodes
<b>BOS</b>	Bureau opérationnel de suivi du Plan Sénégal émergent
<b>BRL</b>	Réal brésilien
<b>CDP</b>	Contrat de performance
<b>CFCE</b>	Contribution forfaitaire à la charge des employeurs
<b>CGE</b>	Comité de gestion d'école
<b>CGI</b>	Code général des impôts
<b>CGU</b>	Contribution globale unique
<b>CNP</b>	Conseil national du patronat
<b>Confemen</b>	Conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la francophonie
<b>COS-Petrogaz</b>	Comité d'orientation stratégique du pétrole et du gaz
<b>CRFPE</b>	Centres régionaux de formation des personnels de l'éducation
<b>DFC</b>	Direction de la formation de la communication
<b>DGFP</b>	Direction générale de la fonction publique
<b>DGID</b>	Direction générale des impôts et des domaines
<b>DPBG</b>	Direction de la promotion de la bonne gouvernance
<b>DPRE</b>	Direction de la planification et de réforme de l'éducation
<b>DRSP</b>	Direction du renouveau du service public
<b>EBITDA</b>	Résultat avant charges d'intérêts, impôts, amortissement et provisions
<b>EBJA</b>	Éducation de base des jeunes et adultes analphabètes
<b>EMPP</b>	Examens multidimensionnels par pays
<b>ENF</b>	Éducation non-formelle
<b>Fastef</b>	Faculté des sciences et technologies de l'éducation et de la formation
<b>FCFA</b>	Franc de la Communauté financière d'Afrique
<b>FEM</b>	Forum économique mondial
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international

<b>FNA</b>	Forum national de l'administration
<b>Fonsis</b>	Fonds souverain d'investissement stratégique
<b>FPT</b>	Formation professionnelle et technique
<b>GRH</b>	Gestion des ressources humaines
<b>IA</b>	Inspection d'académie
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>IEF</b>	Inspection de l'éducation et de la formation
<b>Ifadem</b>	Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres
<b>IISF</b>	Inspecteurs des impôts sans frontières
<b>IM</b>	Instrument multilatéral
<b>IMF</b>	Impôt minimum forfaitaire
<b>IR</b>	Impôt sur le revenu
<b>IS</b>	Impôt sur les sociétés
<b>ITIE</b>	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
<b>LOLF</b>	Loi organique relative aux lois de finances
<b>LPGS</b>	Lettre de politique générale sectorielle
<b>LPSD</b>	Lettre de politique sectorielle de développement
<b>MCC</b>	Millenium Challenge Corporation
<b>MEFP</b>	Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan
<b>MEN</b>	Ministère de l'Éducation nationale
<b>MFFE</b>	Ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance
<b>MFPAA</b>	Ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat
<b>MFPREPRSP</b>	Ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du service public
<b>MIANPBG</b>	Ministère de l'Intégration africaine, du Nepad et de la Promotion de la bonne gouvernance
<b>Mirador</b>	Management intégré des ressources axé sur une dotation rationnelle
<b>Nepad</b>	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>Ninea</b>	Identifiant fiscal unique pour les entreprises et les associations
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>ONFP</b>	Office national de formation professionnelle
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>Paquet-EF</b>	Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence du secteur de l'éducation et de la formation
<b>Pasec</b>	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen
<b>PDEF</b>	Programme décennal de l'éducation et de la formation
<b>PGO</b>	Partenariat pour un gouvernement ouvert
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut

<b>PISA-D</b>	Programme international pour le suivi des acquis des élèves pour le développement
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PRP</b>	Rémunération liée à la performance
<b>PSE</b>	Plan Sénégal émergent
<b>PTA</b>	Plan de travail annuel
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>Talis</b>	Enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage
<b>TBS</b>	Taux brut de scolarisation
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UIS</b>	Unesco Institute for Statistics
<b>USAID</b>	Agence des États-Unis pour le développement international
<b>VAE</b>	Validation des acquis de l'expérience
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>UNACOIS</b>	Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal
<b>Unesco</b>	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>Unicef</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>ZES</b>	Zones économiques spéciales
<b>ZESI</b>	Zone économique spéciale intégrée



## Méthodologie de l'Examen multidimensionnel du Sénégal

L'objectif des Examens multidimensionnels est de soutenir les pays dans l'élaboration de stratégies de développement. Dans le cas du Sénégal, l'Examen vise à contribuer à la préparation du second volet du Plan Sénégal émergent (PSE) 2019-23. Le PSE, débuté en 2014, constitue la stratégie décennale de développement du pays et le socle pour arriver à la vision d'Émergence en 2035 définie comme « un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un État de droit ». Ainsi, les analyses et conclusions de l'*Examen multidimensionnel du Sénégal* pourront servir aux commissions de planification actuellement à l'œuvre pour préparer le second volet du PSE.

L'approche multidimensionnelle considère les améliorations du bien-être des populations comme objectif ultime recherché par les États. Pour ce faire, elle prend en compte les capacités économiques, sociales et institutionnelles nécessaires pour engendrer une croissance économique inclusive et durable.

L'Examen multidimensionnel fournit des recommandations de politiques publiques sur un nombre réduit de sujets, considérés comme ayant un fort impact sur le développement au moment de l'étude. Les recommandations sont basées sur la situation actuelle du pays, les objectifs nationaux visés et les bonnes pratiques internationales menées par d'autres pays.

Ce regard extérieur des Examens multidimensionnels permet la neutralité de l'exercice. Ainsi, sont abordés les progrès réalisés à date par le pays, mais aussi les points de blocage existants. Ceci fait l'objet d'une première phase, l'Évaluation initiale, qui se conclut sur le nombre de sujets sur lesquels l'action publique doit se focaliser en priorité. Ce choix se fonde à la fois sur l'analyse des performances du pays sur une longue période ; la comparaison de ces dynamiques avec celles des pays de comparaison (Costa Rica, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Maroc, Maurice, Moldova, Pérou, Sri Lanka, Tunisie, Turquie et Viet Nam), ou d'autres pays pertinents selon les sujets retenus ; ainsi que les discussions au cours d'un atelier de travail réalisé sur la vision du pays et les obstacles à sa réalisation ; auxquels s'ajoutent des entretiens bilatéraux et une analyse quantitative.

Dans le cas du Sénégal, la première phase, Évaluation initiale, a été réalisée de juillet 2016 à janvier 2017 avec le Centre de développement, la Direction des statistiques et le Département des affaires économiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elle a donné lieu au *Volume 1 : Évaluation initiale* (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264273092-fr>). Parmi les faiblesses mises en avant par l'état des lieux des performances du Sénégal dans le volume 1, celles où l'action publique est en deçà des besoins ont été érigées en contraintes prioritaires. L'approche retenue a permis d'extraire d'une longue liste de faiblesses un nombre restreint de contraintes. Les liens existant entre toutes les faiblesses recensées ont mis en avant les éléments transversaux et multidimensionnels qui les sous-tendent : impact sur les trois axes du PSE, prise en compte du contexte national, et liens avec les aspects de financement des réformes.

Trois contraintes majeures au bon développement du pays en sont ressorties : les faiblesses du système éducatif, les insuffisances du système fiscal et les dysfonctionnements de l'administration publique. Elles sont analysées plus en profondeur dans ce rapport et accompagnées de recommandations de politiques. Ainsi, selon l'approche retenue dans l'Examen, des réformes de long terme bien menées pour chacune de ces trois contraintes permettraient d'accélérer significativement le développement du pays et de dépasser la logique de projets qui a prévalu jusqu'à ce jour dans la mise en œuvre du PSE.

L'analyse détaillée de ces sujets aboutit aux recommandations de politiques publiques au cours de la deuxième phase, qui fait l'objet de ce rapport. Menée de février à juillet 2017, cette phase repose sur l'expertise de plusieurs départements de l'OCDE : le Centre de développement, le Centre de politique et d'administration fiscales, la Direction de l'éducation et des compétences, et la Direction de la gouvernance publique. Les analyses font suite à trois semaines de mission, un atelier participatif sur les scénarios pouvant affecter la trajectoire de développement du Sénégal, et les expériences d'autres pays en lien avec les trois sujets. Si certaines recommandations consistent à proposer des éléments nouveaux, d'autres sont des ajustements vis-à-vis de l'existant et des initiatives déjà mises en œuvre par le Sénégal. La troisième et dernière phase de l'Examen multidimensionnel développera un plan d'action et un tableau de bord pour la mise en œuvre des recommandations proposées. Elle aura lieu de septembre 2017 à février 2018.

## Résumé

**L**e 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). Si la croissance économique est au rendez-vous, dépassant le seuil des 6 % depuis 2015, les relations, interactions et engagements mutuels entre l'État et la société sénégalaise, ou contrat social, montrent des signes de fragilité. Or, 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.

Parmi les fragilités, 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.

Dans l'optique de renforcer le contrat social pour faciliter l'atteinte de l'émergence en 2035, trois de ses grandes composantes sont analysées. Tout d'abord, le fonctionnement du système éducatif, service public de premier ordre, qui ne remplit encore pas suffisamment son rôle. Ensuite, le système fiscal, lien social fort, symbole de l'engagement des citoyens auprès de la sphère publique, qui doit répondre à l'enjeu actuel de la compétitivité et futur du financement de l'action étatique. Enfin, les capacités d'impulsion de l'administration publique, encore trop faibles, qui ne permettent pas de fournir des services publics de qualité auprès des usagers.

### L'éducation, moteur de l'émergence

Au Sénégal, le poids de l'éducation dans les dépenses publiques est en ligne avec les pratiques internationales, mais les performances du système éducatif restent insatisfaisantes : la scolarisation universelle au 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 pressantes compte tenu des évolutions démographiques et des taux de pauvreté et d'analphabétisme élevés. Ainsi, pour assurer une meilleure offre de service d'éducation à sa population, le Sénégal devrait mener des réformes sur trois fronts :

1. Améliorer l'efficacité de la dépense éducative à travers une meilleure gestion du système éducatif aux niveaux budgétaire (prévision et visibilité des dépenses, traçabilités des flux financiers), administratif (gestion des ressources humaines [GRH], processus de déconcentration et décentralisation) et institutionnel (coordination des actions des ministères).

2. Améliorer la qualité de l'enseignement en agissant sur la formation. Pour cela, il s'agit d'améliorer le fonctionnement des centres de formation, consolider la formation initiale et la première année de service, élaborer une politique nationale de formation continue des enseignants, améliorer le système de certification des enseignants et intensifier la professionnalisation des personnels de l'éducation autres qu'enseignants.
3. Renforcer l'équité et la diversification de l'offre éducative en réhabilitant l'éducation non-formelle (ENF), en améliorant les niveaux d'alphabétisation, en répondant à la demande d'enseignement des valeurs religieuses en gardant le contrôle des programmes, et en valorisant la formation technique et professionnelle.

### **La mobilisation des recettes fiscales comme soutien à l'émergence**

La prépondérance du secteur informel au Sénégal réduit la base fiscale, et traduit un faible civisme fiscal, signe de la relative défiance des citoyens vis-à-vis de l'action de l'État. En effet, 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. Ceci montre qu'il est essentiel d'assainir la gestion des fonds publics et de renforcer la reddition de comptes. Par ailleurs, le système fiscal sénégalais, tel que conçu actuellement, constitue un frein au développement des activités des entreprises (complexité du système, lenteur des procédures administratives, difficultés de mise en conformité) qui affecte la rapidité de transformation de l'économie. Or, les dépenses publiques vont être amenées à augmenter compte tenu des évolutions démographiques. 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 :

1. Réformer le système fiscal pour améliorer le climat des affaires. Plus précisément, il s'agirait d'élargir l'assiette fiscale, de réduire la complexité du système fiscal et d'augmenter la transparence ainsi que la sécurité juridique dans le domaine fiscal, de continuer à renforcer les règles fiscales internationales, et de s'assurer que les revenus tirés des ressources naturelles ne créent pas d'obstacles à la mobilisation de recettes.
2. Renforcer le rôle de l'administration fiscale en améliorant la coopération entre les administrations publiques et en modernisant le système informatique.
3. Inciter les acteurs du secteur informel à se formaliser. Pour cela, il serait nécessaire d'accroître la connaissance sur le secteur informel, faciliter la formalisation des opérateurs et forger une culture de civisme fiscal.

### **L'administration publique sénégalaise, catalyseur du développement vers l'émergence**

Le besoin d'amélioration de l'accès et de la qualité du service public est tangible. Or, 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 socio-transformation économique désirée par le Sénégal, l'administration publique doit démontrer des capacités d'impulsion plus marquées. Conscient de ces faiblesses actuelles, le président Macky Sall a reconnu la modernisation de l'administration comme priorité. Elle figure désormais comme un des piliers de réformes majeures. Toutefois, l'agenda de modernisation de l'administration publique est vaste, au sein d'un cadre

institutionnel fragmenté avec de nombreux acteurs impliqués. De ce fait, trois pistes de réformes devraient être engagées :

1. Mettre en œuvre une approche intégrée de la modernisation de l'administration publique avec le renforcement de la planification de la mise en œuvre des réformes, une stratégie de communication adaptée et la réduction de la fragmentation du cadre institutionnel.
2. Professionnaliser la GRH. Pour cela, il s'agirait de mettre à jour le cadre stratégique, avoir un système de rémunération plus transparent et efficace au sein du secteur public, et poursuivre les réflexions sur le développement des compétences.
3. Tirer profit du gouvernement ouvert en poursuivant les efforts d'adhésion au partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), en renforçant le cadre légal, et en pérennisant et séquençant les efforts dans ce domaine.



## Chapitre 1

# Vue d'ensemble et recommandations pour l'émergence du Sénégal

*Ce chapitre met en exergue les fragilités du contrat social sénégalais. Trois éléments du contrat social sont analysés : le fonctionnement du système éducatif, du système fiscal et de l'administration publique. Pour chacun d'entre eux, des recommandations de politiques publiques sont proposées dans l'optique de l'émergence du Sénégal en 2035. Enfin, ce chapitre présente quatre scénarios et leurs éventuelles implications pour anticiper les tendances futures mondiales et nationales, et assurer que le Sénégal adapte suffisamment les réformes à mettre en œuvre.*

**L**e Sénégal a pour objectif l'émergence en 2035, avec une société solidaire dans un État de droit. La mise en œuvre de la stratégie décennale, le Plan Sénégal émergent (PSE) 2014-23, vise à relever le défi du décollage économique. Le pays s'est fixé des cibles ambitieuses : des taux de croissance annuels moyens du produit intérieur brut (PIB) de 7 à 8 % ; la multiplication du PIB par habitant par 1.5, de la création d'emplois formels par 2.5, des exportations par habitant par 3 ; et la diversification de la structure économique. Le premier volet du PSE (2014-18) a apporté des réponses aux défis du Sénégal sous la forme de projets de développement, notamment dans les infrastructures et le secteur agricole. Désormais, les attentes sont grandes en matière de mise en œuvre rapide et efficace des réformes de long terme pour accélérer le processus de développement du pays.

Dans le second volet du PSE, l'éducation, la fiscalité et le fonctionnement de l'administration publique devront avoir une place prioritaire. Après un diagnostic des performances du Sénégal (volume 1, OCDE, 2017a), l'Examen multidimensionnel a mis en exergue trois contraintes considérées comme ayant un fort impact sur le développement du pays si elles étaient levées : les faiblesses du système éducatif ; les dysfonctionnements du régime fiscal ; et la faible efficacité de l'administration publique. Le volume 2 de l'Examen multidimensionnel présente une analyse approfondie de chacune de ces contraintes et fournit des recommandations de politiques pouvant contribuer à l'élaboration du second volet du PSE (2019-23).

L'élaboration des recommandations prend en compte le contexte actuel et les tendances futures pouvant survenir. Les recommandations proposées s'inscrivent dans le contexte national, caractérisé par un fort besoin de création d'emplois, un secteur informel omniprésent, une pauvreté répandue et des pressions démographiques marquées. L'appartenance à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui encadre l'action de l'État sénégalais au travers de textes et règles communautaires, notamment sur le plan macroéconomique, a également été prise en compte. Enfin l'anticipation des tendances futures pouvant survenir a servi à façonner certaines recommandations.

## **Le contrat social sénégalais apparaît fragilisé**

Le contrat social peut être défini comme une relation entre un État et sa société. L'État offre une protection et la promotion du bien commun, et la société accepte en retour l'autorité de l'État et les devoirs de la citoyenneté. Ces engagements réciproques se font de façon simultanée. L'échec de chaque partie à respecter son engagement affecte non seulement le bien-être de l'autre, mais aussi la capacité à prendre de tels engagements. Le contrat social peut donc s'apparenter à un projet à long terme, reposant sur la simultanéité de l'accomplissement de l'engagement de l'État d'une part, et de la société d'autre part (Burbidge, 2017). Il peut aussi être vu comme la résultante de décisions et choix collectifs.

Le contrat social se caractérise par plusieurs composantes dont la manifestation varie selon les pays. Il n'existe pas de définition générale des éléments caractérisant le contrat social, mais l'analyse de sa définition à travers le temps et sa matérialisation dans différents pays permet de mettre en avant les socles communs des contrats sociaux. Ainsi, l'État procure des services publics (santé, éducation, justice, etc.) et une protection sociale à tous ses citoyens, qui se traduisent par des dépenses sociales. L'État joue aussi le rôle de redistributeur des richesses, avec pour but de réduire pauvreté et inégalités entre les groupes de population, et ainsi contribuer au maintien de la cohésion sociale (Meltzer et Richards, 1981 ; Alesina et Angeletos, 2005). Enfin, l'État procure la stabilité politique (organisation d'élections libres, etc.) et économique (création d'emplois en nombre suffisant, etc.). En retour, les citoyens attendent des services publics de qualité, la préservation des libertés civiles et la protection des droits fondamentaux. Dans le contrat social, les citoyens jouent un rôle de premier ordre, au travers de leur implication dans la vie publique. Une des manifestations du sentiment d'appartenance à un État par les citoyens réside dans le paiement des taxes et impôts. En effet, la politique fiscale constitue l'un des fondements du contrat social : il est important que les citoyens voient les bénéfices de ce à quoi ils contribuent financièrement et y participent tous, à hauteur de leurs moyens. Cela met ainsi en avant les notions de justice sociale et de solidarité, mais aussi de transparence, de discipline budgétaire, et de reddition de compte.

***La stabilité politique et la confiance dans les institutions font partie des forces du contrat social sur lesquelles le Sénégal peut miser***

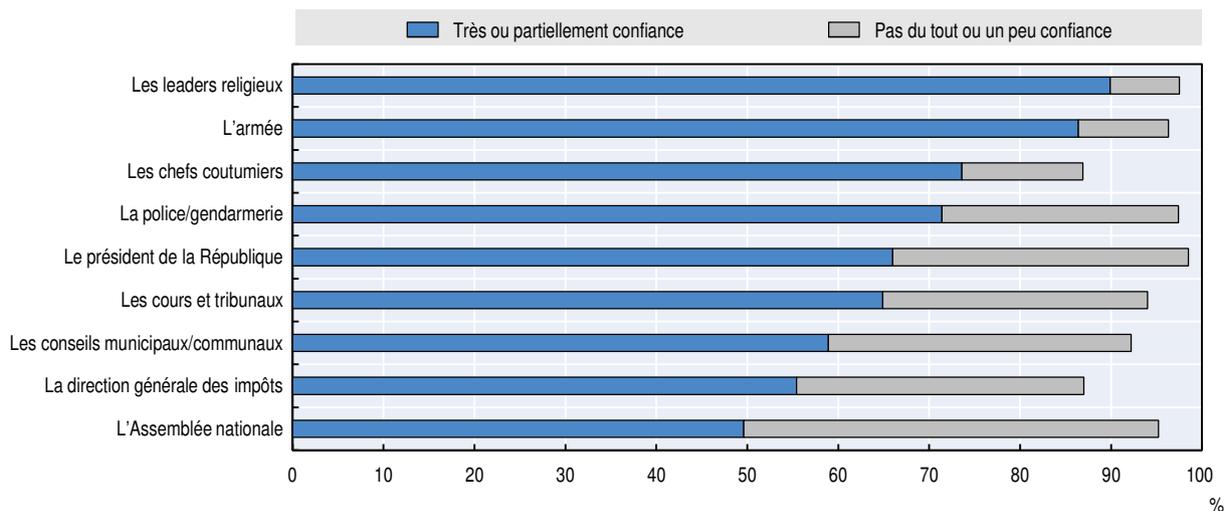
Le Sénégal est un État démocratique stable. En 2015, 65 % des Sénégalais interrogés par Afrobaromètre indiquait considérer le Sénégal comme une pleine démocratie ou une démocratie avec des problèmes mineurs, et 64 % était très ou assez satisfaits de la façon dont elle fonctionne. Les Sénégalais ont confiance dans les élections : en 2016, ils étaient 69 % à croire à l'honnêteté des scrutins électoraux (84 % en 2012, année de l'élection du président Macky Sall ; Gallup, 2017). Ce score est plus élevé que celui d'autres pays africains, comme le Kenya (43 %) ou la Côte d'Ivoire (58 %). Le Sénégal se place au 60<sup>e</sup> rang de l'indice de paix mondial sur 163 pays en 2017 (et 10<sup>e</sup> d'Afrique subsaharienne). La liberté de l'information est garantie par la Constitution, et le pays se classe 58<sup>e</sup> sur 180 pays en 2017 pour la liberté de la presse (contre 65<sup>e</sup> en 2016, 81<sup>e</sup> pour la Côte d'Ivoire, 95<sup>e</sup> pour le Kenya et 133<sup>e</sup> pour le Maroc). Ainsi, 68 % des personnes interrogées par Afrobaromètre (2015) considèrent que la presse est très (ou assez) efficace pour révéler les erreurs du gouvernement ou les cas de corruption. Les syndicats sont nombreux, ce qui contribue au dialogue politique et social, même si dans certains cas, ces groupes de pression contrarient certaines réformes. Au niveau des libertés de la population, 72 % des Sénégalais interrogés par Afrobaromètre considèrent qu'ils sont entièrement libres d'exprimer leur opinion, 85 % d'adhérer à une organisation politique, et 87 % de choisir sans pression la personne pour laquelle ils votent.

Le pays a préservé une forte confiance envers les institutions publiques. L'ancrage des administrations centrales dans le panorama institutionnel sénégalais se reflète dans les niveaux de confiance envers les institutions publiques formelles (graphique 1.1). L'armée et la police/gendarmerie font partie des institutions formelles dans lesquelles la population a le plus confiance, suivi de la présidence. La direction des impôts et l'Assemblée nationale apparaissent en retrait. Les institutions religieuses et coutumières sont également très bien

placées, avec respectivement plus de 90 % et 70 % des Sénégalais leur faisant confiance. Cette forte confiance dans les institutions formelles, religieuses et coutumières est stable dans le temps.

Graphique 1.1. **Les Sénégalais ont confiance dans leurs institutions**

Pourcentage des répondants en 2014-15



Source : Afrobaromètre (2015), <http://www.afrobarometer.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627333>

### **L'importance des liens sociaux est un atout pour le contrat social sénégalais, mais symbolise également une relative perte de poids de l'État**

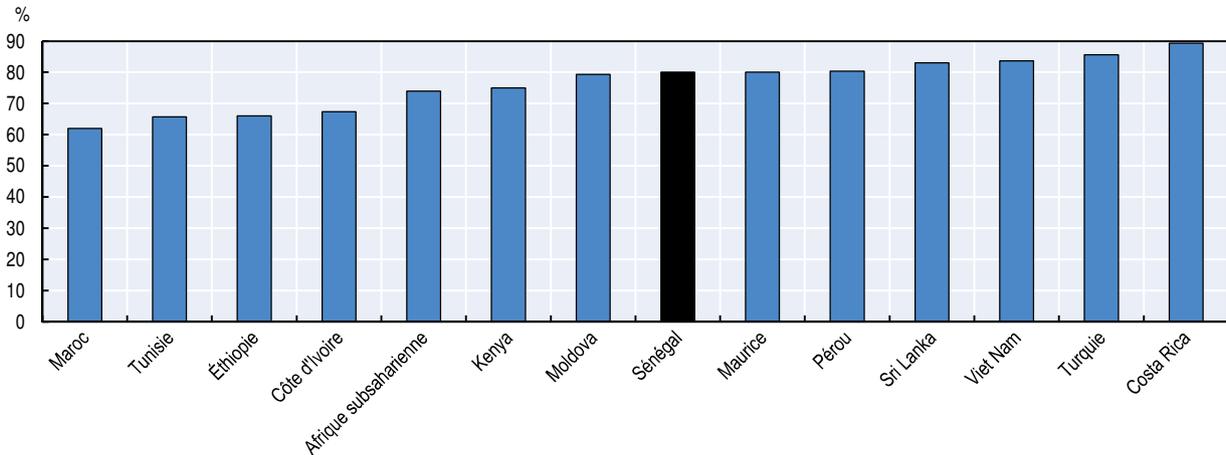
La solidité du réseau social au Sénégal favorise la cohésion sociale. Quelque 84 % de la population estime avoir quelqu'un sur qui compter en 2016 (Gallup, 2017 ; graphique 1.2). Parmi les personnes interrogées par Afrobaromètre (2015), 57 % font partie d'un groupe religieux qui tient des rencontres en dehors des services de culte, 48 % d'une association ou d'un groupe communautaire, et 55 % des personnes participent à des réunions de la communauté sur une base régulière. Ce réseau social développé joue un rôle de facilitateur dans la recherche d'emploi et d'amortisseur financier. Il constitue ainsi une source de soutien matériel et de sécurité personnelle contre les chocs. Si cette forte cohésion sociale est un atout indéniable du Sénégal, elle entraîne aussi des obligations, notamment pour les plus fortunés.

Au-delà des aspects culturels forts que revêt l'importance des liens sociaux, elle reflète également, dans une certaine mesure, les insuffisances de l'action publique. Ces manquements dans l'action publique sont alors pris en charge par le réseau privé (famille et proches basés au Sénégal ou à l'étranger), les communautés, ou les personnalités religieuses (marabouts et confréries). Ainsi, par exemple, les transferts de fonds des migrants représentent 11 % du PIB, ce qui constitue un enjeu culturel, économique et social important pour le pays (OCDE, 2017a). Selon Gallup (2017), en 2014-16, près de 60 % des Sénégalais ont reçu une aide, monétaire ou en nature, d'une tierce personne vivant sur le territoire ou en dehors (graphique 1.3). Le contact avec les autorités du pays, même s'il existe, apparaît moins fort que celui avec les autorités coutumières ou religieuses (graphique 1.4). La prise en charge par les réseaux privés est une composante culturelle

positive, à la fois pour les populations – dont elle améliore les conditions matérielles (72 % des transferts sont destinés à soutenir la consommation courante, OCDE, 2017a) – et pour l'État, auprès duquel elle réduit les demandes, tout en renforçant la cohésion sociale. Cette situation contribue toutefois à rendre le discours et l'action de l'État moins audibles auprès des citoyens.

### Graphique 1.2. La très grande majorité des Sénégalais a quelqu'un sur qui compter en cas de difficulté

Pourcentage des personnes interrogées qui ont répondu oui à la question « avez-vous quelqu'un sur qui compter ? », moyenne 2014-16

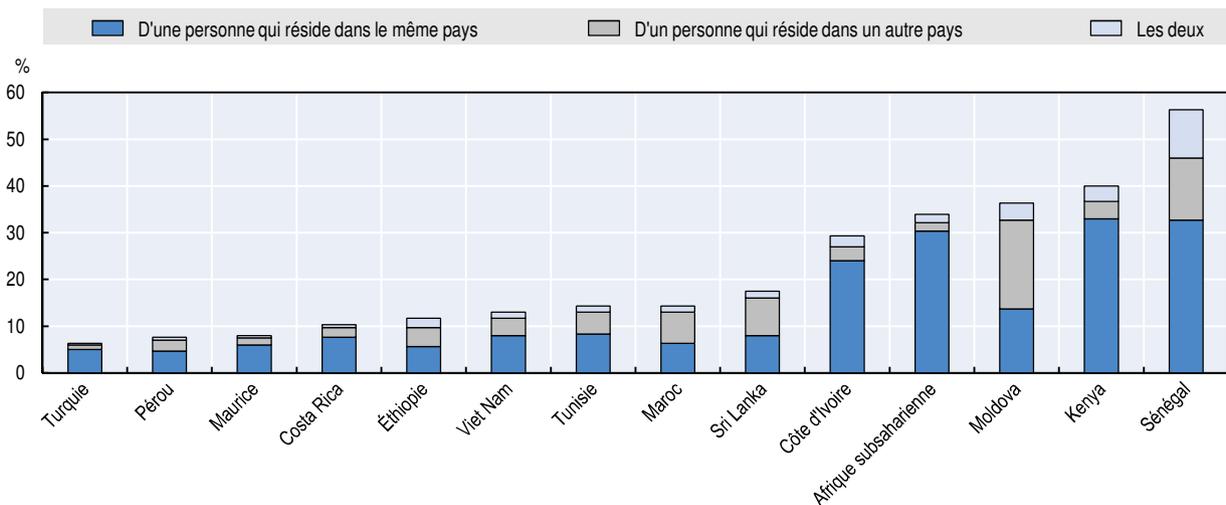


Source : Afrobaromètre (2015), <http://www.afrobarometer.org/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933627352>

### Graphique 1.3. Les transferts entre individus sont très répandus au Sénégal

Pourcentage des personnes interrogées qui ont répondu oui à la question « avez-vous reçu des fonds ou des biens d'une autre personne au cours des 12 derniers mois ? », moyenne 2014-16

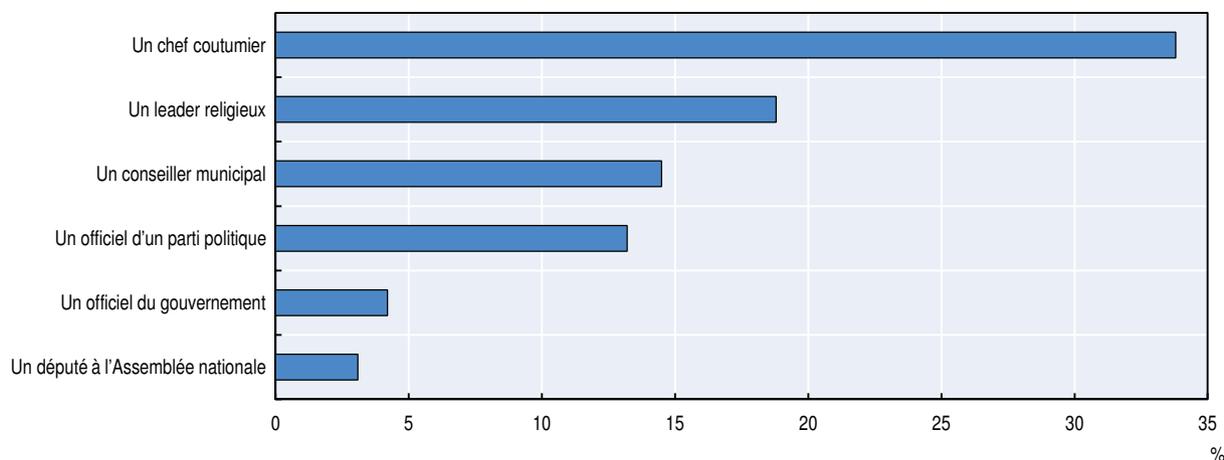


Source : Gallup (2017), <http://www.gallup.com/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933627371>

### Graphique 1.4. Les Sénégalais contactent plus facilement les chefs coutumiers ou religieux que les représentants de l'État

Pourcentage des répondants ayant répondu « quelque fois » ou « souvent » à la question « au cours des 12 derniers mois, combien de fois avez-vous contacté une des personnalités suivantes au sujet d'un problème important ou pour lui donner votre point de vue sur des questions ? »



Source : Afrobaromètre (2015), <http://www.afrobarometer.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627390>

### **Le contrat social sénégalais montre des faiblesses en matière d'offre de services publics et de redistribution**

L'offre de services publics est faible et mal répartie sur le territoire. Lors d'un atelier participatif organisé à Dakar en juillet 2016, la majorité des participants ont fait état du faible accès à des services de base de qualité (eau, électricité, réseau téléphonique, système de santé, internet, etc.), et ce, tant du point de vue de l'entrepreneur que du citoyen. D'après Gallup (2017), seulement 30 % de la population est satisfaite de l'offre de soin en 2016, un chiffre qui stagne depuis 2006. En ce qui concerne la qualité du système éducatif, 27 % de la population est satisfaite en 2016, soit une nette réduction par rapport à 2006 (50 %), ce qui place le Sénégal en bas de classement. De plus, de nombreuses populations, notamment en zone rurale, sont éloignées de services publics de base, comme la police, la poste, etc. (graphique 1.5).

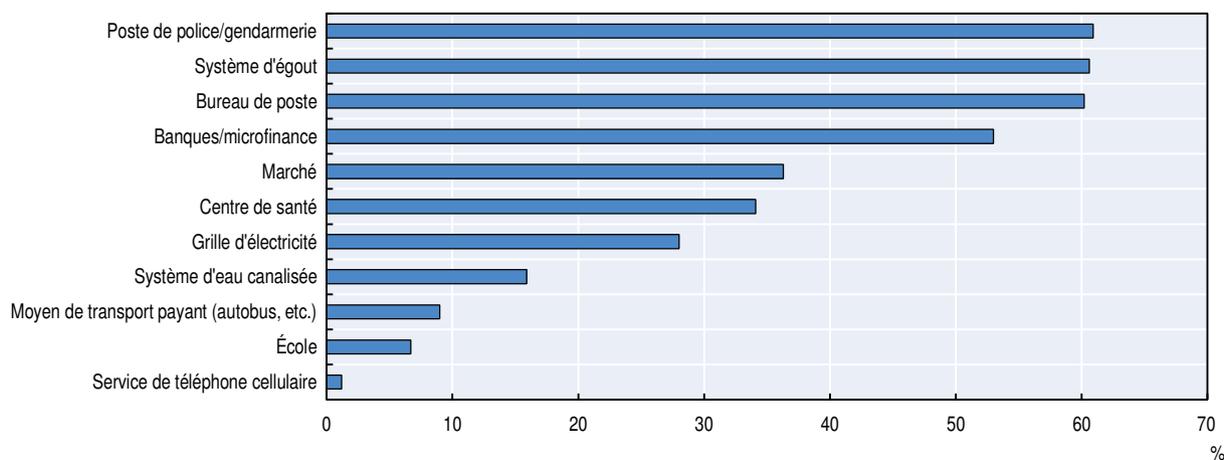
Face à cette situation, les populations se tournent vers des prestataires de services non étatiques. Au regard de la faible qualité de l'éducation et de la défiance de certaines parties de la population à l'égard de l'école formelle, l'éducation privée, religieuse ou non, se développe rapidement, notamment au préscolaire. Si cela soutient l'État du Sénégal dans ses efforts de scolarisation, cela entraîne également une situation duale du système éducatif entre éducation formelle et éducation traditionnelle, situation renforcée par le fait que l'État n'a guère de contrôle sur les établissements privés religieux. En matière de justice, le relatif manque de confiance dans le système judiciaire incite les entreprises et les populations à résoudre leurs différends à l'amiable, même si cela est coûteux. Bien que ce ne soit pas une contrainte en soi, cela reflète à nouveau la faible qualité des prestations de service de l'État.

La faible qualité des services publics peut s'expliquer en partie par l'implication modérée de certains fonctionnaires, insuffisamment investis d'une mission de service public. Au Sénégal, les capacités institutionnelles des administrations sont solides et les hauts fonctionnaires bien formés. Toutefois, le fonctionnement du système administratif peine encore à faire éclore des talents et à motiver suffisamment les agents. La situation du secteur

éducatif est révélatrice des difficultés rencontrées par la fonction publique sénégalaise : de très nombreux enseignants quittent le système scolaire pour rejoindre les ministères, de plus les grèves régulières et l'absentéisme des professionnels de l'éducation montrent l'engagement modéré de certains dans leur métier (MEN, 2009). Au niveau microéconomique, l'absence d'application systématique d'une gestion axée sur les résultats, avec des objectifs de performance, des fiches d'évaluation et un système de notation crédible, explique en grande partie ce constat d'échec. À l'échelle macroéconomique, cela se traduit par une faible politique de reddition de comptes et une responsabilisation encore insuffisante du gouvernement envers les citoyens sénégalais.

### Graphique 1.5. De nombreuses populations sénégalaises sont éloignées de services publics de base

Pourcentage de personnes ayant répondu non à la question « Les facilités suivantes sont-elles disponibles dans votre zone ou à une distance de marche proche ? »



Source : Afrobaromètre (2015), <http://www.afrobarometer.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627409>

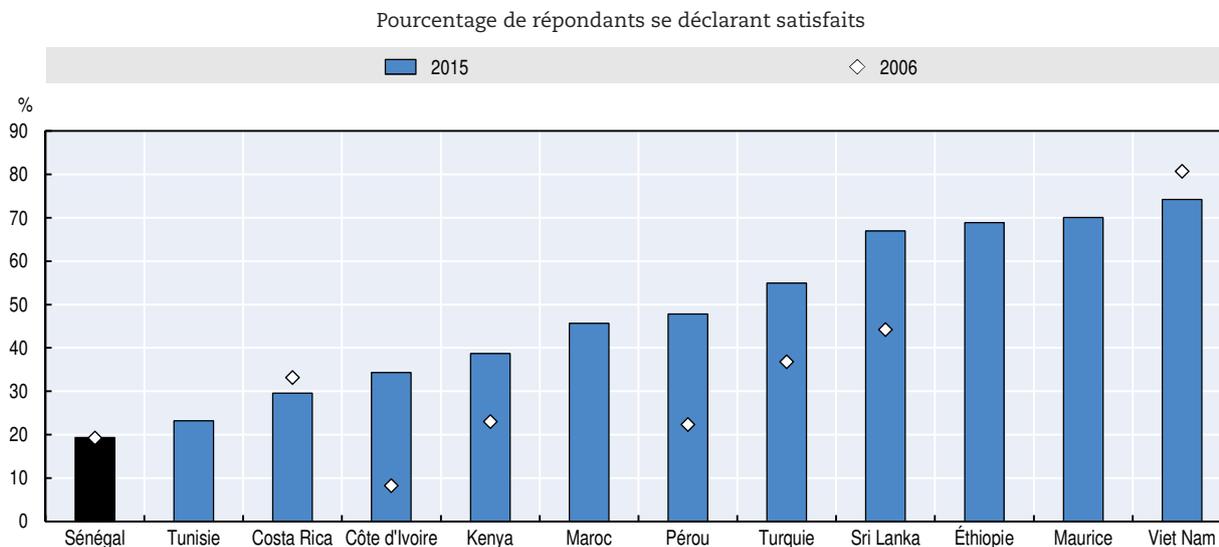
Les politiques redistributives mises en place ne parviennent pas à satisfaire les Sénégalais. En 2015, 19 % d'entre eux seulement sont satisfaits des efforts publics pour combattre la pauvreté, sans évolution notable depuis plusieurs années (graphique 1.6). L'ampleur des programmes sociaux est faible et leur mise en œuvre présente des dysfonctionnements. De plus, malgré un ciblage à trois niveaux (géographique, catégoriel et communautaire), l'éligibilité des familles est questionnable en raison de problèmes de gouvernance interne des conseils communautaires, parfois amenés à rendre éligibles des familles qui ne font pas partie des plus démunies (OCDE, 2017a).

### Le système fiscal sénégalais ne joue pas son rôle de lien social

Le faible civisme fiscal est révélateur de la faiblesse de l'engagement des citoyens dans la sphère publique. L'assiette fiscale est restreinte au Sénégal et l'informalité répandue. La base fiscale est relativement restreinte en raison de l'ampleur de l'activité économique informelle, qui exerce une forte pression sur les entités formelles. D'après le recensement général des entreprises de 2016, 97 % des unités recensées sont informelles et représentent 16 % du chiffre d'affaires global (MEFP, 2016a). En ce qui concerne la répartition des travailleurs informels, 43 % sont dans la branche commerce. Le ministère du Commerce, du Secteur informel, de la Consommation, de la Promotion des produits locaux et des

Petites et moyennes entreprises (PME) estime que le secteur informel représente 53 % de la valeur ajoutée, et 49 % du PIB (propos recueillis en juillet 2016).

Graphique 1.6. **Les Sénégalais ne sont pas satisfaits de l'action de l'État en matière de redistribution**



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627428>

Cette situation reflète en partie un manque de civisme fiscal de la part des citoyens sénégalais. De nombreux Sénégalais n'ont pas le sentiment de devoir payer des taxes et impôts à travers leur déclaration fiscale en raison des faibles bénéfices et retours qu'ils estiment en tirer pour leur bien-être. À l'inverse, bien que cette situation soit peu documentée, de nombreux Sénégalais acceptent de donner à des organisations religieuses ou communautaires auprès desquelles ils estiment pouvoir trouver des soutiens adaptés à leurs besoins.

Ce constat montre la relative défiance des citoyens sénégalais dans l'action de l'État. Le faible civisme fiscal montre les limites du rôle redistributeur de l'État, qui n'est pas perçu comme tel par les citoyens, entraînant une faible confiance dans les capacités des autorités formelles à répondre aux besoins des populations. Il reflète également le besoin d'assainir la gestion des fonds publics, de créer une éthique plus marquée auprès des gestionnaires aux niveaux central et local, et de renforcer la reddition de comptes. En effet, selon Transparency International (2016), le pays se place 64<sup>e</sup> sur 176 en matière de perception de la corruption.

### **La transparence de l'État vis-à-vis des citoyens est également une composante importante du contrat social**

L'action de l'État doit pouvoir être transparente pour assurer une bonne reddition de comptes auprès des citoyens, indispensable pour un contrat social équilibré, ainsi que pour le suivi des politiques publiques nationales et des Objectifs de développement durable (ODD) au niveau international. Ceci nécessite des données de qualité, fiables, disponibles en temps réel et suffisamment désagrégées. Le besoin de données s'inscrit plus largement 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.

Au Sénégal, la production de statistiques est relativement bonne, même si des améliorations peuvent être apportées (OCDE, 2017a). Dans le cadre du suivi des ODD, les capacités actuelles du système statistique national permettent de produire 102 indicateurs sur 232, soit une performance supérieure à de nombreux pays. En matière de méthodologie et de standards, les classifications et systèmes de sectorisation adoptés par l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) sont largement conformes aux meilleures pratiques et aux normes internationales. Toutefois, les capacités sont insuffisantes pour un suivi efficace en temps opportun des avancées réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du PSE ou de l'agenda 2030, même s'il est à noter qu'un cadre harmonisé de suivi-évaluation du PSE existe et permet de produire des rapports de suivi annuels. 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 organisation des activités statistiques au Sénégal.

En ce qui concerne la diffusion des statistiques, le temps de réaction à des demandes spécifiques reste parfois long et les raisons du rejet de certaines demandes d'information peuvent être obscures. Des besoins apparaissent dans l'accès aux données et à l'information dématérialisée. Une coopération intragouvernementale 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.

### **Le système éducatif, service public majeur, n'est pas suffisamment performant au Sénégal**

L'éducation affecte la croissance, la compétitivité des entreprises, le bien-être des citoyens et la bonne marche de l'administration publique. 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 et le capital humain, des réformes profondes sont indispensables. Or le Sénégal souffre d'une faiblesse du niveau d'éducation de la population active qui pénalise directement :

- **les entreprises**, limitées par l'offre insuffisante de ressources humaines (RH) formées et compétentes
- **le bien-être des populations**, avec plus de la moitié de la population analphabète en français ou dans une langue locale, dont une majorité de femmes
- **l'action et l'efficacité de l'administration sénégalaise**, confrontée par le passé à des manques de profils spécialisés, et désormais à une faible fidélisation des fonctionnaires 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 sénégalaises. 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 certains pans de la population vis-à-vis de l'école publique, déçus par les résultats ou les prestations, se fait ressentir.

### **L'éducation est le moteur du PSE**

L'amélioration du capital humain constitue l'un des piliers fondamentaux du PSE (République du Sénégal, 2014). Cela se traduit par la mise en place du Plan stratégique pour l'éducation et la formation (Paquet-EF) initié en 2013 et à horizon 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 de l'éducation dans les dépenses publiques n'a cessé de croître (de 4.2 % du PIB en 2006 à 7.2 % du PIB aujourd'hui, ou 26.5 % des dépenses publiques de l'État en 2015 – MEN, 2016 ; UIS), faisant du secteur de l'éducation et la formation le premier poste de dépenses publiques du Sénégal. 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 professionnelle, *daaras* modernes) et l'amélioration de l'équité, notamment de genre et géographique. 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 % cachant de grandes disparités géographiques ; MEN, 2016), le décrochage est encore important (environ 8 % au primaire et au cycle moyen en 2014), 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 du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la francophonie [Confemen] [Pasec]).

Le premier constat est que le Sénégal doit améliorer l'efficacité de la dépense éducative. 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 à disposition, l'utilisation des ressources financières semble présenter des défaillances tout au long de la chaîne des dépenses. Pour atteindre ses objectifs de formation du capital humain, le Sénégal doit améliorer la gestion budgétaire, administrative et institutionnelle du système éducatif à tous les niveaux décisionnels et opérationnels.

Par ailleurs, 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.

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 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 (IA) 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.

Pour une meilleure efficacité de la dépense, la coordination entre acteurs institutionnels est nécessaire, or elle reste insuffisante. 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 font peser des risques de sous-optimisation des ressources. En outre, le dialogue de gestion et l'évaluation de la performance sont peu ancrés dans la culture des fonctionnaires 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 deuxième constat concerne la formation, encore insuffisante, du personnel d'éducation, qui 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 faire face au 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 pour faire face aux tendances démographiques. Or les répercussions sur la qualité de l'enseignement au Sénégal sont aujourd'hui importantes, les enseignants recevant une formation initiale insuffisante et peu de formation continue. 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 présents, avec un taux de qualification des enseignants en constante progression depuis 2013 (81 % des enseignants ont une qualification professionnelle pour exercer leur métier en 2015 contre 76 % en 2013 ; MEN, 2017).

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. Le concours d'entrée, quant à lui, est organisé de façon aléatoire, suivant des logiques politiques non transparentes. 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 initiative 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 deviennent contractuels pour une durée indéterminée, car non évalués.

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.

En troisième lieu, le Sénégal devrait renforcer l'équité et la diversification de l'offre éducative. Les efforts de l'État sénégalais en matière d'éducation sur les dernières décennies se sont concentrés sur l'accès à l'école primaire. Cela a permis d'élever le TBS et l'accès à l'éducation, mais d'autres franges du secteur ont été négligées, ce qui a engendré une plus grande iniquité. Ainsi, 47 % des enfants en âge d'aller à l'école (soit plus de 1.5 millions d'enfants) seraient encore hors du système scolaire formel, ce taux pouvant aller jusqu'à 60 % dans les zones rurales (MEFP, 2016b ; 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 consacrer 3 % du budget de l'éducation à ce secteur, mais le Sénégal est loin du compte avec 1.5 % (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 (PTF) dans 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 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 et se développent (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, 2017a), mais laisse entrevoir de belles perspectives.

Enfin, la formation professionnelle et technique (FPT) manque de prestige 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. Les jeunes se tournent alors vers la formation traditionnelle, qui reste très largement majoritaire. Dans le Paquet, 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 en cours concernant également la certification des apprentis et les passerelles du non-formel au formel.

**Les recommandations relatives à l'éducation visent à améliorer l'efficacité de la dépense, la formation des enseignants, et l'équité et la diversité de l'offre éducative**

Les recommandations sont issues des analyses détaillées décrites dans le chapitre 2.

**Encadré 1.1. Recommandations relatives à l'éducation**

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

**1. Mieux prévoir les dépenses**

- 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.
- Accompagner les contrats de performance (CDP) par des procédures de suivi et d'évaluation.
- Renforcer les capacités des ministères et des collectivités locales en matière de gestion budgétaire.

### Encadré 1.1. **Recommandations relatives à l'éducation** (suite)

#### 2. **Accroître la visibilité des dépenses**

- Fournir les moyens techniques et humains suffisants aux collectivités pour assurer la remontée d'information complète et à temps ; sensibiliser les collectivités sur l'importance de ce type d'information pour le pilotage des réformes ; et davantage encadrer les organisations non gouvernementales (ONG) pour une meilleure visibilité de leurs actions.
- Poursuivre les efforts d'encadrement et de diminution progressive des dépenses cachées des ménages et les mesurer précisément.

#### 3. **Garantir la traçabilité des flux financiers**

- Améliorer les mécanismes de suivi-évaluation des CDP et généraliser leur usage dans tous les sous-secteurs de l'éducation et de la formation.
- Renforcer les capacités de gestion des comités de gestion d'école (CGE), notamment par la création d'un leadership au sein des écoles.
- 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.

#### 4. **Améliorer la GRH**

- Renforcer la planification prévisionnelle des besoins en RH à long terme.
- Offrir aux personnels de l'éducation une réelle progression de carrière, appuyée sur un référentiel compétences précis et un système d'évaluation performant et régulier, avec des échelons de promotion clairs.
- Généraliser l'utilisation de Mirador en formant les personnels déconcentrés, en exploitant les fonctions du logiciel (notamment en gestion de plan 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.
- Mettre en place un programme institutionnel de renforcement des capacités grâce à des partenariats avec des centres de formation spécialisés dans la planification et la gestion de l'éducation.

#### 5. **Compléter et accélérer le processus de déconcentration et de décentralisation**

- Développer des politiques éducatives fortes de dimension régionale en octroyant plus de responsabilités et d'autonomie dans la gestion de l'éducation aux collectivités locales.
- 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.

#### 6. **Coordonner les actions des ministères**

- Assurer que l'instance de coordination interministérielle du secteur se réunisse périodiquement sous la présidence du Premier ministre.
- 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.).

#### **Améliorer la qualité de l'enseignement en agissant sur la formation**

#### 7. **Améliorer le fonctionnement des centres de formation**

- 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.
- 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.

### Encadré 1.1. **Recommandations relatives à l'éducation** (suite)

- 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.
  - 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.
- 8. Consolider la formation initiale et la première année de service**
- Respecter les temps réglementaires pour l'organisation des concours.
  - 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.
  - Perfectionner les contenus de la formation (notamment en termes didactique et pédagogique) pour mieux répondre aux besoins spécifiques du terrain et des publics visés.
  - Soutenir les nouveaux enseignants dans leur première année de service, notamment par le tutorat.
  - Développer l'éthique professionnelle et le goût du métier chez les enseignants à travers l'amélioration du plan de carrière et l'incitation à l'adoption de comportements modèles grâce à un mécanisme de gratification et d'évaluation des enseignants.
  - Assurer la continuité entre formation initiale et formation continue, et la cohérence de la formation avec le référentiel des compétences et le programme.
- 9. Élaborer une politique nationale de formation continue des enseignants**
- Assurer une meilleure continuité entre formation initiale et formation continue.
  - Mettre en place des activités de développement professionnel entre pairs dans les écoles.
  - Rétablir les conseillers pédagogiques.
  - Rétablir le droit à l'encadrement pédagogique individuel, accompagné d'une incitation à la collaboration entre pairs et du renforcement du rôle des chefs d'établissements.
  - Étendre l'Ifadem à l'ensemble des enseignants sur tout le territoire, en s'assurant des fonds propres.
- 10. Améliorer le système de certification des enseignants**
- Renforcer le corps des inspecteurs et des conseillers pédagogiques.
  - 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.
  - 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.
  - Procéder à la certification des élèves-maîtres selon un calendrier clair et régulier, correspondant à un plan de carrière établi.
  - Homogénéiser les qualifications minimums d'entrée en écoles de formation.
- 11. Intensifier la professionnalisation de tous les personnels de l'éducation**
- Créer un corps de formateurs d'enseignants, régulièrement mis à niveau grâce à des formations adaptées à leur mission.
  - Renforcer le rôle de leader des directeurs d'établissement grâce au renforcement et à l'allongement des formations de soutien et de qualification.

### Encadré 1.1. **Recommandations relatives à l'éducation** (suite)

#### **Renforcer l'équité et la diversification de l'offre éducative**

##### **12. Réhabiliter l'éducation non-formelle**

- Rééquilibrer le poids des formes alternatives d'éducation, qu'elles soient religieuses, professionnelles ou d'alphabétisation, par rapport à l'éducation formelle.
- Collecter les données qualitatives et quantitatives sur ce domaine et les exploiter pour une conception et mise en œuvre des politiques publiques au plus près des besoins et de la réalité du terrain.
- Mettre en place des 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. Pour cela, mettre en place un système de valorisation du non-formel par la certification.

##### **13. Améliorer les niveaux d'alphabétisation**

- Financer les programmes d'alphabétisation à hauteur des accords de Bamako (3 % du budget de l'éducation).
- 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.

##### **14. Répondre à la demande d'enseignement des valeurs religieuses tout en gardant le contrôle des programmes**

- Poursuivre les efforts de développement de l'offre d'écoles franco-arabes placées sous sa tutelle, 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.
- Maintenir un droit de regard sur les enseignements et les pratiques pédagogiques.
- Établir un catalogue de ces structures, des courants théologiques qui les guident, de leur nombre, des personnes qui y enseignent ainsi que de leur formation.
- Accélérer le processus de modernisation des *daaras* en établissant des passerelles vers le formel et en programmant la construction de *daaras* modernes publiques.

##### **15. Valoriser la formation professionnelle et technique**

- Reverser la totalité de la contribution forfaitaire à la charge des employeurs (CFCE) aux fonds s'occupant de FPT.
- 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.
- Appuyer l'offre de FPT sur les besoins des entreprises à travers une collaboration poussée avec les filières d'activité et le ministère du Travail et créer des formations dans les secteurs porteurs et d'avenir.
- Coopérer avec les organisations professionnelles pour mettre en place un cadre de certifications et la validation des acquis de l'expérience (VAE).

## **Le système fiscal répond à l'enjeu actuel de la compétitivité et futur de financement de l'action de l'État**

Le choix de se focaliser sur le système fiscal est triple. 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 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 pouvant permettre 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.

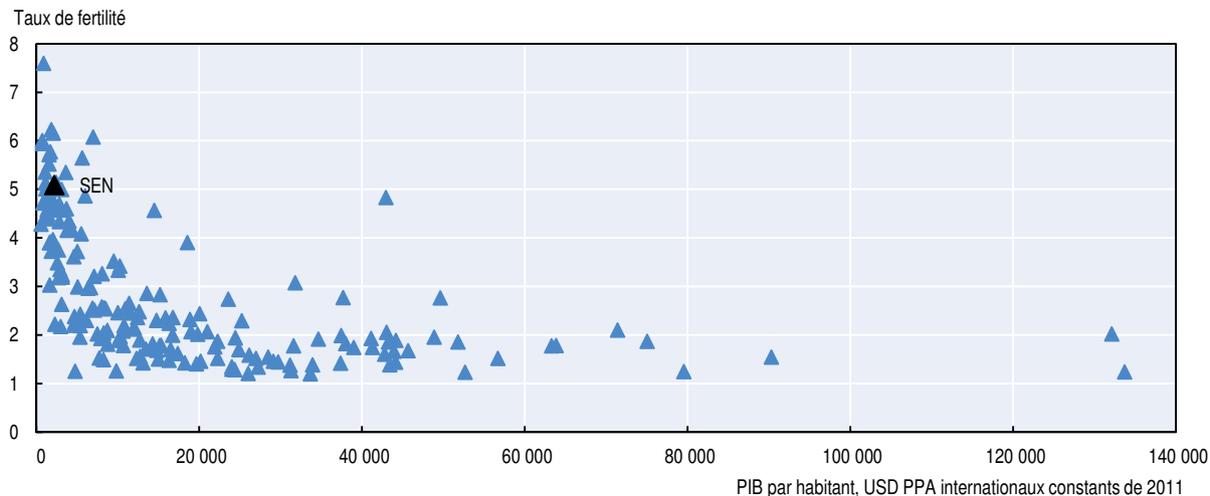
Pour les entreprises, le système fiscal peut constituer un frein au développement de leurs activités, et donc à la rapidité de transformation de l'économie. En moyenne, les entreprises sénégalaises consacrent 1.5 fois plus de temps aux procédures administratives liées au paiement des impôts que la moyenne de l'Afrique subsaharienne (2.2 fois plus que la moyenne d'Asie du Sud-Est). L'écart est similaire en ce qui concerne le nombre d'impôts à payer, impliquant autant de procédures administratives différentes. De plus, l'administration fiscale se caractérise par une certaine lenteur, qui peut pénaliser les flux de trésorerie des entreprises, et plus particulièrement des PME : par exemple, la durée de récupération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliquée sur les importations de biens intermédiaires est de 52 semaines (contre 10 semaines en Éthiopie, 15 au Costa Rica, et 20 à Maurice). Les difficultés de mise en conformité avec le régime fiscal dissuadent les firmes informelles de se formaliser, et les pratiques du secteur informel continuent de représenter une contrainte majeure pour plus de 50 % des entreprises, soit bien plus que de nombreux pays (OCDE, 2017a).

Les dépenses publiques vont être amenées à augmenter en raison des évolutions démographiques, ce qui nécessite de réfléchir dès à présent aux réponses à apporter en matière de mobilisation des ressources intérieures. Le régime fiscal affecte le financement des réformes et, à terme, les capacités d'impulsion de l'État. Les perspectives démographiques doivent être prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, notamment sociales. Le taux de croissance de la population a augmenté de 2.5 % en 2000 à 3.1 % en 2015, et ce, malgré les efforts réalisés pour le réduire (Banque mondiale, 2017). Le taux de fécondité (5.1 naissances par femme en 2015) du Sénégal est un des plus élevés du groupe des pays à revenu par habitant proche du Sénégal, reflétant dans une certaine mesure un phénomène culturel, la méconnaissance des moyens de contraception par les populations et l'insuffisance de la prévention (graphique 1.7). Ainsi, à l'horizon 2030, les Nations Unies (2017) prévoient une population de 22.8 millions de personnes, dont 9 millions de moins de 15 ans. Les dépenses publiques vont donc devoir augmenter fortement pour répondre aux besoins d'infrastructures, de filets sociaux, d'éducation, de santé, etc. La fiscalité s'inscrit alors dans le débat du financement de l'État et des marges de manœuvre existantes à court, moyen et long terme.

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, passé de 17.4 % des revenus et dons publics en 2013 à plus de 35 % prévu pour 2017 et 2018 (FMI, 2017). Sans une accélération de la croissance et une hausse des recettes, la soutenabilité des finances publiques et les perspectives de développement pourraient être menacées. Le taux de pression fiscale d'environ 20 % illustre la capacité du gouvernement à lever, si nécessaire, davantage de ressources fiscales ; capacité toutefois réduite par la conception de la politique fiscale, ainsi que par l'étroitesse de la base fiscale, limitée par l'important secteur informel.

### Graphique 1.7. 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 (2017), <http://databank.banquemondiale.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627447>

#### **Le renforcement de la mobilisation des recettes fiscales soutiendra l'émergence du Sénégal**

Dans le cadre du PSE, la fiscalité pourrait jouer un rôle clé dans la mobilisation de ressources supplémentaires. L'émergence du Sénégal à l'horizon 2035 nécessitera la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires. En 2014, le ratio de recettes fiscales du Sénégal est de 19.1 % du PIB (sans prendre en compte les cotisations de sécurité sociale) et de 20.1 % du PIB avec la prise en compte des cotisations de sécurité sociale. Ce ratio est inférieur au nouveau critère de convergence de l'UEMOA de 20 % du PIB, la détermination du critère de convergence l'UEMOA ne prenant pas en compte les cotisations de sécurité sociale. Par ailleurs, la structure fiscale du Sénégal pèse fortement sur la consommation. En 2014, 64.3 % des recettes fiscales du pays provenaient des impôts sur la consommation. Ce ratio est supérieur à ceux des pays comparateurs comme la Côte d'Ivoire (59.1 %), Maurice (58.1 %), ou encore le Cameroun (59 %). À l'inverse, les impôts sur le revenu et les bénéfices ne représentaient que 25.6 % des recettes fiscales au Sénégal, ce qui est inférieur au ratio dans des pays comparateurs (OCDE/ATAF/CUA, 2016). Dans un contexte d'émergence, les recettes fiscales du Sénégal risquent d'être insuffisantes pour soutenir les besoins croissants d'investissements publics. Le pays doit intensifier ses efforts de rééquilibrage de sa structure fiscale. À ce jour, le système fiscal comporte de nombreuses contraintes qui devront être levées afin de mobiliser davantage de recettes fiscales pour soutenir l'émergence.

Le premier constat est que l'imposition des entreprises est élevée. Les entreprises sont redevables de l'impôt sur les sociétés (IS) au taux de 30 %. 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 (IMF). L'IMF 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 additionnels 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, dans la mesure où elles dégagent peu ou pas de bénéfices durant les premières années qui suivent leur création. Le climat des affaires est ainsi impacté au Sénégal par la lourde imposition supportée par les entreprises qui opèrent dans le secteur formel. Le Sénégal a, en outre, besoin de créer un climat des affaires plus attractif pour les investissements étrangers.

Les taux maximum de l'impôt sur le revenu (IR) des individus sont également élevés. Les individus sont soumis à une imposition progressive selon différents taux 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 (BIC). Les travailleurs indépendants sont soumis au régime réel normal si leur chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions FCFA (francs de la Communauté financière d'Afrique) 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 faible chiffre d'affaires (inférieur à 50 millions FCFA) peuvent solliciter une imposition forfaitaire au titre de la contribution globale unique (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.

En outre, cette forte imposition est exercée sur une assiette fiscale étroite. La législation fiscale octroie diverses incitations fiscales aux entreprises et aux individus. Ces incitations fiscales occupent une place importante en raison de leur nombre et de l'avantage qu'elles procurent. Cependant, ces avantages fiscaux engendrent des coûts importants en termes de pertes de recettes. En 2014, le coût des dépenses fiscales représentait 7.8 % du PIB. Outre les pertes de recettes fiscales, ces incitations fiscales créent des distorsions entre opérateurs économiques.

Les exonérations de TVA, en particulier, engendrent des problèmes de compétitivité de la production locale, notamment dans le secteur agricole. Le Sénégal exonère de TVA les ventes de production des agriculteurs. Toutefois, la consommation de produits intermédiaires nécessaires à la production locale n'est pas exonérée de TVA et 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 dans le secteur agricole contribuent à encourager l'informalité : les producteurs auront tendance à acheter leurs intrants auprès de fournisseurs du secteur informel pour éviter d'avoir à supporter de la TVA irrécupérable. Le Sénégal devrait restaurer la chaîne de TVA, en particulier dans le secteur agricole, pour limiter les distorsions, et continuer de ne pas accorder d'exonération de TVA aux fournisseurs pour éviter de transférer le problème de l'exonération de TVA sur le secteur des fournisseurs.

Par ailleurs, 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. Une part importante des opérateurs économiques opèrent dans l'économie informelle et ne paient qu'une partie des impôts dont ils devraient s'acquitter, quand ils ne

s'en affranchissent pas totalement. La présence de ces opérateurs économiques informels augmente la pression fiscale supportée par les contribuables du secteur formel. Le Sénégal soumet la minorité de contribuables du secteur formel à de forts taux d'imposition pour collecter suffisamment de recettes. Pour compenser cette forte imposition et maintenir une attractivité de son système fiscal, le pays introduit continuellement des incitations fiscales.

Le second constat est que l'administration fiscale doit être renforcée. En premier lieu, la coopération entre les différentes administrations publiques reste faible. Par exemple, l'échange entre les administrations fiscale et douanière 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 permettrait à l'administration de les détecter immédiatement. Le renforcement de la coopération entre ces deux administrations permet l'échange d'information et une action coordonnée entre les deux autorités. De plus, elle constitue un gain financier et un gain en termes d'efficacité dans le recouvrement des impôts. Le Sénégal a franchi une étape importante en matière d'échange d'information 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'ANSD. Le Sénégal doit cependant poursuivre ses efforts de réforme, et ce nouveau système devra être effectivement opérationnel. Par ailleurs, le renforcement des moyens techniques et des capacités humaines rendrait la procédure plus simple et efficace. Enfin, 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.

L'étendue du secteur informel se traduit par un faible civisme fiscal au Sénégal. Le civisme permet de lier l'action publique aux citoyens par un contrat social et d'élargir le filet fiscal. Le civisme fiscal se traduit par un consentement volontaire des contribuables au paiement de l'impôt, au-delà de leur obligation légale de le faire. Le manque de civisme fiscal pourrait constituer un frein au succès d'une réforme fiscale. L'élaboration d'une culture de civisme fiscal permettrait au Sénégal de mobiliser durablement des recettes fiscales et de mettre en œuvre des réformes complètes.

Le Sénégal a fait de nombreux progrès en matière de fiscalité au cours des dernières années, 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 CGU, pour inciter les petits opérateurs informels à se formaliser. Enfin, en 2012, le pays a réformé son Code général des impôts (CGI) pour, notamment, simplifier le texte, rationaliser les incitations fiscales et promouvoir une meilleure équité fiscale. Cependant, malgré ces efforts, des contraintes fiscales demeurent. Dans le cadre du PSE, le système fiscal sénégalais a besoin d'une réforme fiscale globale pour mettre en œuvre un système simplifié, cohérent et adapté au niveau de développement du pays, ainsi qu'aux besoins d'une économie émergente.

**Les recommandations relatives à la fiscalité ont pour objectif d'améliorer le climat des affaires, renforcer le rôle de l'administration fiscale et inciter à la formalisation**

Les recommandations sont issues des analyses détaillées décrites dans le chapitre 3.

**Encadré 1.2. Recommandations relatives à la fiscalité**

**Réformer le système fiscal pour améliorer le climat des affaires**

**1. Élargir l'assiette fiscale**

- Développer un modèle prospectif de taux d'imposition effectif qui permettrait de calculer les taux marginal et moyen effectifs.
- Évaluer l'efficacité des incitations fiscales pour les rationaliser davantage.
- Évaluer le code des investissements pour faire ressortir les réelles attentes des investisseurs, et déterminer les avantages fiscaux qu'ils sollicitent le plus.
- Prendre en considération les zones économiques spéciales (ZES) dans le cadre de la réforme fiscale, et mettre en place un régime fiscal fondé sur des règles fiscales faciles à respecter, avec des taux d'imposition raisonnables.
- 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.
- Réformer la patente de façon à l'asseoir sur une base facile à déterminer. La patente pourrait être assise uniquement sur la propriété foncière.
- 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.).

**2. Réduire la complexité, et augmenter la transparence et la sécurité juridique dans le domaine fiscal**

- 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 au nombre important de paiements d'impôts.
- Améliorer l'administration de l'impôt entre l'administration centrale et les collectivités locales pour accroître la transparence du système. Pour atteindre ce but, le Sénégal devrait clairement délimiter les prérogatives entre les administrations fiscales et locales, et respecter le rôle attribué à chacun de ces niveaux de gouvernance.
- Poursuivre les efforts de simplification de la législation fiscale afin de la rendre encore plus accessible.

**3. Continuer à renforcer les règles fiscales internationales**

- Évaluer la règle fiscale sur la limitation de la déduction des intérêts.
- Aligner la législation sur les prix de transfert aux principes directeurs développés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- Mettre en œuvre les standards minimums du paquet sur l'érosion de la base d'imposition et les prix de transfert (BEPS).
- Évaluer les avantages et inconvénients de signer des conventions fiscales bilatérales.
- Renforcer la capacité administrative pour mettre en place l'échange d'information.

**4. S'assurer que les revenus tirés des ressources naturelles ne créent pas d'obstacles à la mobilisation de recettes**

- 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.

### Encadré 1.2. **Recommandations relatives à la fiscalité** (suite)

- Développer un cadre institutionnel pour la gestion des revenus tirés des ressources naturelles en renforçant le Fonds souverain d'investissements stratégiques (Fonsis).

#### **Renforcer l'administration fiscale**

##### **5. Améliorer la coopération entre les administrations publiques**

- Renforcer l'échange d'information entre les administrations publiques, notamment par le biais de la plateforme de partage de données entre les services fiscaux et douaniers.
- Développer un cadre juridique solide qui faciliterait la collecte des données et renforcerait les capacités analytiques.
- Continuer à rendre les contrôles de brigades mixtes plus efficaces.
- Renforcer l'utilisation du Ninea pour éviter que les entreprises fractionnent leurs transactions.
- 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.

##### **6. Moderniser le système informatique**

- Moderniser les logiciels utilisés par l'administration fiscale.
- Moderniser le système de téléprocédure pour le rendre accessible à une plus grande part de contribuables.
- Mettre en place un système de gestion des risques pour rendre les contrôles fiscaux plus efficaces.

#### **Inciter les acteurs du secteur informel à se formaliser**

##### **7. Accroître la connaissance sur le secteur informel**

- Envisager de développer une approche et un projet impliquant tous les échelons du gouvernement qui étudient l'économie informelle en détail, et dresser une liste de recommandations qui devront être mises en œuvre progressivement.
- Délimiter la notion d'informalité.
- Quantifier les acteurs informels pour évaluer le poids économique qu'ils représentent et la charge fiscale qu'ils supporteraient s'ils renaient dans l'économie formelle.
- Évaluer les perceptions et aspirations des opérateurs informels par le biais d'enquêtes de perceptions.

##### **8. Procurer des avantages financiers nets lors de la formalisation**

- S'assurer que les opérateurs qui se formaliseraient en tirent des bénéfices supérieurs aux coûts fiscaux qu'ils seraient amenés à supporter.

##### **9. Faciliter la formalisation**

- Simplifier les obligations fiscales des opérateurs informels pour éviter des coûts excessifs et encourager leur formalisation. Toutefois, le Sénégal devrait chercher à combiner des mesures dissuasives aux mesures incitatives (renforcement des capacités de contrôle, de détection et de sanction de l'administration fiscale).
- 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.
- Réformer la CGU de sorte à inciter les contribuables dégageant suffisamment de bénéfices à rentrer dans le régime normal.

##### **10. Forger une culture de civisme fiscal**

- Mettre en place une politique d'éducation fiscale orientée sur le long terme et adaptée à la diversité de la population.

## Les réformes et projets ne pourront être menés à bien sans une administration publique aux capacités d'impulsion plus marquées

Les capacités d'impulsion de l'État sont trop faibles. Cela se traduit à différents niveaux : difficultés pour obtenir la délivrance de documents officiels pour les entreprises (licence, permis, etc.), la fourniture de prestations (raccordements aux réseaux, etc.), la poursuite de procédures (fiscales, judiciaires, etc.). Ainsi, la qualité du service public est jugée faible, avec de très fortes disparités sur le territoire. 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 (influence des syndicats, réformes à l'échelle régionale comme l'approche par budget programme, etc.). Pour être plus efficace, l'administration sénégalaise aurait besoin d'être plus investie d'une mission de service public auprès des usagers. 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. Conscient de cela, le gouvernement a organisé en avril 2016 le Forum national de l'administration (FNA), qui a remis plus activement à l'ordre du jour la problématique de modernisation de l'État. Les très nombreuses initiatives actuelles menées par le ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du secteur public (MFPRERSP) pour améliorer le fonctionnement interne de l'administration en découlent directement, et fédèrent l'intérêt partagé par toute l'administration du besoin urgent de réforme.

Le momentum politique et les consultations nationales autour de l'agenda de modernisation ont créé des attentes que le Sénégal va devoir satisfaire. Au-delà du besoin clair de modernisation du fonctionnement de l'administration en tant que tel, la nécessité de gérer stratégiquement les attentes des différents acteurs (haute administration, secteur privé, société civile, populations) est tout aussi primordiale pour assurer la réussite des réformes. En effet, la concrétisation des initiatives et réformes sur un périmètre restreint sera indispensable pour générer un cycle vertueux d'atteinte des objectifs fixés et ainsi limiter le sentiment de frustration et d'échec de l'administration.

### **Vers une administration publique opérant comme catalyseur du développement social et économique**

Le président Macky Sall a reconnu la modernisation de l'administration comme priorité dès son arrivée au pouvoir, en 2012. Elle a été identifiée comme un des quatre 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 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 (FEM, 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. En effet, 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 FNA 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 de mise en œuvre diffère considérablement de la mise en œuvre effective.

L'agenda de modernisation de l'administration publique est vaste dans un cadre institutionnel fragmenté. 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 ; Comité de modernisation de l'administration publique ; 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 important que les ressources humaines et financières de chacune des institutions sont limitées.

Le cadre stratégique de la GRH mérite une mise à jour. Plusieurs diagnostics au cours des dernières années ont confirmé les défis importants dans le domaine de la GRH, tout en reconnaissant les progrès réalisés. Dans sa Lettre de politique sectorielle de développement (LPSD) 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 FNA 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 de 1961, avec une dernière révision datant de 2005), ainsi que l'élaboration d'un plan d'harmonisation des rémunérations. Le plan de travail annuel (PTA) 2017 du 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. Cependant, 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.

La planification stratégique et le séquençage devraient être les conditions *sine qua non* pour la réforme des RH. Les expériences de plusieurs pays de l'OCDE menant de grandes réformes transversales ont montré l'importance d'investir dans les trois domaines suivants : 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, ainsi que de planification réaliste. De plus, il ne dispose pas de vision globale des initiatives en cours dans le domaine de la réforme de la fonction publique.

Plusieurs documents stratégiques du Gouvernement sénégalais font référence au besoin de développer de nouvelles compétences chez les fonctionnaires 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).

Enfin, le gouvernement ouvert peut constituer un vecteur de promotion du contrat social au Sénégal. 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), présenteraient une opportunité importante pour stimuler les bonnes pratiques de gouvernement ouvert à travers l'administration sénégalaise. 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. 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 d'approfondir la confiance des citoyens dans 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, LPGA 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 sénégalais à faire progresser le gouvernement ouvert dans différents domaines. Néanmoins, à ce stade, un cadre stratégique ou plan d'action qui oriente l'agenda gouvernement ouvert manque. Par ailleurs, un point d'attention particulier concerne l'assurance de pérennité des efforts participatifs et l'existence de plusieurs formes intermédiaires de participation, reflétant des nuances par rapport à la relation développée entre le gouvernement et les citoyens. Enfin, le renforcement de l'interaction avec le citoyen suppose une communication proactive concernant l'agenda de gouvernement ouvert, notamment compte tenu de la grande variété des langues parlées au Sénégal, mais aussi du faible taux d'alphabétisation de la population.

**Les recommandations relatives au fonctionnement de l'administration abordent le cadre stratégique de la gestion de la réforme, la GRH et le gouvernement ouvert**

Les recommandations sont issues des analyses détaillées décrites dans le chapitre 4.

### Encadré 1.3. **Recommandations relatives au fonctionnement de l'administration**

#### **Mettre en œuvre une approche intégrée de la modernisation de l'administration publique**

##### **1. Renforcer la planification de la mise en œuvre des réformes**

- Avoir des calendriers de réformes réalistes.
- Démontrer clairement l'interdépendance entre les différentes initiatives de réformes.

##### **2. Développer une stratégie de communication destinée aux fonctionnaires et au public**

##### **3. Réduire la fragmentation du cadre institutionnel**

- Regrouper les ressources humaines et financières dédiées à l'agenda de modernisation de l'administration publique.
- Aligner (voire intégrer et rationaliser) les différents plans et stratégies qui affectent l'agenda de modernisation pour refléter un cadre institutionnel simplifié.

#### **Professionnaliser la GRH**

##### **4. Mettre à jour le cadre stratégique de la GRH**

- Avoir un leadership qualifié et engagé qui se traduise dans un investissement en matière de soutien politique, de coordination au sein de l'exécutif et de communication de la réforme.
- Coordonner les initiatives RH en cours pour avoir un aperçu global.
- Développer un système de suivi et d'évaluation des réformes plus transparent et efficace, ce qui contribuera à un renforcement de la mémoire institutionnelle.
- Assurer la disponibilité en données pour assurer une planification informée.
- Renforcer le dialogue entre le MFPRERSP et les directions générales des RH des autres ministères.

##### **5. Avoir un séquençage de la réforme des ressources humaines réfléchi**

- Mener une analyse détaillée des conditions (stratégiques et techniques) requises pour entamer certaines réformes.
- Planifier un nouveau système de paye avec l'identification préalable des gagnants et des perdants de la réforme salariale.
- Développer des mesures de transition pour gérer tout impact négatif sur des groupes de fonctionnaires particuliers.

##### **6. Poursuivre une réflexion approfondie sur le développement des compétences**

#### **Tirer profit du gouvernement ouvert comme vecteur de promotion du contrat social**

##### **7. Poursuivre les efforts d'adhésion au PGO**

##### **8. Renforcer le cadre légal en passant une loi sur l'accès à l'information**

##### **9. Pérenniser et séquencer les efforts dans le domaine du gouvernement ouvert**

- Profiter du potentiel des initiatives existantes et de l'engagement du gouvernement pour faire progresser le gouvernement ouvert.
- Fournir un cadre stratégique ou un plan d'action qui oriente l'agenda de gouvernement ouvert.
- Renforcer l'interaction avec le citoyen, ce qui suppose une communication proactive concernant l'agenda de gouvernement ouvert.
- Assurer des efforts continus tout au long du cycle des politiques publiques, notamment en termes de suivi et d'évaluation, pour dépasser l'approche participative au moment du développement des politiques publiques.
- Renforcer les capacités des fonctionnaires dans les domaines de gouvernement ouvert pour gérer une approche participative.

## L'anticipation des tendances futures est nécessaire pour assurer que l'État du Sénégal adapte suffisamment ses réformes

Les dynamiques de l'économie mondiale et nationale évoluent rapidement et façonnent les opportunités de développement à l'avenir. Au-delà de détailler les défis majeurs auxquels le Sénégal est confronté dans la réalisation de ses objectifs inscrits dans le PSE, ce chapitre expose également certaines grandes tendances qui pourraient accroître ou entraver les perspectives de croissance selon les actions de l'État. Le Sénégal doit pouvoir anticiper et prendre en compte leurs impacts potentiels dans la formulation et la planification des politiques publiques pour permettre des décisions qui rendent l'économie sénégalaise plus résiliente.

Pour anticiper différents contextes et défis auxquels le Sénégal pourrait faire face en 2035, des scénarios sont développés, basés sur les tendances de l'économie mondiale et nationale identifiées aujourd'hui. Pour assurer que les recommandations contenues dans ce rapport soient pertinentes face aux tendances identifiées, des scénarios à l'horizon 2035 ont été développés. Ils permettent de tester les recommandations concernant les développements à l'échelle nationale, régionale et internationale, et de discuter de leurs implications en termes de mise en œuvre des réformes. Les scénarios ont été développés avec des participants sénégalais à Dakar et mettent en avant leurs perceptions des tendances (encadré 1.4). Les tendances retenues dans l'analyse sont multiples. Sur le plan économique, la croissance prévue par le PSE est effective et la classe moyenne se développe. Au niveau social, le Sénégal connaît une hausse de la perception populaire du manque de redistribution des richesses, ainsi qu'un accroissement de l'emprise des chefs coutumiers et religieux sur les populations. Sur le plan démographique, la hausse de la population est marquée et rapide. En termes écologiques, le changement climatique se traduit par une montée des eaux de la mer et la hausse des températures. Enfin, l'intégration économique, politique, et institutionnelle se poursuit au niveau régional, ainsi que les développements technologiques avec l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) qui se répand sur tout le territoire.

Ces scénarios ont été utilisés dans la formulation des recommandations de ce rapport pour assurer que celles-ci soient résilientes face aux tendances anticipées. Les recommandations sur l'éducation, la fiscalité et le fonctionnement de l'administration publique ont été élaborées à la lumière de ces scénarios. Dans certains cas, les recommandations ont été adaptées pour assurer la réalisation des éléments positifs ou pour mitiger des risques et conséquences négatives présentés dans les scénarios. La discussion sur les implications des scénarios a également permis d'identifier les compromis et risques potentiels de la mise en œuvre du PSE.

### Encadré 1.4. Le futur du Sénégal peut être affecté par des tendances et des changements de contexte à anticiper et intégrer dans la stratégie de développement

L'élaboration des scénarios se base sur un atelier de travail organisé en juillet 2016 à Dakar auquel était présent un éventail d'acteurs locaux, des secteurs public et privé, ainsi que du milieu universitaire et de la société civile. Cet atelier a visé à : 1) identifier les grandes hypothèses sur la trajectoire de développement du Sénégal en répondant à la question « sur quoi misent les Sénégalais pour la réalisation du PSE ? » à travers un exercice de vision (Volume 1, OCDE, 2017a) ; et 2) à identifier les grandes tendances politiques, économiques, sociales, technologiques et écologiques qui pourraient entraver ou accélérer le développement du Sénégal en répondant à la question « en quoi le contexte de développement dans le futur pourrait-il être différent du passé ? ». Des scénarios ont ensuite été élaborés pour discuter de ces hypothèses (sur quoi mise le Sénégal) sur la base des tendances identifiées (ce qui pourrait être différent). Enfin, les scénarios ont été discutés et adaptés au cours du deuxième atelier de travail, en mars 2017.

**Encadré 1.4. Le futur du Sénégal peut être affecté par des tendances et des changements de contexte à anticiper et intégrer dans la stratégie de développement (suite)**

**Scénario 1 : transition sénégalaise.** Après plus de 20 ans de croissance soutenue, le Sénégal a réalisé son objectif de devenir un pays émergent. En tant que pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, le Sénégal ne bénéficie plus des mêmes conditions d'accès au financement international, notamment en matière de prêts concessionnels, et connaît une diminution des budgets des Partenaires techniques et financiers (PTF). Ce changement a d'autant plus d'importance que le gouvernement a besoin d'investir davantage dans les politiques de protection sociale afin d'éviter le piège des inégalités économiques, qui se sont significativement accrues au cours des dernières années. En effet la question des inégalités revient quotidiennement à la radio, dans les médias et les conversations entre citoyens. Aujourd'hui, le Sénégal a une classe moyenne bien établie et politiquement mobilisée. Cette classe moyenne profite de nombreux produits importés, part en vacances à l'étranger et recourt de plus en plus aux prestataires de services privés. Ceci creuse sensiblement l'écart avec les populations moins fortunées. La majorité des enfants de la classe moyenne étudient dans le privé, comme c'est le cas au Maroc.

**Scénario 2 : boom démographique et migration.** Avec une croissance de la population soutenue depuis des décennies, le Sénégal subit une véritable explosion démographique : en ce début d'année 2035, le Sénégal compte 26 millions d'habitants, dont un tiers de moins de 15 ans. Les moteurs de croissance de l'économie du pays n'ont pas pu accompagner ces évolutions démographiques rapides, ce qui a eu pour conséquence directe d'augmenter le nombre de Sénégalais vivant dans la pauvreté, et ce, bien que le taux de pauvreté soit resté stable. Face à la pénurie d'emplois formels de qualité, les jeunes qui en ont les moyens émigrent toujours plus à la recherche d'opportunités à l'étranger. Certains s'établissent avec succès, et une diaspora jeune, dynamique et bien connectée grâce aux TIC exporte la culture sénégalaise et assure des rentrées de fonds aux familles restées au pays. Une autre réalité se fait ressentir sur le terrain, où les replis communautaires se font toujours plus marqués : l'influence des marabouts s'est accrue, rendant le discours du gouvernement de moins en moins audible auprès des populations locales, notamment en zone rurale, et contribuant à la fragmentation progressive des identités.

**Scénario 3 : l'impact du changement climatique.** La région de Saint-Louis est aujourd'hui déserte du fait de la montée du niveau de la mer. L'université a déménagé à Louga, la zone rizicole est inexploitable et les populations ont migré. Les impacts environnementaux du changement climatique sont également visibles à Dakar, où les plages et restaurants touristiques font désormais partie du passé. La chute des entrées en devises liée à l'écroulement du tourisme est en partie compensée par les nouveaux revenus issus de l'exploitation du pétrole et du gaz. Toutefois, les projections se sont avérées trop ambitieuses : les cours du pétrole ne sont pas remontés et certaines exploitations en mer profonde se sont avérées coûteuses, ce qui pénalise les investissements dans certains domaines. Par exemple, le port de Dakar reste sous-dimensionné. À l'inverse, le Sénégal a investi dans l'agro-industrie et l'agriculture verte. Aujourd'hui la population est informée et mobilisée face au défi écologique, et un changement de comportement se fait ressentir face à ce défi.

**Scénario 4 : institutions régionales sous pression.** L'intégration régionale s'est poursuivie jusqu'à présent avec succès. En effet une stratégie d'ouverture vers le marché régional a été menée suite au dynamisme de la demande régionale et des tendances protectionnistes à l'international. Aujourd'hui l'État du Sénégal est sous pression. Des problèmes aux frontières resurgissent. Les relations sénégal-mauritaniennes se sont dégradées, à l'image du contexte sécuritaire dans la région. Des groupuscules armés à la frontière avec le Mali entravent le commerce routier et ferroviaire vers les pays de l'intérieur. Pour aller de l'avant et trouver des solutions durables à cette crise transfrontalière, le Sénégal cherche à s'appuyer sur les fortes institutions régionales économiques et politiques. Un risque demeure toutefois : l'affaiblissement des institutions face aux conséquences de cette crise.

Le scénario 1, « Transition sénégalaise », montre l'importance d'une politique territoriale équilibrée pour réduire les inégalités entre les populations et réussir le défi de la formalisation. Dans ce scénario, le gouvernement devrait assurer que les services sociaux ne renforcent pas les inégalités (par exemple que le système éducatif ne soit pas centralisé à Dakar) et que les capacités des collectivités territoriales soient bien fortifiées. En effet, ces dernières sont plus proches des populations que l'administration centrale et ont un rôle important à jouer en matière de réduction des inégalités et de mise en œuvre des politiques sociales au niveau local. Ce scénario met aussi en avant l'importance cruciale de la qualité de l'offre publique en matière d'éducation, facteur décisif pour que les classes moyennes se tournent vers l'enseignement public plutôt que privé. Dans cette optique, et en vue de la forte demande d'éducation religieuse, le renforcement de l'offre franco-arabe et l'encadrement des *daaras* pourraient jouer un rôle important en présentant des services adaptés à la demande et de bonne qualité pour éviter une division socio-économique entre les populations. Enfin, dans ce scénario, la bonne dynamique de croissance a permis une expansion de l'économie, mais la vision du PSE en termes de bénéfices pour les populations et de durabilité de la croissance n'est pas réalisée. Pour cela, et pour contrer les effets d'un retrait progressif des PTF, il apparaît important de mobiliser plus de ressources publiques et privées afin de financer le développement et d'agrandir l'assiette fiscale, tout en faisant attention à ne pas décourager la formalisation et la création d'emplois.

Le scénario 2, « Boom démographique et migration », présente l'importance d'avoir une croissance intensive en emploi. Les tendances présentées dans le scénario pourraient conduire à une hausse importante des candidats recherchant un emploi stable dans la fonction publique. Si cela permettrait de sélectionner les candidats avec des niveaux de qualification supérieure, cela engendrerait également une pression importante sur le système de recrutement, voire une fuite du capital humain vers l'étranger. Cela illustre l'importance de renforcer le rôle du secteur privé dans la création d'emplois. Les investissements dans l'industrie pétrolière constituent une opportunité pour le Sénégal, mais également un risque de par leur nature très capitalistique. Il faudrait donc veiller à équilibrer ces investissements pour aller vers une diversification de l'économie dans les secteurs qui généreront de l'emploi. Pour ce faire, les incitations fiscales pour les investissements et la formation de la main-d'œuvre joueront des rôles clés. Sur le plan social, pour compenser l'influence grandissante des marabouts, l'investissement dans le système éducatif au travers de la revalorisation du rôle des enseignements et des directeurs d'école sera clé.

Le scénario 3, « L'impact du changement climatique », aurait des répercussions sur le plan social, mais aussi en matière de choix d'investissement. La migration des populations peut avoir des effets importants sur le climat social (pression sur les zones urbaines, les services sociaux, etc.), mais aussi sur les politiques territoriales et le choix des zones développées grâce aux investissements publics. Le changement climatique peut également avoir des impacts sur le coût de la vie en raison des hausses de prix des produits agricoles, et sur l'équilibre extérieur avec l'accroissement des importations. Ce scénario a également de fortes implications en matière de choix stratégiques de développement et d'investissement. D'une part, il implique de développer les filières d'activité porteuses (mise en place de formation et de programmes adaptés) et d'anticiper leurs impacts sur l'environnement. D'autre part, il met en avant le besoin important de limiter, dans la mesure du possible, les impacts négatifs de la découverte de pétrole et gaz sur l'économie domestique si les flux financiers qui en émanent ne sont pas répartis équitablement. À l'inverse, cette découverte pourrait apporter une nouvelle dimension pour la croissance sénégalaise, sous réserve que

la connexion de ce nouveau secteur au reste de l'économie soit effectuée de façon adéquate. Pour ce faire, les choix d'investissement à moyen et long terme apparaissent cruciaux (par exemple, le développement du port de Dakar pour assurer que sa taille ne constitue pas un obstacle aux exportations de produits pétroliers ou issus des filières porteuses, la priorité donnée aux énergies durables dans la stratégie énergétique, etc.). Enfin, ce scénario montre l'importance d'anticiper les conséquences du changement climatique, notamment sur le plan de la sensibilisation des populations.

Le scénario 4, « Institutions régionales sous pression », illustre l'importance de la collaboration économique régionale. La croissance sénégalaise est liée au dynamisme régional. Cette croissance doit être stimulée au travers de la coopération économique, politique et commerciale. Pour cela, le renforcement des institutions régionales résilientes aux chocs politiques ou sécuritaires tels que décrits dans ce scénario est primordial. Dans cette optique, et pour lever des fonds pour le développement, la collaboration et l'échange d'informations fiscales peuvent jouer un rôle politique et économique important.

## Références

- Afrobaromètre (2015), base de données, [www.afrobarometer.org/](http://www.afrobarometer.org/).
- Alesina, A. et G. M. Angeletos (2005), « Fairness and Redistribution », *American Economic Review*, 95(4), pp. 960-980.
- Banque mondiale (2017), *Indicateurs de développement dans le monde* (base de données), Washington, DC, <http://databank.banquemondiale.org>.
- Burbidge (2017), « The Social Contract in Africa: A Review », Working Paper (2017), Oxford University, <http://www.ictd.ac/publication/5-partner-publications/163-burbidge-d-the-social-contract-in-africa-a-review-working-paper-2017-oxford-university>.
- FEM (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](http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_SEN.pdf).
- FMI (2017), « Sénégal : Rapport des services du FMI pour les consultations de 2016 au titre de l'article IV et troisième revue de l'instrument de soutien à la politique économique », Rapport du FMI n° 17/1, Fonds monétaire international, Washington, DC, [www.imf.org/](http://www.imf.org/).
- Gallup (2017), *Gallup World Poll* (base de données), Washington, DC, <http://www.gallup.com/>.
- 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](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-03/010069024.pdf) (consulté en juin 2017).
- MEFP (2016a), « Synthèse des résultats du RGE », ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Dakar, <http://www.dgf.finances.gouv.sn>.
- MEFP (2016b), « 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](http://www.dpee.sn).
- Meltzer, A.H. et S.F. Richards (1981), « A Rational Theory of the Size of Government », *Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 5 (oct. 1981), pp. 914-927, <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/Meltzer&Richard1981.pdf>.
- 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>.
- MEN (2009), « Étude sur le quantum horaire à l'élémentaire », ministère de l'Éducation nationale, Dakar, [https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjCqKyx8Z\\_WAhWBC8AKHc33BL8QFghCMAM&url=http%3A%2F%2Fsitesources.worldbank.org%2FEXTAFRREGTOPEDUCATION%2FResources%2F444707-1238531893186%2FExpose\\_Senegal\\_la\\_gestion\\_du\\_Temps\\_scolaire.ppt&usg=AFQjCNGmMOTFoxmTAuCqDB0Pcy6h4R4Buw](https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjCqKyx8Z_WAhWBC8AKHc33BL8QFghCMAM&url=http%3A%2F%2Fsitesources.worldbank.org%2FEXTAFRREGTOPEDUCATION%2FResources%2F444707-1238531893186%2FExpose_Senegal_la_gestion_du_Temps_scolaire.ppt&usg=AFQjCNGmMOTFoxmTAuCqDB0Pcy6h4R4Buw).

- Nations Unies (2017), *2017 Revision of World Population Prospects* (base de données), <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.
- 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), *Skills for a High Performing Civil Service*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- 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 », <https://www.sec.gouv.sn/IMG/pdf/PSE.pdf>.
- Transparency International (2016), *Corruption Perceptions Index 2016* (base de données), Berlin, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).
- UIS, *Education and literacy* (base de données), Montréal, <http://data.uis.unesco.org/>.



## Chapitre 2

# L'éducation, moteur du Plan Sénégal émergent

*Ce chapitre présente un ensemble de mesures à mettre en œuvre pour assurer que l'éducation soit le moteur du Plan Sénégal émergent (PSE). Le premier aspect traité est l'efficacité de la dépense éducative, en particulier la prévisibilité et la visibilité de la dépense, les dépenses des ménages, et les outils de contrôle et la gestion des ressources humaines (GRH). Le système de formation des professionnels de l'enseignement est ensuite analysé, qu'il s'agisse de la formation initiale ou continue. Le dernier axe étudié est l'équité et la diversification de l'offre éducative, avec une attention particulière pour l'éducation non-formelle (ENF), l'alphabétisation, l'éducation religieuse, ainsi que la formation professionnelle et technique (FPT).*

Les contextes économique et politique actuels sont favorables à la mise en œuvre de réformes importantes dans le domaine éducatif. La croissance économique est au rendez-vous : le produit intérieur brut (PIB) a augmenté de 6.6 % en 2016 d'après le Fonds monétaire international (FMI), soit une croissance supérieure à 6 % pour la deuxième année consécutive, même si elle reste légèrement inférieure aux objectifs du PSE (7 à 8 % de croissance par an entre 2014 et 2018). Les perspectives à moyen terme sont bonnes, avec des projections dépassant les 7 % jusqu'en 2021 selon le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. Sur le plan politique, l'éducation a une place de choix dans le PSE : l'amélioration du capital humain constitue en effet l'un des piliers de l'émergence. Le gouvernement l'a bien compris et veut définitivement « inscrire le pays sur une nouvelle trajectoire de développement » (République du Sénégal, 2014a) avec 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 à horizon 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. Le Sénégal connaît une forte dynamique démographique : depuis 2000, la population sénégalaise a cru de 2.75 % par an en moyenne, et le taux de fécondité est élevé, à 4.9 enfants par femme en moyenne en 2013, et 6.1 en zone rurale (Banque mondiale, 2017a ; ANSD, 2016). Si une telle tendance se poursuivait, elle pourrait amener au doublement de la population en un quart de siècle. Cela entraînerait d'importantes pressions démographiques sur le secteur de l'éducation, qui devrait à la fois accroître l'offre éducative et assurer un enseignement de qualité pour une population estudiantine en croissance. Dans ce contexte, les investissements à venir dans le secteur de l'éducation prennent une importance fondamentale et doivent être réalisés rapidement.

Ce besoin rapide de réformes est en outre renforcé par l'existence de facteurs d'instabilité importants sur le plan social, avec des taux de pauvreté et d'analphabétisme élevés. En effet, 47 % de la population est considérée comme pauvre selon le seuil de pauvreté national<sup>1</sup> d'après les dernières estimations en 2011 (ANSD, 2013 ; Banque mondiale, 2017b). Les disparités géographiques sont également très significatives : en zone rurale, deux habitants sur trois vivent dans la pauvreté, en particulier dans le sud du pays, contre un sur quatre à Dakar (Banque mondiale, 2017b). L'analphabétisme touche près de la moitié de la population, dont les deux tiers des femmes (OCDE, 2017a).

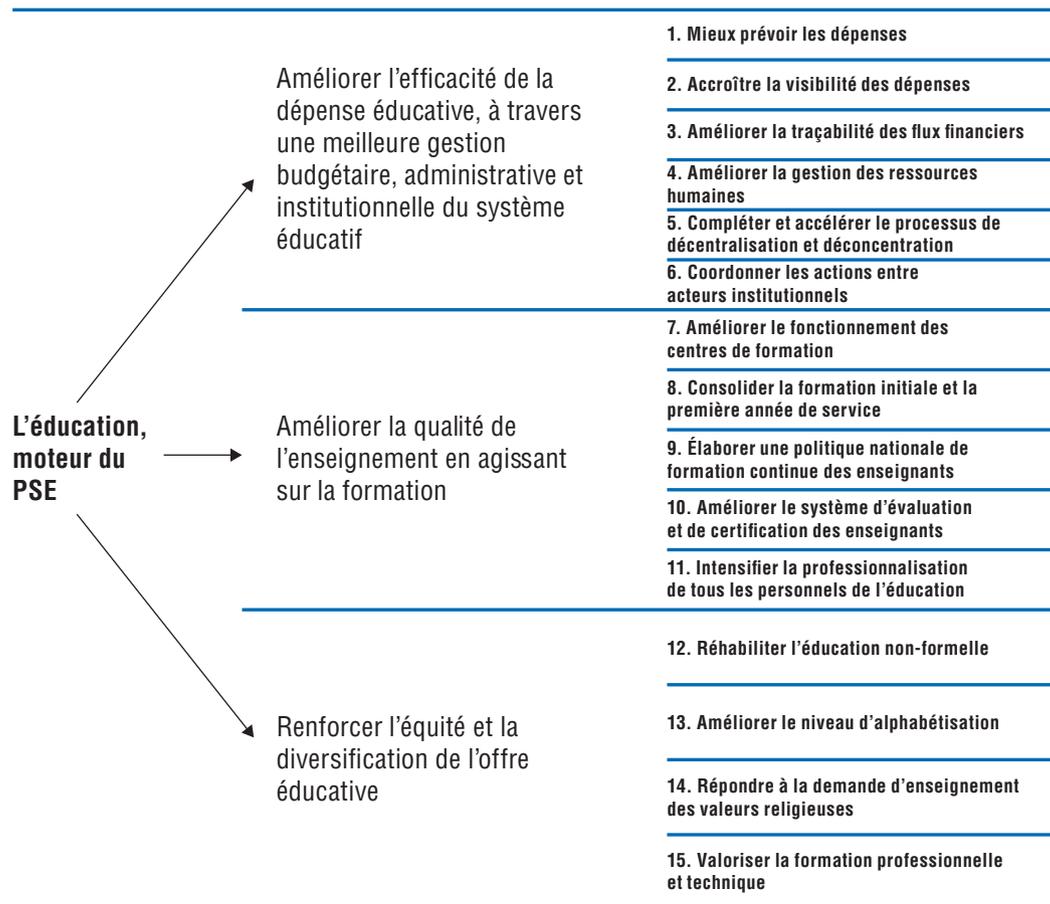
Dans ce contexte, le gouvernement met à disposition des moyens importants et mène de nombreuses initiatives. La part de l'éducation dans les dépenses publiques n'a cessé de croître : de 4.2 % du PIB en 2006, elle est aujourd'hui en ligne avec les pratiques internationales à 7.2 % du PIB selon l'Unesco Institute for Statistics (UIS), soit 26.5 % des dépenses publiques de l'État en 2015 (MEN, 2016a). Avec un budget d'environ 640 milliards FCFA (francs de la Communauté financière d'Afrique) en 2016, le secteur de l'éducation et la formation est le premier poste de dépenses du Sénégal. Des efforts particuliers sont faits en matière d'investissement en infrastructure grâce à la construction d'établissements scolaires

(collèges de proximité, universités, instituts supérieurs d'enseignement professionnel, écoles coranique ou *daaras* modernes). Ainsi les taux brut de scolarisation (TBS), notamment dans l'enseignement primaire, se sont nettement améliorés, passant de 68 % à 86.1 % entre 2000 et 2016 (MEN) grâce à la politique d'éducation pour tous, et l'accès à l'éducation pour les filles s'est également bien développé.

Toutefois, en dépit d'investissements soutenus, les résultats au plan national peinent encore à se faire sentir suffisamment. Le pays n'a toujours pas atteint l'éducation primaire universelle : en 2016, le TBS élémentaire est de 86.1 %, cachant de grandes disparités géographiques, et stagne depuis 2007, après une forte augmentation depuis les années 60 (République du Sénégal, 2016 ; MEN, 2016a). Cette stagnation peut être expliquée par plusieurs facteurs, dont l'accroissement de la population et les limites atteintes par le mode conventionnel de scolarisation, l'existence de frais de scolarité ou encore l'insuffisance de la politique des bourses familiales. Le décrochage est encore important (environ 8 % au primaire et au cycle moyen en 2015) et 27 % des enfants en âge d'aller à l'école n'y vont pas (République du Sénégal, 2016 ; OCDE, 2017a). Le niveau des acquis et des apprentissages est particulièrement bas et seulement 51.8 % des élèves obtiennent leur brevet de fin d'études moyennes à la fin du cycle fondamental (République du Sénégal, 2016). La Côte d'Ivoire connaît des défis assez proches de ceux du Sénégal en matière de système éducatif. La Côte d'Ivoire a ainsi mis en place la politique de l'école obligatoire pour tous les enfants de 6 à 16 ans, couplée à des investissements en infrastructures (cantines scolaires, construction de salles de classe au primaire, et de collèges de proximité). Ceci a contribué à accroître de 14 % les effectifs du préscolaire, de 7 % au primaire (le TBS est ainsi passé à 95.4 % en 2015) et de 10 % au secondaire (le TBS a atteint 58.4 % au premier cycle secondaire, avec un taux stationnaire au second cycle). Or au Sénégal, les marges de manœuvre du gouvernement sont notamment entravées par une économie politique héritée de politiques publiques passées, dont les effets se font toujours ressentir. D'une part, les mouvements de contestations sont importants, en particulier chez les enseignants contractuels, soutenus par les syndicats, qui demandent une mise à niveau de leurs statuts. Les étudiants manifestent également régulièrement pour dénoncer les conditions détériorées et le surpeuplement des universités publiques. D'autre part, les mauvaises performances du système éducatif se traduisent par une méfiance grandissante à l'égard de l'école formelle au sein des communautés locales, ce qui contribue à accroître la demande d'éducation religieuse.

Face à ces constats, trois axes ont été retenus autour desquels des recommandations de politiques seront émises (graphique 2.1) :

1. Le premier axe se concentre sur l'efficacité de la dépense car le système éducatif souffre d'une mauvaise efficacité interne malgré des dépenses à la hauteur des défis.
2. Le deuxième axe concerne la formation du personnel de l'éducation, qui influence directement la qualité de l'éducation et les résultats du système éducatif. Les enseignants reçoivent une formation initiale insuffisante et inadaptée, et leur formation continue est pratiquement inexistante.
3. Enfin, le dernier axe s'intéresse à la diversification de l'offre scolaire pour améliorer l'équité, notamment dans les cycles primaire et secondaire. Cet axe présente de multiples facettes : l'expansion des langues nationales, la création de passerelles facilitant la mobilité entre les différents modes éducatifs, formels et non-formels, et l'offre éducative en matière de religion.

Graphique 2.1. **Le Sénégal doit améliorer l'efficacité de la dépense éducative et la formation du personnel de l'éducation, et diversifier l'offre scolaire**

### **Le Sénégal doit améliorer l'efficacité de la dépense éducative à travers une meilleure gestion budgétaire, administrative et institutionnelle du système éducatif**

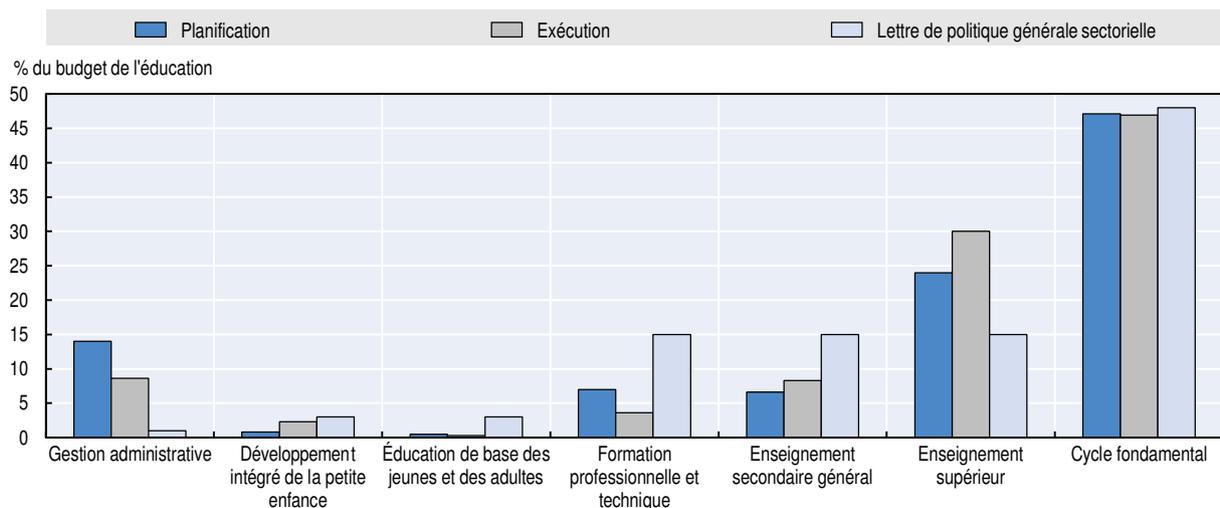
Le Sénégal doit porter son attention sur la qualité de l'investissement et son efficacité pour obtenir de meilleurs retours sur investissements. En Afrique subsaharienne, le Sénégal fait partie des pays qui investissent le plus dans l'éducation (République du Sénégal, 2014b). En effet, les dépenses totales consacrées à l'éducation sont, en moyenne sur les dix dernières années, supérieures à 6 % du PIB alors que la moyenne africaine est de 4.6 %. Malgré cet effort, les besoins de plus en plus importants en matière d'éducation et de formation doivent amener l'État à explorer des marges d'augmentation possibles des ressources publiques, mais aussi, et surtout, d'amélioration de leur utilisation.

#### **La prévisibilité de la dépense dans le système éducatif est insuffisante en raison de faiblesses dans l'arbitrage et l'exécution budgétaires**

L'arbitrage budgétaire entre les sous-secteurs de l'éducation ne respecte pas suffisamment la planification budgétaire. En effet, la planification budgétaire identifie les priorités d'investissement conformément à la lettre de politique générale sectorielle (LPGS) et au Paquet-EF, mais l'exécution budgétaire en diffère, parfois largement (République

du Sénégal, 2012 ; MEN, 2014a). Ainsi, la FPT n'a reçu que 3.5 % du budget de l'éducation et la formation en 2015 (MEN, 2016a), loin de la cible de 15 % à l'horizon 2025 de la LPGS, bien qu'elle soit la deuxième priorité du Paquet-EF (graphique 2.2). En revanche, la part de l'enseignement supérieur dans le budget de l'éducation (30 %) dépasse largement les 24 % prévus par la planification de la LPGS, ceci en raison du poids des bourses et aides aux étudiants. De ce fait, les coûts unitaires par apprenant ne reflètent pas les priorités énoncées dans la LPGS : en 2015, la dépense moyenne par élève s'élevait à 1 350 000 FCFA dans le supérieur, 200 000 FCFA dans le secondaire, 122 000 FCFA dans le moyen, 116 000 FCFA dans l'élémentaire et 217 000 dans le préscolaire (MEN, 2016a).

Graphique 2.2. **Les budgets alloués à l'éducation au Sénégal ne correspondent pas aux montants prévus**



Note : La planification et l'exécution budgétaire se basent sur la période 2013-15 selon l'évaluation de la première phase du Paquet-EF, alors que la LPGS de 2012 fixe les objectifs pour 2025.

Source : MEN (2016a), République du Sénégal (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627466>

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement varie très significativement (graphique 2.3). Ceci peut s'expliquer par les lenteurs administratives, les faibles capacités des gestionnaires de l'éducation à garantir la fluidité des actions, notamment en matière de passation de marché, ou encore la disponibilité tardive des fonds.

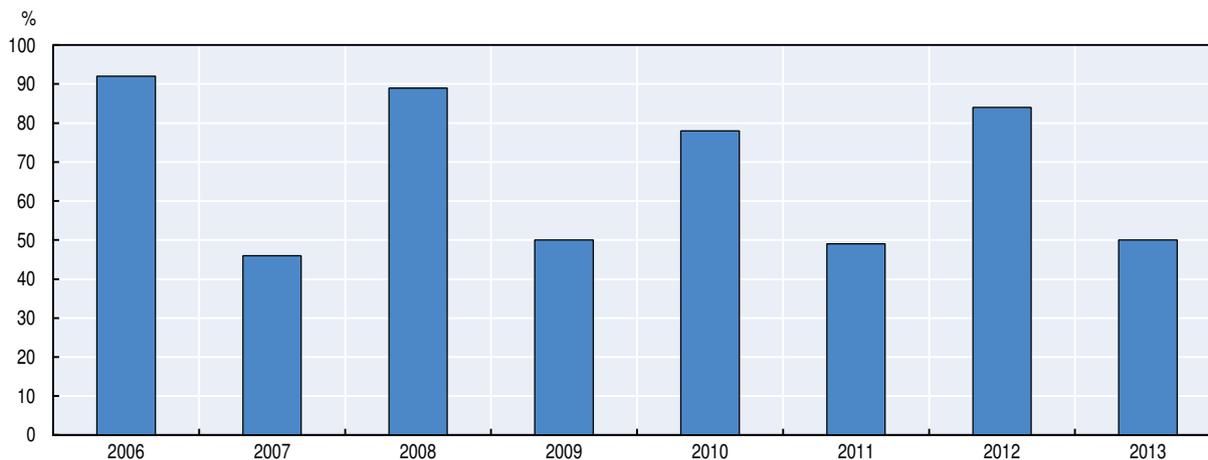
Dans ces conditions, il est difficile pour les acteurs des sous-secteurs d'anticiper et planifier les investissements, projets et programmes. En effet, les orientations budgétaires n'étant pas respectées, la prévisibilité des ressources est affaiblie et des projets éducatifs peuvent être ralentis ou reportés. La planification à moyen et long terme devient un exercice difficile dans un contexte aussi mouvant. Cela peut entraîner une démotivation des agents des ministères, collectivités locales et établissements scolaires, qui ne peuvent s'engager sur des projets pluriannuels sans l'assurance de bénéficier effectivement, dans la durée, des fonds qui leur sont alloués au départ du projet. Le Sénégal devrait respecter sa planification budgétaire édictée par la LPGS et ses priorités pour assurer une stabilité dans les politiques sous-sectorielles et n'en déroger qu'à titre exceptionnel.

L'adoption du budget par objectifs va permettre au Sénégal de garantir une optimisation du processus budgétaire. En accord avec les principes de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Sénégal devrait basculer cette année sur la gestion axée

sur les résultats pour adopter les standards internationaux en matière de transparence budgétaire. Le projet de généralisation des contrats de performance (CDP) peut contribuer à l'amélioration de la gestion budgétaire en assurant son adéquation avec les besoins du secteur éducatif et en responsabilisant les acteurs éducatifs. Pour ce faire, les CDP doivent être accompagnés de procédures de suivi et d'évaluation, et les ministères et collectivités locales doivent voir leurs capacités en matière de gestion budgétaire renforcées.

**Graphique 2.3. Le taux d'exécution des dépenses publiques d'investissement en éducation varie significativement au Sénégal**

Taux d'exécution du budget voté



Source : MEN (2014b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627485>

### **La visibilité de la dépense n'est pas suffisante pour assurer un bon pilotage de la réforme**

Les collectivités locales ne renseignent pas systématiquement l'administration centrale sur les flux financiers ou en nature qu'elles reçoivent. Les collectivités locales investissent parfois hors budget consolidé d'investissement. Les accords de dons des organisations non gouvernementales (ONG), par exemple, peuvent ne pas être tous intégrés dans le budget, et ne sont ainsi ni traçables ni documentés. Ceci peut s'expliquer par le manque de formation comptable des agents territoriaux ou le manque de capacités techniques (l'outil de gestion SysGAR n'est pas encore disponible à tous les niveaux pour gérer les ressources venant de sources extérieures ; MEN, 2017). La rétention d'information au niveau local empêche la circulation de l'information et ne permet pas de connaître toutes les dépenses de certaines collectivités. Pour un meilleur pilotage de l'action publique, toutes les ressources doivent être prises en compte, qu'elles soient nationales ou extérieures. Le Sénégal doit ainsi fournir les moyens techniques et humains suffisants aux collectivités pour assurer la remontée d'information complète et à temps, sensibiliser les collectivités sur l'importance de ce type d'information pour le pilotage des réformes, et davantage encadrer les ONG pour une meilleure visibilité de leurs actions.

Les dépenses cachées des ménages en éducation continuent de jouer un rôle important dans le financement des écoles. Conscient de l'impact négatif des dépenses cachées de l'éducation sur l'équité, le Sénégal a interdit le paiement des frais d'inscription dans les écoles primaires depuis 2010. Malgré la gratuité de l'éducation, les collectivités locales font

en réalité très souvent appel aux parents pour participer à la gestion et à l'entretien des écoles. En 2014, le Sénégal a mis en place une réforme sur le financement direct des écoles primaires (concernant environ 8 000 établissements). Avant cette réforme, seules les écoles primaires avec un projet d'école pouvaient bénéficier de subventions sur ressources externes du budget de l'État. Depuis la rentrée 2015, l'État a renforcé ses subventions directes pour toutes les écoles primaires publiques, qui reçoivent désormais des dotations moyennes de 3 500 FCFA par élève. Cela vise à la fois à diminuer la part des dépenses des ménages dans le budget des établissements scolaires, et à octroyer une plus grande flexibilité budgétaire à tous les établissements primaires publics. Cependant, des retards dans le versement de ces subventions ont été observés aux rentrées scolaires 2015 et 2016 en raison d'erreurs comptables au sein des écoles, ou de comptes ouverts avec des banques commerciales sans accord avec l'État. Le Sénégal doit poursuivre ses efforts d'encadrement et de diminution progressive des dépenses cachées des ménages. Pour cela, les mesurer plus précisément serait bénéfique.

***Les nouveaux outils de contrôle des dépenses ne permettent pas encore la totale traçabilité des flux financiers et ne sont pas assez orientés vers l'efficacité du système éducatif***

La signature des CDP entre l'État sénégalais et les établissements scolaires et universitaires vise à systématiser le contrôle qualité, mais les CDP affichent encore des défaillances. Les CDP sont signés entre deux échelons contingents (par exemple entre écoles et inspections de l'éducation et de la formation [IEF], entre IEF et inspections d'académie [IA], entre IA et ministère de l'Éducation nationale [MEN]). Une enveloppe budgétaire dédiée aux CDP sert à la réalisation des infrastructures, à l'amélioration de la qualité (notamment en pédagogie), de l'équité et de la gouvernance dans le secteur de l'éducation, participant à la responsabilisation des acteurs et la reddition de comptes. Les CDP sont également signés avec les *daaras* (environ une centaine aujourd'hui). Cependant, l'absence d'évaluation des CDP et le manque de suivi dans leur application font partie des obstacles principaux (MEN, 2017). En outre, malgré une démarche inclusive et participative affichée, les services déconcentrés (en particulier les IA) ne sont pas impliqués dans l'élaboration des CDP avec les structures d'enseignement supérieur, ce qui entraîne un manque de vision globale des objectifs à atteindre. Le Sénégal pourrait donc perfectionner la gestion des flux financiers et des performances des acteurs en améliorant les mécanismes de suivi-évaluation des CDP et en généralisant leur usage dans tous les sous-secteurs de l'éducation et de la formation. Le travail entrepris par le MEN sur le dialogue de gestion entre IEF et établissements scolaires va en ce sens et renforcera les engagements mutuels pris de façon concertée et participative par l'IEF, l'IA et les chefs d'établissements pour la transformation des ressources mobilisées en résultats.

La création des comités de gestion d'école (CGE) en 2002 a permis d'élargir la participation des communautés mais pour les pérenniser, il est nécessaire de renforcer les capacités locales (Diagne, 2012). Les CGE sont composés de parents d'élèves, de chefs de village, du conseil municipal, des délégués des parents et des élèves, des directeurs d'écoles, et des enseignants. Leur mission est de mobiliser tous les partenaires de l'éducation dans la gestion des ressources financières, matérielles et humaines qui leur sont confiées. Cela aide les établissements à mieux ajuster certaines des dépenses de fonctionnement à leurs besoins réels. On peut toutefois se demander si les membres des CGE détiennent les capacités pour gérer la réforme et les fonds. Les capacités des acteurs sur le terrain doivent être renforcées en matière de gestion des ressources de l'éducation et de mobilisation des communautés, ce qui passe notamment par la création d'un leadership au niveau des écoles.

Aujourd'hui, le pilotage des politiques éducatives ne prend pas suffisamment en compte la réussite des élèves et l'efficacité du système éducatif. Ce pilotage, requis dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), devrait permettre de responsabiliser les gestionnaires de l'éducation aux niveaux déconcentrés et décentralisés en leur conférant de nouvelles compétences avec une plus grande autonomie de gestion. En effet, il est essentiel d'évaluer la performance des politiques publiques sur le territoire en termes d'efficacité (mesure de la qualité des apprentissages et des résultats des élèves), d'efficience (rapport entre les moyens mobilisés et les résultats) et d'équité (réduction des inégalités de réussite entre élèves).

Or, l'approche programme n'est pas encore maîtrisée par tous les acteurs et le pilotage se cantonne actuellement à une approche de contrôle budgétaire. Le budget devrait être considéré comme un outil de l'action publique au service de la mise en œuvre des politiques publiques. L'évaluation des résultats des élèves au regard de la bonne utilisation des ressources budgétaires est plus parlante, car elle s'intéresse aux facteurs de succès ou d'échec et aux variables d'action qui permettent d'aller plus loin. Plusieurs outils de pilotage du système éducatif existent, dont les tableaux de bord, centrés sur les objectifs à atteindre mesurés grâce à un petit nombre d'indicateurs. Les tableaux de bord permettent de « lutter contre un pilotage de l'action selon une stricte logique budgétaire et repositionnent le management comme démarche d'aide à la décision politique, notamment territoriale et locale, pour une plus grande efficacité de l'action publique » (Jougoux et Pellegrin, 2012). Dans le cadre d'un dialogue de gestion, il s'agirait donc d'adopter des indicateurs permettant d'évaluer la performance des actions mises en œuvre et l'efficience de l'affectation des ressources dans les régions et au niveau central, pour mettre en évidence les liens de causalité et les synergies dans l'utilisation des ressources. Par ailleurs, il existe au Sénégal de nombreuses évaluations nationales et internationales des performances des élèves (Pasec, SNER, etc.) actuellement sous-utilisées, pour alimenter le dialogue entre le MEN, les structures déconcentrées et les établissements scolaires. Il serait sans doute bénéfique d'instaurer une culture de la performance à tous les échelons, grâce à l'utilisation systématique de ces données. Dans ce cadre, le MEN conduit actuellement un projet pilote, en collaboration avec la Banque mondiale, sur l'introduction des tableaux de bord pour un meilleur dialogue de gestion. Si l'expérience est concluante, elle pourrait être élargie à l'échelle nationale.

### ***La gestion des ressources humaines de l'éducation s'oriente vers une gestion systémique des besoins pour optimiser les dépenses***

L'évaluation des besoins de recrutement et les affectations manquent de transparence et de clarté. Les concours d'accès à la profession d'enseignant de l'élémentaire ou du secondaire sont gérés au niveau central avec certaines libertés, par exemple au niveau des dates d'examens ou de l'approbation par la Primature des effectifs admis. D'après des entretiens menés à Dakar en février 2017, les affectations géographiques des nouveaux enseignants manquent également de transparence. Les règles d'affectations ne sont pas toujours suivies et de nombreux personnels sont affectés en dehors du mouvement national en raison des interventions du niveau central sur les prérogatives des niveaux déconcentrés. De façon générale, le Sénégal devrait renforcer la planification prévisionnelle des besoins en ressources humaines (RH) à long terme pour assurer plus de transparence.

Enfin, la rétention des enseignants pose problème car la profession est souvent vue comme un tremplin pour intégrer la fonction publique. De nombreux employés des ministères commencent leur carrière comme enseignants pour ensuite exercer des fonctions administratives dans les structures étatiques quand ils en ont l'opportunité. Ceci constitue un coût non-négligeable pour le MEN (environ 54 milliards FCFA), qui rémunère 28 % des

enseignants en détachement dans d'autres ministères. La faible rétention des enseignants s'explique, entre autres, par le manque d'attractivité de la profession, caractérisée par une évolution de carrière lente. La mise en place d'un plan de carrière attractif avec une réelle progression et une diversification des opportunités de développement professionnel s'avère essentielle pour la rétention des enseignants dans leurs fonctions. La structure du plan de carrière devrait s'appuyer sur un référentiel-compétences précis et un système d'évaluation performant et régulier, avec des échelons de promotion clairs, comme mis en place dans de nombreux pays (encadré 2.1).

### Encadré 2.1. **Dans de nombreux pays, les enseignants bénéficient de plans de carrière cohérents**

En Thaïlande, les enseignants ont un plan de carrière bien établi supervisé par l'Office for the teacher civil service and educational personnel commission. Ils commencent leur carrière en tant qu'assistant-maîtres et deviennent enseignants après deux ans. Après avoir enseigné pendant quelques années, ils peuvent progresser et devenir enseignants professionnels, enseignants professionnels senior, enseignants experts et finalement enseignants experts senior. L'avancement de carrière et la progression des salaires sont calculés selon des critères pondérés qui prennent en considération leurs compétences professionnelles, les performances de leurs élèves et d'autres facteurs, tels que l'éthique professionnelle.

En 1996, la Lituanie a introduit pour les enseignants une carrière en plusieurs étapes : les enseignants juniors d'abord, à l'étape initiale de la carrière ; les enseignants qui ont fait une année en salle de classe et sont entièrement qualifiés pour la fonction d'enseignement ; les enseignants confirmés/expérimentés ayant deux ans d'expérience et qui sont responsables de l'encadrement d'autres enseignants de leur école ; les enseignants qui ont au moins cinq ans d'expérience en tant que professeur principal et encadrent des enseignants dans le district ; les experts, qui ont au moins sept ans d'expérience ; et les encadreurs d'enseignants au niveau national, qui contribuent au développement du programme national d'enseignement.

Singapour a des parcours de carrière différents pour les enseignants, dont un parcours pédagogique pour les enseignants qui souhaitent atteindre l'excellence dans l'enseignement, un parcours leadership (par exemple pour l'administration d'école) et un parcours de spécialiste (par exemple pour les concepteurs de programmes d'études ou les chercheurs). Les enseignants d'école progressent suivant quatre étapes du parcours pédagogique et assument les responsabilités suivantes : les enseignants confirmés servent de mentors/formateurs aux plus jeunes enseignants de leur école, les enseignants principaux occupent des rôles clés au sein d'un groupe d'écoles, les instructeurs et instructeurs principaux transmettent les bonnes pratiques d'enseignement et les modèles de cours à un éventail plus large d'enseignants (par exemple, en dirigeant un réseau d'apprentissage formé de communautés d'enseignants).

En 2013, l'Australie a introduit quatre étapes de carrière des enseignants (diplômé, compétent, accompli et principal) et a commencé un programme pilote de deux ans pour les deux derniers grades pendant l'année académique 2014-15. Au fur et à mesure que les enseignants progressent dans leur carrière, on attend d'eux des progrès en ce qui concerne les connaissances théoriques, pratiques et aussi dans leur engagement professionnel tel que décrit dans les normes d'enseignement professionnel. Les enseignants accomplis devraient contribuer à la formation de leurs collègues, en endossant le rôle de guides, de conseillers et de formateurs. Les enseignants principaux doivent élaborer/mettre en œuvre des méthodes d'enseignement qui améliorent les résultats de l'élève (par exemple, l'évaluation et la révision des programmes d'enseignement et l'analyse des données d'évaluation des élèves).

Source : OCDE/Unesco (2016) ; Kitchen et al. (2017).

Le MEN cherche à rationaliser la gestion des ressources humaines (GRH) et à mieux planifier les besoins. Environ 90 % du budget du MEN est dédié au paiement des salaires des personnels enseignants et administratifs (MEN, 2016a ; MEN, 2016b). Le ministère cherche à développer l'utilisation du logiciel de management intégré des ressources axé sur une dotation rationnelle (Mirador) pour rationaliser les dépenses grâce à une meilleure GRH. Il rencontre cependant des difficultés à intégrer la totalité des enseignants dans ce système informatique (77 % d'enseignants inscrits ; MEN, 2017) car les enseignants en service n'ont pas l'obligation de s'y inscrire. Malgré une hausse significative de l'utilisation de Mirador depuis 2013, ce taux reste inférieur à la valeur cible de 80 % d'enseignants inscrits. Toutefois, dans la mesure où les admis au concours doivent créer leur profil dès qu'ils intègrent leur centre de formation, le système deviendra exhaustif au fil des années. Une autre difficulté réside dans le manque de capacités des personnels des IA et des IEF qui exploitent cet outil de gestion. Enfin, les capacités mêmes de Mirador sont limitées, en ce sens qu'il ne propose pour le moment aucun module de formation continue ni de suivi de la performance des agents, et ne permet pas à l'enseignant de gérer sa carrière et ses évaluations. Le Sénégal devrait donc généraliser l'utilisation de Mirador en formant les personnels déconcentrés, en exploitant les fonctions du logiciel, notamment en gestion de plan carrière, et en incluant des modules de formation professionnelle pour les enseignants afin que Mirador devienne la ressource-référence pour tous les personnels de l'éducation. En outre, Mirador doit s'inscrire dans une approche intégrée de modernisation de l'administration publique pour gérer les RH de façon plus efficace et transparente (voir chapitre 4). L'automatisation des procédures doit également permettre d'alléger le travail des agents, qui pourront alors se consacrer à la planification stratégique de l'éducation, sur la base de données fiables. Mirador devrait en outre permettre de développer cette culture de la performance et de la gestion axée sur les résultats qui fait actuellement défaut.

### ***Les cadres en charge de l'éducation ne sont pas assez formés aux spécificités de gestion du secteur***

Les politiques éducatives élaborées au niveau national doivent être comprises et partagées par tous les niveaux pour mieux les mettre en œuvre jusque dans les régions. Or actuellement, une absence de participation des collectivités locales et un manque de culture de gestion axée sur les résultats entraîne une déperdition du sens des objectifs de la réforme, et ne permet pas la mise en place et le suivi des actions entreprises. Cet aspect n'est pas pris en considération dans le Paquet-EF, qui ne présente actuellement pas de volet sur le renforcement des capacités des acteurs de la réforme en termes de planification et de gestion de l'éducation. Pour accompagner les politiques éducatives et les pérenniser, il serait utile d'identifier les forces vives capables de la mener, de renforcer leurs compétences et d'en faire de véritables leaders de la réforme, et ce, du niveau central jusque dans les établissements scolaires. Une vision stratégique du développement de la fonction publique, incluant les agents de l'éducation, comme discuté dans le chapitre 4, apparaît ainsi nécessaire. Cela commence par la planification des effectifs et l'évaluation des besoins de compétences pour élaborer un plan de formation et de développement professionnel des agents.

La formation continue des planificateurs, statisticiens, chefs d'établissement, et gestionnaires de l'éducation pourrait être institutionnalisée à travers la création de partenariats avec les centres de formation existant à Dakar : le Centre africain d'études supérieures en gestion, l'École nationale d'administration, l'Institut international de planification de l'éducation du pôle de Dakar, etc. Une autre voie à explorer est celle de l'optimisation des centres régionaux de formation des personnels de l'éducation (CRFPE)

au niveau régional, dont la mission est déjà de former tous les personnels de l'éducation. Cependant, ces centres ne sont pas encore outillés pour s'adresser à ce public, et se cantonnent pour le moment à la formation initiale des enseignants du primaire.

***Le processus de décentralisation et de déconcentration est lent et incomplet, et le pouvoir décisionnel reste centralisé***

La gouvernance du système éducatif au Sénégal est encore très centralisée. Les politiques éducatives sont élaborées au niveau des ministères, qui gèrent leur application grâce à un réseau de 16 IA au niveau des régions et 59 IEF (MEN, 2017). Malgré l'avènement de l'Acte III de la décentralisation, ces structures déconcentrées ont encore des pouvoirs limités, administratifs plus que décisionnels. À la différence des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avec une structure similaire, 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. Le Sénégal doit développer des politiques éducatives fortes d'une dimension régionale en octroyant plus de responsabilités et d'autonomie dans la gestion de l'éducation aux collectivités territoriales, à travers les IA et les IEF.

Pour l'administration centrale, la notion de responsabilité des structures déconcentrées n'est pas encore totalement entérinée dans les esprits. Le processus de décentralisation mis en œuvre par l'Acte III n'est pas encore achevé. Sous prétexte, justifié ou non, du déficit de capacités locales, le MEN tend à garder le pouvoir décisionnel et à gérer également l'opérationnalisation des projets. Par exemple, les constructions d'établissements scolaires restent encore souvent gérées par la direction des constructions scolaires au sein du MEN. Bien qu'en charge de la gestion fiduciaire et de la maîtrise d'ouvrage, les collectivités locales manquent encore souvent de solides capacités en matière de gestion de projets ou de passation de marchés. Ainsi, la relation de pouvoir qui a prévalu par le passé entre les différents niveaux persiste : le changement de nature dans l'exercice du pouvoir n'est pas encore pleinement opéré, qui permettrait au MEN de se concentrer sur le contrôle de la dépense publique. La chaîne décisionnelle doit donc être bien définie, 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.

La responsabilisation des collectivités locales n'a pas été accompagnée d'un transfert de fonds suffisants. Les collectivités locales ont du mal à mettre en pratique les politiques centrales car elles n'en ont pas les moyens financiers. Pour assumer leurs nouvelles compétences, les collectivités locales sont dotées de fonds qui proviennent de l'État central (décret n° 2008-209 du 4 mars 2008) : le Fonds de dotation de la décentralisation alimenté par un prélèvement de 3.5 % sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 1996, le Fonds d'équipement des collectivités locales depuis 1977 et une partie du budget consolidé d'investissement depuis 2006. Cependant, la chaîne de dépenses est laborieuse et la totalité des dotations n'est pas toujours transférée aux collectivités locales. Ce problème de transfert de dotations est accentué par le fait qu'il n'y a pas suffisamment de contrôle et de suivi de la dépense locale.

***Pour une meilleure efficacité de la dépense, la coordination des actions entre acteurs institutionnels est nécessaire***

Le gouvernement a une vision intégrée de l'éducation allant du préscolaire au tertiaire, en passant par le professionnel et technique. La LPGS de l'éducation implique le MEN, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministère de la Formation

professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat (MFPAA). Pour opérationnaliser la LPGS, le programme sectoriel est le Paquet-EF, considéré par de nombreux bailleurs de fonds comme un document solide avec une vision réaliste du futur du système éducatif sénégalais. Le ministère de la Femme, la Famille et l'Enfance est lui aussi impliqué, au travers de la gestion de l'Agence nationale de la petite enfance et de la case des tout-petits. La Direction de la planification et de réforme de l'éducation (DPRE), en charge de l'exécution du Paquet-EF remplit son rôle de facilitateur et favorise également les relations avec les partenaires techniques et financiers (PTF), la société civile et les collectivités locales.

Or la coordination entre ministères est insuffisante. Le Conseil des ministres reste le lieu traditionnel pour traiter des problématiques transverses à plusieurs ministères. En effet, les réunions interministérielles pour la mise en place du Paquet-EF sont irrégulières, ce qui entraîne parfois un manque de cohérence dans l'application de la LPGS et le suivi des initiatives. De ce fait, alors que la LPGS définit trois sous-secteurs prioritaires à réformer – l'éducation de base, la FPT et l'enseignement supérieur – les différents ministères de tutelle peinent à se retrouver sur des projets communs, comme par exemple le système de passerelles. Le Sénégal devrait œuvrer à réduire l'éclatement du pilotage des réformes éducatives. Pour ce faire, il pourrait assurer que l'instance de coordination interministérielle du secteur se réunisse périodiquement sous la présidence du Premier ministre. Le Sénégal pourrait également mettre 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.). Ceci permettrait une meilleure mise en cohérence et coordination des différentes actions entreprises, et ainsi la rationalisation des ressources.

Au sein des ministères, la dispersion des efforts est parfois observée. La définition des champs d'action des différentes directions est importante pour réduire les chevauchements d'actions au sein d'un même ministère. Par exemple, chaque direction du MEN fait du renforcement de capacités, sans nécessairement mutualiser les initiatives ou ressources. De même, chaque département du MEN s'occupe de sa propre communication sans solliciter la direction de la formation de la communication (DFC), pourtant censée avoir la responsabilité de ces actions. Ceci renvoie à un besoin de répartition des rôles et des responsabilités au sein des ministères, comme abordé dans le chapitre 4.

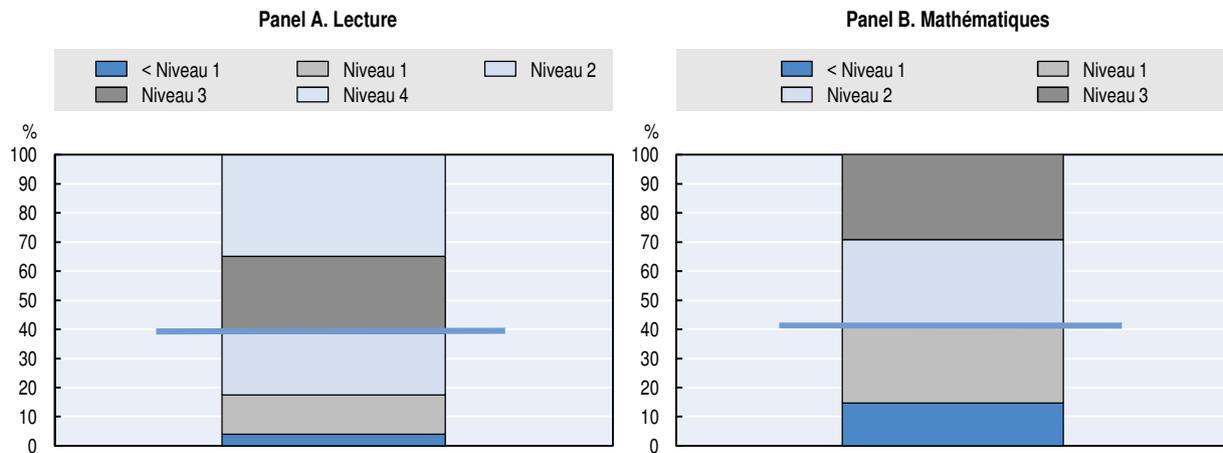
### **Afin d'améliorer la qualité de l'enseignement, le Sénégal doit agir sur le premier intrant : l'enseignant**

Les niveaux des apprentissages des élèves au Sénégal sont faibles et le décrochage scolaire est important. Le taux de réussite aux examens certificatifs est en baisse, et 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 Pasesc (Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres de l'éducation des États et gouvernements de la francophonie [Confemen] ; graphique 2.4). Le taux de redoublement est de plus de 20 % en moyenne dans le premier cycle de l'enseignement secondaire général.

La qualité de la formation des enseignants doit être améliorée pour que l'apprentissage des élèves progresse. Le niveau de formation des enseignants est faible, et leurs niveaux de qualification variables. L'enquête Pasesc montre, par exemple, que la majorité des enseignants du primaire en 2014 ont un niveau de qualification secondaire, avec des variations importantes entre les régions (Pasesc, 2015).

### Graphique 2.4. En fin de scolarité primaire, 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/10.1787/888933627504>

Cependant, grâce aux politiques réformatrices mises en place récemment, la professionnalisation des enseignants est en marche. Le Gouvernement sénégalais a bien compris l'enjeu de la formation initiale et continue des enseignants pour améliorer la qualité de l'enseignement et des apprentissages. Ainsi la formation des enseignants a une place prioritaire dans son programme Paquet-EF 2013-25 et la DFC au sein du MEN a été créée pour superviser la réforme de la formation des enseignants et le fonctionnement des CRFPE (MEN, 2014c). Ainsi, la professionnalisation des vacataires, volontaires et contractuels de l'éducation (appelés « corps émergents ») est assurée par un vaste chantier de formation pédagogique certificative à l'adresse de tous les maîtres et professeurs contractuels non qualifiés. Les progrès sont déjà présents, avec un taux de qualification des enseignants en constante progression depuis 2013 : alors qu'en 2013, 76 % des enseignants avaient une qualification professionnelle pour exercer leur métier, ils sont environ 81 % en 2015 (MEN, 2017). Toutefois, les efforts initiés sur la formation des enseignants doivent être poursuivis pour assurer que les enseignants, premiers intrants dans la réussite éducative, soient motivés et aient les clés pour exploiter le potentiel des élèves.

#### **De nouveaux centres de formation ont été créés, mais leur fonctionnement n'est pas encore optimal et les concours d'entrée présentent des déséquilibres**

Bien que la répartition des rôles entre les CRFPE et la faculté des sciences et des technologies de l'éducation et de la formation (Fastef) soit définie dans les textes<sup>2</sup>, elle n'est pas respectée dans la pratique. La Fastef (anciennement École normale supérieure) est une faculté rattachée à l'université de Dakar, qui dépend du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et ne forme en théorie que les enseignants du secondaire en formation initiale et continue à distance. Les CRFPE sont sous l'autorité hiérarchique des IA et doivent former quant à eux les enseignants de l'élémentaire et du moyen, ce qui semble être un bon choix dans l'optique de favoriser le lien école-collège. Or, dans les faits, les contours des rôles et responsabilités de chacune de ces structures restent flous et prêtent à confusion : pour l'heure, la Fastef continue de former les enseignants du moyen et du secondaire et les CRFPE restent cantonnés à la formation des enseignants du préscolaire

et du primaire. Ainsi, les CRFPE ne parviennent pas à remplir leurs salles de cours, ce qui pose le problème de la sous-utilisation des maîtres formateurs recrutés dans les CRFPE avec un diplôme de master. La parcellisation de la mission de formation des personnels de l'éducation entraîne une compétition vaine entre les deux organismes, en particulier en ce qui concerne les enseignants du cycle moyen. Le Sénégal a récemment tranché le débat et confié la formation initiale de tous les enseignants du secondaire (y compris du moyen) à la Fastef pour plus de cohérence dans la formation des enseignants disciplinaires.

Il est trop tôt pour tirer un bilan des activités des CRFPE, mis en place progressivement depuis leur création officielle en 2012 (parfois avec le soutien des bailleurs de fonds, comme le Japon qui a fourni un don pour la construction du CRFPE à Fatick). Cependant, les réflexions initiées par le MEN sur leur rôle devraient conduire à l'optimisation de leurs activités, afin qu'ils puissent remplir leur mission de centres de formation des enseignants et des personnels de l'éducation, et de ressources éducatives. Leurs prérogatives pourraient par ailleurs être élargies à la formation en gestion des établissements scolaires et à la dissémination de la recherche en éducation en assurant la jonction avec l'enseignement supérieur. En effet, la recherche est essentielle dans le processus de professionnalisation des enseignants (encadré 2.2). En outre, la formation dans les CRFPE est proposée en présentiel et n'a pas encore été développée sur des plateformes numériques. La formation à distance est sans doute l'une des pistes à explorer pour remédier à certains dysfonctionnements de ces centres, comme décrits plus haut.

#### Encadré 2.2. **La recherche est essentielle dans le processus de professionnalisation des enseignants**

La réforme 2013 de la formation des enseignants en France souligne l'importance de la recherche dans le processus de professionnalisation des enseignants. Cette réforme repose sur une conception du métier d'enseignant (de la maternelle au secondaire supérieur) selon laquelle ce métier ne s'improvise pas, mais s'apprend à travers l'acquisition de savoirs et de compétences professionnelles. Les écoles supérieures du professorat et de l'éducation, ouvertes à la rentrée 2013, réintroduisent la formation en alternance en deuxième année de cursus pour favoriser l'entrée progressive dans le métier. Elles sont inscrites au cœur des universités pour pouvoir bénéficier d'un enseignement disciplinaire et favoriser la recherche pour sensibiliser les étudiants à la démarche scientifique en éducation.

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, <http://www.devenirensignant.gouv.fr/pid33962/les-espe-pour-former-les-futurs-enseignants.html>.

Les épreuves du concours d'entrée aux CRFPE ne sont pas adaptées pour sélectionner des candidats motivés et avec un bon potentiel en matière d'enseignement. Le MEN conçoit seul les épreuves du concours, sans consulter les instances chargées de la formation et de l'évaluation des enseignants, que sont les CRFPE et les IA. À titre d'exemple, l'épreuve de présélection, éliminatoire, consiste en une dictée, ce qui peut désavantager les enseignants se destinant aux matières scientifiques et en partie contribuer au manque d'enseignants compétents dans ces disciplines. De plus, les épreuves d'admissibilité au concours ne correspondent pas au référentiel de compétences mis en place par la DFC pour former les futurs enseignants. Les épreuves d'admission présentent un problème similaire. Elles consistent en un oral et un entretien de motivation des futurs enseignants, mais apparaissent trop bienveillantes. Les profils des candidats entrant s'avèrent ainsi inadaptés pour suivre le type de formation proposé. De plus, les niveaux de diplôme exigés pour entrer au CRFPE

et à la Fastef varient du simple baccalauréat au master, avec des durées de formation et des diplômes délivrés qui diffèrent selon le diplôme d'entrée, ce qui ne favorise pas l'homogénéité du corps enseignant. Dans le cadre de leur optimisation, les CRFPE pourraient proposer des modules de préparation au concours d'entrée ou de remise à niveau dans certaines disciplines de façon à être mieux à même d'agir sur leur propre recrutement.

Enfin, le concours est organisé de façon aléatoire suivant des logiques politiques non transparentes. Les épreuves ne peuvent avoir lieu qu'après approbation des besoins en enseignants formulés par les IA et validés par la Primature. L'estimation des besoins de recrutement n'est pas informatisée et manque de transparence. En outre, les délais d'approbation par la Primature sont longs. À titre d'exemple, les résultats du concours de la session 2016, dont la formation aurait dû commencer en septembre 2016, ont été publiés le 8 mars 2017 et la formation initiale a commencé le 15 mars 2017. Par conséquent, les lauréats au concours finiront leur formation au CRFPE en décembre 2017 et seront donc en mesure d'intégrer leurs écoles en janvier ou février 2018 (au lieu de septembre 2017), laissant ainsi des classes sans enseignant sur les quatre premiers mois de l'année scolaire. Le Sénégal devrait respecter le calendrier et la régularité du concours, éléments essentiels qui participent à la stabilité du système de formation et la qualité des futurs enseignants.

***La formation initiale proposée dans les CRFPE ne remplit pas complètement sa mission de préparation des enseignants aux besoins du terrain***

La formation initiale est relativement courte, son calendrier peu respecté, et la formation pratique est souvent inadaptée. La formation dure en théorie neuf mois. Elle inclut deux stages en école en petits groupes, l'un en début de formation, dit d'imprégnation, et l'autre en semi-responsabilité, chacun durant deux semaines. Les élèves-maîtres sont supervisés par des maîtres d'application, eux-mêmes formés un jour par mois pour accomplir leur mission. Puis, en milieu d'année, ils sont à nouveau envoyés en stage pendant deux à trois semaines en responsabilité, sous la tutelle d'un maître titulaire. Cependant, en raison des retards de l'administration, la formation ne peut débuter en septembre. Par conséquent, les stages sont décalés et peuvent avoir lieu pendant des périodes plus intenses, par exemple, en pleine préparation d'examens, ou pendant la saison des pluies, où l'absentéisme est plus important. La durée réelle de formation est donc plutôt d'environ sept mois. Il est donc essentiel de respecter les temps réglementaires pour l'organisation du concours et ce qui en découle, comme la rentrée scolaire dans les CRFPE. La formation initiale a déjà été portée de trois mois à un an, mais il serait sans doute opportun de l'étendre à deux ans pour mieux former les élèves-maîtres aux disciplines qu'ils doivent enseigner, mais aussi aux pédagogies et à la didactique de ces disciplines. Dans les pays de l'OCDE, la tendance est à l'allongement de la durée des formations initiales pour acquérir les savoirs disciplinaires, et surtout pour approfondir les savoirs pédagogiques.

Les contenus de la formation sont en déphasage avec la réalité du terrain. La formation prévoit d'aborder le référentiel des compétences rénové par la DFC sous la forme de modules sur les connaissances de base et les compétences professionnelles que les enseignants doivent maîtriser. Ce référentiel est ambitieux et a pour objectif de former des enseignants polyvalents, à l'aise aussi bien sur les contenus disciplinaires que sur la pédagogie, la didactique et l'éthique. Cependant, les modules proposés ne reflètent pas toujours la réalité du terrain. L'approche par compétences semble en effet très difficile à mettre en œuvre dans des classes pléthoriques de 70 ou 80 élèves. Les opportunités de transposition didactique des apprentissages en centre de formation ne sont pas assez nombreuses et semblent désorganisées, notamment en raison des retards indiqués plus haut. Les élèves-maîtres

ont peu d'opportunités pour adopter une pratique autoréflexive pendant leur formation. Pourtant, selon les résultats de l'enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage (Talis) 2013<sup>3</sup>, la mesure dans laquelle les éléments relatifs au contenu, à la pédagogie et à la pratique en classe sont inclus dans la formation des enseignants a un effet non négligeable sur leur sentiment d'efficacité personnelle et de satisfaction au travail (OCDE, 2014). La tendance est identique dans presque tous les pays : plus les enseignants déclarent que ces trois éléments font partie de leur formation initiale, plus leur sentiment d'efficacité personnelle et de satisfaction professionnelle est élevé. Un approfondissement de la formation didactique et pédagogique au Sénégal semble donc nécessaire pour mieux équiper les futurs enseignants et accroître la qualité de leur formation.

Au niveau opérationnel, les formations délivrées aux futurs enseignants du préscolaire, de l'élémentaire et du non-formel sont identiques. La formation est prévue pour l'élève moyen d'une classe élémentaire standard du système formel. Or la supposée polyvalence de maîtres qui seraient capables de naviguer d'un secteur éducatif à l'autre est certainement illusoire pour deux raisons. D'une part, les problématiques rencontrées dans les classes ne sont pas les mêmes dans le formel et le non-formel. Les enseignants destinés à l'alphabétisation ne sont pas formés pour les objectifs spécifiques qui leurs sont donnés et les enseignants des *daaras* ne reçoivent pas de formation pédagogique pour le public talibé (élève des écoles coraniques). L'éducation formelle est clairement favorisée aux dépens de l'ENF, pourtant très nécessiteuse d'attention. D'autre part, au sein du secteur formel, les enseignants destinés au préscolaire n'auront pas reçu de formation pour la création de jouets pédagogiques ou sur le développement psychomoteur des enfants de trois à cinq ans. Il conviendrait donc de perfectionner les contenus de la formation pour mieux répondre aux besoins spécifiques du terrain et des publics visés.

Une fois la formation initiale achevée, les nouveaux enseignants sont livrés à eux-mêmes sans soutien particulier. Il n'existe pas de programme d'initiation ou de tutorat des nouveaux enseignants dans leur premier poste. Ces programmes permettraient pourtant d'éviter le choc de la pratique en leur apportant un soutien personnel et professionnel. Il est fondamental d'installer de bonnes pratiques dès le départ, surtout dans un système où la formation continue est absente et qui n'est donc pas en mesure de corriger les mauvaises habitudes prises par des enseignants livrés à eux-mêmes. L'enquête Talis 2013 montre l'efficacité de certains programmes d'initiation ou de tutorat qui peuvent aider les nouveaux enseignants à surmonter les premières difficultés, et à terme à fidéliser des enseignants plus motivés et mieux équipés (encadré 2.3) (OCDE, 2014). Le Sénégal devrait davantage soutenir les nouveaux enseignants dans leur première année de service, notamment par le tutorat.

L'accent n'est pas suffisamment mis sur l'importance pour les enseignants d'acquérir une bonne éthique professionnelle. Lors des assises de l'éducation de 2014, un code déontologique de l'enseignant a été développé pour redéfinir la responsabilité des enseignants dans le système éducatif et en préciser les contours. L'accent est mis, entre autres, sur l'exemplarité des enseignants. Malheureusement, leur irréprochabilité n'est pas toujours vérifiée. L'analyse des temps scolaires en est un exemple : des retards répétés, des récréations prolongées, des absences injustifiées<sup>4</sup>, auxquels s'ajoutent des absences liées aux nombreux mouvements de grèves, sont des éléments perturbateurs de l'efficacité interne et peuvent expliquer des performances scolaires faibles. Le Sénégal devrait donc développer l'éthique professionnelle et le goût du métier chez les enseignants, à travers l'amélioration du plan de carrière et l'incitation à l'adoption de comportements modèles grâce à un mécanisme de gratification et d'évaluation des enseignants.

### Encadré 2.3. Les programmes d'initiation ont un rôle central à Singapour

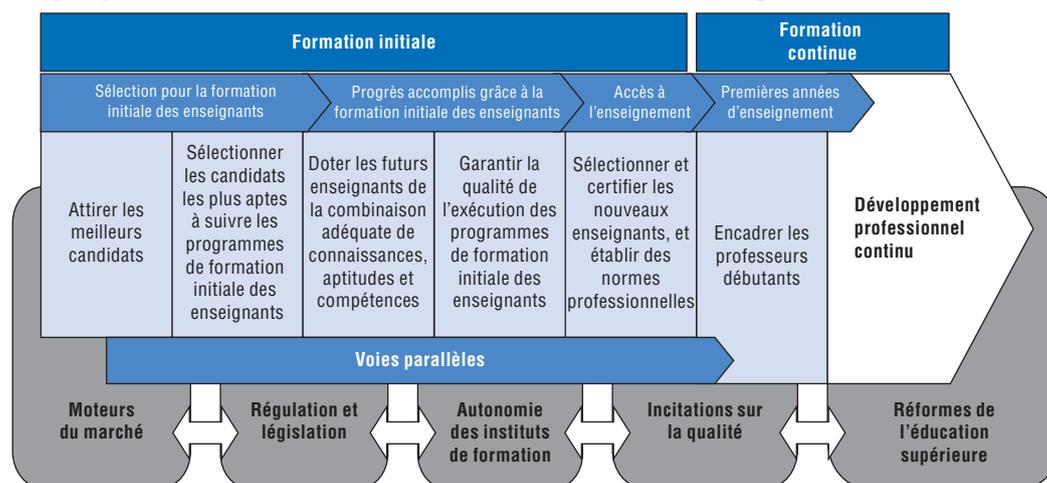
Une fois leur formation initiale achevée, les enseignants débutants à Singapour bénéficient d'une initiation à la fois au niveau national et dans leur établissement. Au niveau national, ils suivent un programme d'initiation de trois jours, appelé le programme d'orientation des enseignants débutants, organisé par le ministère de l'Éducation. Ce programme souligne l'importance du rôle des enseignants dans le développement global de l'enfant et permet aux enseignants débutants de consolider leur apprentissage à l'institut de formation des enseignants. En expliquant la mission et les attentes des enseignants, ce programme introduit également les enseignants débutants dans le milieu enseignant de Singapour et les familiarise avec les convictions, les valeurs et les attitudes de la profession. Au cours des deux premières années d'enseignement, les enseignants débutants reçoivent d'autres conseils par l'intermédiaire du programme structuré de tutorat. Ce dernier leur permet d'acquérir des connaissances et des compétences pratiques auprès de tuteurs désignés qui sont des enseignants expérimentés ou jouissant d'une certaine ancienneté dans l'établissement. L'établissement est libre d'adapter le programme aux besoins d'apprentissage des nouveaux enseignants. Outre l'acquisition de compétences pratiques, le programme permet aux enseignants débutants de mieux comprendre les valeurs et les principes de la profession.

Source : OCDE (2014).

### **La formation continue est délaissée**

Le Sénégal devrait concevoir une politique nationale de la formation continue. La DFC concentre ses efforts sur la formation initiale où les besoins sont énormes. Néanmoins, le développement professionnel des enseignants en activité est également crucial pour professionnaliser le métier d'enseignant et mettre à jour les contenus de l'enseignement ainsi que les pratiques pédagogiques. Selon l'OCDE, un lien fort existe entre la participation des enseignants à des activités de développement professionnel et l'amélioration de la qualité de l'enseignement (Barrera-Pedemonte, 2016). Il existe de multiples manières d'assurer la formation continue des enseignants, certaines plus formelles que d'autres, assurées en interne ou par des spécialistes extérieurs. Les pratiques de collaboration entre pairs sont souvent les plus performantes pour favoriser l'échange de bonnes pratiques, comme les visites entre enseignants d'établissements différents ou au sein d'un même établissement (OCDE, 2014).

Il n'existe pas de réelle continuité entre la formation initiale et la formation continue. Au Sénégal, la formation initiale s'adresse plutôt aux élèves-enseignants qui commencent une nouvelle carrière ; la formation continue, quant à elle, s'adresse en priorité aux enseignants vacataires, volontaires et contractuels qui ont commencé leur carrière sans formation initiale. Les deux filières sont donc gérées séparément, car elles sont pensées pour des publics différents. Les nouveaux enseignants ne bénéficient pratiquement pas de programme de développement professionnel une fois leur service commencé, et les CRFPE peinent à répondre à la demande de formation continue de façon adaptée aux réels besoins des enseignants. Comme le montre Talis 2013, il est pourtant fondamental d'accompagner les enseignants dans leur développement professionnel, en particulier dans leur première année de service (graphique 2.5). Le Sénégal devrait assurer une meilleure continuité entre formation initiale et formation continue et assurer la cohérence de la formation avec le référentiel des compétences et le curriculum. La mise en réseau des CRFPE avec les collectivités territoriales et les IA/IEF pourrait permettre de mieux évaluer les besoins en formation continue et de mieux adapter les enseignements aux contextes régionaux.

Graphique 2.5. **Les formations initiale et continue des enseignants doivent être liées**

Source : OCDE (2016).

L'encadrement pédagogique individuel a été éliminé au profit d'une animation mensuelle de groupe destinée aux corps émergents seulement. Cette formation diplômante destinée à la certification des corps émergents consiste en deux étapes : la première est une formation en présentiel dans les CRFPE durant les mois d'été. Au regard du déphasage de la formation initiale, les locaux des CRFPE ne sont pas toujours disponibles et la formation ne se déroule pas dans les meilleures conditions. Lors de la deuxième étape, des ateliers de groupe ou cellules d'animation pédagogique sont organisés mensuellement dans les régions. Ces cellules sont animées par les inspecteurs et les directeurs d'école et abordent des problèmes que les enseignants rencontrent dans les classes. La participation aux activités, bien qu'obligatoire, n'est pas systématiquement contrôlée et donne lieu à un fort absentéisme. La qualité de ces animations varie d'un centre à l'autre, et beaucoup sont jugées inefficaces (entretien lors de la mission de mars 2017). Toutefois, ces animations représentent une solution palliative au manque de développement professionnel des corps émergents (14 000 instituteurs-adjoints seraient encore à former selon un entretien lors de la mission de mars 2017). Ces animations ne s'adressent pas aux enseignants provenant des CRFPE ou de la Fastef qui ont bénéficié d'une formation initiale. Ceux-ci sont affectés dans leurs écoles et n'ont pas d'opportunité de développement professionnel. Il y a donc sur ce point un déficit considérable, qui pourrait être comblé en partie par la mise en place d'activités de développement professionnel entre pairs dans les écoles, sous l'égide du chef d'établissement. Des recherches conduites sur les données de Talis 2013 ont en effet montré que les activités de formation continue les plus efficaces sont celles qui ont lieu directement dans les établissements d'enseignement et impliquent de travailler en groupe avec ses propres collègues (Opfer, 2016). Les conseillers pédagogiques pourraient également être rétablis dans leurs fonctions pour contribuer à la qualité de la profession enseignante, avec des pratiques d'évaluation pédagogique harmonisées selon un cadre de références partagé. La formation continue pourrait bénéficier d'un rétablissement du droit à l'encadrement pédagogique individuel, accompagné d'une incitation à la collaboration entre pairs et du renforcement du rôle des chefs d'établissements.

L'initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (Ifadem) pourrait représenter une solution viable au problème de développement professionnel des enseignants sénégalais, mais ne doit pas écarter les institutions étatiques de leur mission de formation continue. L'Ifadem est une initiative pour contribuer au développement professionnel des enseignants du primaire dans plusieurs pays du monde. Cette initiative a été introduite au Sénégal en 2015 et concerne, dans un premier temps, 500 enseignants avec peu ou pas de formation initiale. Elle s'appuie sur les nouvelles technologies et le e-learning. Pour autant, même si la réussite de cette initiative s'appuie sur la co-construction avec le MEN, la DFC doit continuer d'être force de proposition en matière de développement professionnel et doit créer ses propres initiatives pour planifier les besoins en enseignants (équilibrer l'offre et la demande), recruter et former les enseignants de manières diverses, motiver les enseignants afin qu'ils poursuivent leur carrière dans ce métier et qu'ils contribuent à un apprentissage efficace. Forte de l'expérience Ifadem, la DFC pourrait utiliser les acquis pour étendre cette initiative à l'ensemble des enseignants.

### ***L'évaluation des enseignants présente des insuffisances et le système de certification est irrégulier***

L'évaluation des enseignants a besoin d'une attention particulière. Lors de la visite des inspecteurs, les enseignants sont évalués dans leur classe et doivent démontrer leur capacité à mener à bien une séance d'enseignement. Cependant, les évaluations des enseignants ne permettent pas d'identifier leurs lacunes et leurs besoins en formation continue. Il en résulte que des enseignants avec des difficultés importantes, par exemple, en langue française, en connaissances fondamentales ou en didactique, continuent à exercer sans recevoir de formation supplémentaire pour les mettre à niveau. Ceci contribue au déclin de la réputation du métier et aux mauvais résultats du système éducatif sénégalais. L'enquête Talis 2013 montre combien l'évaluation du travail des enseignants et les retours qui leur sont faits sur leurs pratiques contribuent à l'amélioration de leurs performances en classe, et par suite, des apprentissages des élèves (OCDE, 2014). Il conviendrait donc de mettre en place des dispositifs multiples d'évaluation des enseignants, des établissements scolaires et du système éducatif, de veiller à ce que les enseignants reçoivent des commentaires sur leur travail venant de plusieurs sources (inspecteurs, directeurs, conseillers pédagogiques, collègues), et de considérer l'évaluation formelle comme faisant partie de leur formation continue et de leur développement professionnel. En fin de compte, l'évaluation des enseignants doit être considérée comme un outil destiné à améliorer l'apprentissage des élèves.

Les inspecteurs de l'éducation nationale sont en nombre insuffisant et ne sont pas en mesure d'assurer leur mission d'assurance qualité. Il y aurait actuellement un inspecteur pour 200 enseignants au Sénégal, alors que le ratio recommandé par le MEN<sup>5</sup> est de un pour 50. Les enseignants doivent parfois attendre des années pour recevoir la visite d'un inspecteur et des retours sur leurs pratiques en classe. Cette situation est très décourageante, même pour les plus motivés, car elle donne un sentiment d'abandon et bloque la progression de carrière pendant une période indéterminée. Selon Diagne (2012), le nombre de classes croît beaucoup plus vite que le nombre d'inspecteurs, et leur tâche est ardue. Le manque d'inspecteurs pose également le problème de l'absence d'évaluation des enseignants et de reddition de comptes. Livrés à eux-mêmes, les enseignants les plus vulnérables se trouvent dans un isolement pédagogique. Le Sénégal devrait ainsi remettre sur pied des conseillers pédagogiques dont le rôle serait de donner des conseils sur les pratiques pédagogiques

et didactiques des enseignants en difficulté. En outre, l'auto-évaluation des enseignants pourrait être introduite selon une grille allant des connaissances disciplinaires à la gestion de classe, en passant par l'évaluation des élèves et la remédiation.

Une fois la formation initiale achevée, les enseignants deviennent contractuels pour une durée indéterminée, ce qui est source de frustration. Les enseignants obtiennent un certificat d'aptitude pédagogique qui leur permet d'enseigner, sans toutefois obtenir le statut de fonctionnaire. Ils ne bénéficient pas de programme d'initiation ou de tutorat pendant leurs premières années. Leur affectation est décidée selon un système de points. Ils seront ensuite inspectés par la commission des examens, qui examinera leurs compétences dans cinq matières : français, mathématiques, sciences de la vie et de la terre, éducation physique et sportive, et chant. S'ils réussissent ces épreuves, ils pourront être titularisés. Les zones les plus reculées du pays ne sont pas souvent inspectées et plusieurs années peuvent passer avant qu'un enseignant soit titularisé. Cette situation peut être une source de frustration et de démotivation, et avoir des conséquences indésirables sur la qualité du travail enseignant. Le Sénégal devrait procéder à la certification des élèves-maîtres selon un calendrier clair et régulier, correspondant à un plan de carrière établi.

### ***Peu d'attention est portée à la formation des autres corps de métiers de l'éducation***

Un corps de formateurs à proprement parler n'existe pas encore. Actuellement, le décret qui organise les CRFPE prévoit que les formateurs soient des inspecteurs et des professeurs certifiés justifiant d'une expérience étendue du système éducatif et de l'enseignement. Il faut toutefois pointer du doigt la difficulté que représente, pour ces personnels, la formation – tant initiale que continue – des enseignants car eux-mêmes n'ont reçu et ne reçoivent pas de modules de formation d'adultes dans des domaines aussi variés que le contenu pédagogique, les pratiques didactiques ou la déontologie. S'ils peuvent faire part de leur riche expérience sur ce qui constitue le cœur du métier, ils risquent néanmoins de participer au maintien de pratiques pédagogiques inefficaces. Le système éducatif bénéficierait certainement de la création d'un corps de formateurs d'enseignants, régulièrement mis à niveau grâce à des formations adaptées à leur mission.

La formation initiale et continue des personnels de l'éducation, tels que les directeurs d'école, inspecteurs et facilitateurs, n'est pas optimale. Les formations de soutien et de requalification dans de nouvelles fonctions, comme directeur d'établissement, assurées par la Fastef et l'École normale supérieure d'enseignement technique et professionnel, ne semblent pas être actuellement la priorité des politiques éducatives. Or celles-ci devraient être mieux réglementées, renforcées et allongées pour permettre l'acquisition de nouvelles compétences et ainsi contribuer à accroître le leadership des directeurs d'établissements. De nombreux travaux de recherche montrent l'importance du leadership du chef d'établissement en ce qui concerne les pratiques enseignantes et les performances scolaires des élèves. Selon l'OCDE, dans les systèmes d'éducation où les chefs d'établissement ont davantage de responsabilités dans la gouvernance des établissements, les élèves tendent à obtenir de meilleurs résultats scolaires (encadré 2.4 ; OCDE, 2017b). Pour être en mesure d'évoluer vers de nouvelles responsabilités, les gestionnaires des établissements scolaires devraient pouvoir consolider et développer leurs compétences, en particulier en gestion de conflit, en management, en pédagogie et en évaluation des enseignants. Une formation adaptée et dédiée à ce public suivant des référentiels métiers précis participerait au succès du système éducatif sénégalais. Le flou existant autour de leur rôle est exacerbé par l'absence d'un système d'évaluation connu et partagé par tous.

**Encadré 2.4. Au Mexique, le rôle des chefs d'établissements est renforcé**

La nouvelle législation en faveur de l'intégration d'un service professionnel de l'enseignement (2013) au Mexique veut créer les conditions pour la professionnalisation des chefs d'établissement par l'instauration d'une procédure de sélection et de recrutement transparente, ainsi qu'une initiation pratique durant les deux premières années d'exercice. Des procédures de sélection publique seront mises en place pour les candidats justifiant d'un minimum de deux années d'expérience dans l'enseignement et correspondant à des profils définis par l'Instituto nacional para la evaluación de la educación, ainsi que par les autorités locales et fédérales. En vertu de cette loi, les chefs d'établissement ne seront confirmés dans leurs fonctions qu'au terme d'une évaluation positive. Une nouvelle assistance technique aux établissements est également mise en place pour faciliter les méthodes d'évaluation des enseignants. Celle-ci sera prodiguée par les chefs d'établissements, les surveillants et les conseillers pédagogiques.

Source : OCDE (2015).

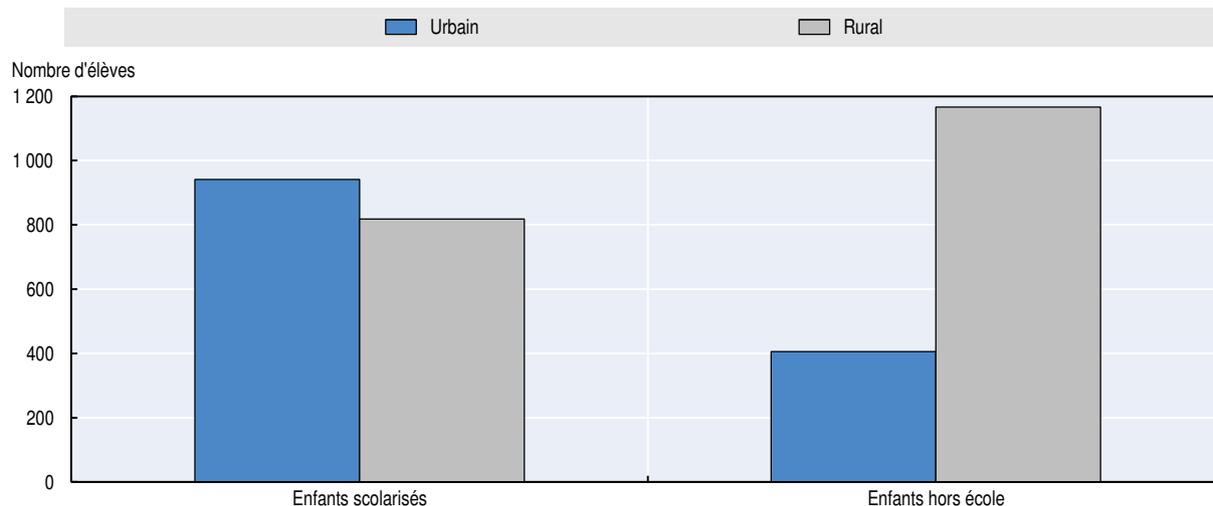
### **Le processus de réforme du système éducatif sénégalais est engagé, mais des efforts plus importants doivent être faits en matière d'équité et de diversification de l'offre éducative**

Les efforts de l'État sénégalais en matière d'éducation sur les 20 dernières années se sont concentrés sur l'accès aux écoles primaires. Suivant les directives de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) en vue d'augmenter le TBS, le Sénégal s'est engagé dans un important programme de construction scolaire, notamment dans le primaire. Le nombre de structures est passé de 5 660 à 9 827 entre 2003 et 2016 (soit une augmentation de 73 %), dont 8 325 écoles publiques, et 14 560 salles de classes ont été créées dans la même période à travers différents programmes (MEN, 2015). De plus, des politiques de soutien aux familles les plus défavorisées, via des bourses, ont été mises en place avec succès. Ces mesures ont permis à bon nombre d'enfants, et en particulier aux filles, de bénéficier d'une éducation de base.

Cependant, cela n'a pas comblé totalement les faiblesses du système en termes d'accès à l'éducation et d'équité. En effet, le TBS dans l'élémentaire n'atteint que 86.1 % en 2016, en dessous de la valeur cible de 96 % établie par le gouvernement. Le décrochage scolaire et l'abandon précoce sont élevés. Ainsi, 47 % des enfants en âge d'aller à l'école (soit plus de 1.5 millions d'enfants) seraient hors du système scolaire formel, ce taux pouvant aller jusqu'à 60 % dans les zones rurales (MEFP, 2016 ; IRD/UCAD/Unicef, 2016). Selon la définition donnée par l'étude Orlecol, l'éducation formelle concerne l'éducation préscolaire, l'enseignement élémentaire, l'enseignement moyen et secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle et l'enseignement supérieur, publics ou privés ; l'ENF concerne l'alphabétisation, les écoles communautaires de base, les *daaras* et la formation par apprentissage dans les ateliers artisanaux (IRD/UCAD/Unicef, 2016). Les filles, en particulier dans le monde rural, sont principalement touchées par l'abandon précoce. Ainsi, si l'indice de parité du taux de scolarisation y est favorable aux filles dans l'élémentaire (1.12), il enregistre un score de 0.92 dans le moyen et de 0.60 dans le secondaire en 2015. Au Sénégal, le phénomène de déscolarisation ou de non scolarisation est important et touche principalement les zones rurales (graphique 2.6). Ce constat ne répond pas aux attentes de l'éducation inclusive de qualité pour tous dans le cadre de l'agenda de l'objectif de développement durable 4 pour une éducation de qualité.

Graphique 2.6. **Le phénomène « hors l'école » touche particulièrement les enfants sénégalais des zones rurales**

Nombre d'élèves hors école, en milliers



Note : Les enfants scolarisés fréquentent actuellement une école formelle (française ou franco-arabe, publique ou privée, laïque ou confessionnelle). Les enfants hors écoles sont ceux qui n'ont jamais été scolarisés, ou qui sont déscolarisés.

Source : ANSD (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627523>

Le MEN mène une politique active pour lutter contre la non-scolarisation ou la déscolarisation, notamment en encadrant l'ENF. Selon le niveau de scolarité, les raisons de la non-scolarisation ou déscolarisation sont variées : le manque de collèges de proximité, les mariages précoces, le manque d'actes de naissance (21 % des enfants âgés de 7 à 16 ans n'en auraient pas selon IRD/UCAD/Unicef, 2016), l'inadéquation entre l'offre et la demande d'éducation, l'influence des guides religieux, et l'existence de systèmes alternatifs en concurrence avec l'éducation formelle. Les politiques éducatives mises en place dans le Paquet-EF abordent certaines de ces difficultés, notamment la lutte contre le décrochage, la diversification de l'offre éducative et l'analyse du phénomène « hors l'école » défini comme les enfants n'ayant jamais été scolarisés dans le système formel, ou déscolarisés. Le MEN se saisit du problème de l'ENF et cherche à répondre à une demande d'éducation en phase avec les désirs de mobilité sociale et professionnelle des Sénégalais, ou les croyances et valeurs de certains. Cette volonté du MEN se traduit par un changement sémantique : on parle désormais d'« éducation de base des jeunes et adultes analphabètes » (EBA) et de « sous-secteur des *daaras* ». Il s'agit désormais d'analyser les mécanismes que l'État peut mettre en place afin de réintégrer une partie de la scolarisation non-formelle dans l'offre publique et de mieux prendre en compte les spécificités régionales et culturelles du pays pour mieux assortir l'offre et la demande.

### **L'éducation non-formelle requiert un changement de paradigme pour permettre à ses utilisateurs de participer au développement du pays**

L'ENF est le parent pauvre du système éducatif sénégalais. L'État commence à s'atteler à la question de l'ENF, notamment à travers le programme de modernisation des *daaras* et de l'apprentissage en ateliers. En effet, 34 % des enfants hors école sont ou ont été scolarisés dans des *daaras* (IRD/UCAD/Unicef, 2016). Le choix des familles d'y inscrire leurs enfants provient d'une certaine défiance vis-à-vis de l'école formelle, et d'une offre éducative formelle

ne correspondant pas à leurs attentes en matière d'enseignement et de formation. En ce qui concerne l'apprentissage, le choix résulte souvent d'une volonté de former les enfants à des savoir-faire et à un métier, et de la plus grande certitude d'avoir une meilleure insertion sur le marché de l'emploi. Le rôle de l'État est aussi de prendre en compte ces revendications familiales et communautaires et de réhabiliter l'ENF en offrant une alternative à l'école formelle comme l'a fait le Sri Lanka (encadré 2.5). Ainsi l'ENF devrait être considérée comme une adaptation du système formel aux besoins divers de la population plutôt qu'une réponse aux lacunes du système formel. Il est urgent de rééquilibrer le poids des formes alternatives d'éducation, qu'elles soient religieuses, professionnelles ou d'alphabétisation, par rapport à l'éducation formelle, qui accapare aujourd'hui l'intérêt des politiques et la majeure partie du budget de l'éducation.

#### Encadré 2.5. **Le Sri Lanka offre une alternative diplômante à l'école formelle**

Pour l'Institut national d'éducation du Sri Lanka, le programme école ouverte est une alternative à l'éducation formelle, qui fonctionne parallèlement au système éducatif classique et inclut les niveaux primaire, secondaire et tertiaire en offrant des programmes non-formels. Plusieurs options sont proposées aux personnes n'ayant pas obtenu une qualification de base reconnue, indispensable pour poursuivre les études. Il permet également aux apprenants de trouver un travail et d'approfondir leurs connaissances professionnelles. Avant d'entamer un module, les élèves sont tenus de faire un test permettant de les orienter vers le niveau approprié. À la fin de chaque niveau, une attestation équivalant à un diplôme scolaire leur est délivrée. Les apprenants ayant achevé le niveau 3 reçoivent une attestation qui leur permet de se présenter à l'examen équivalent du brevet de fin d'études moyennes. Le programme est très souple pour convenir au plus grand nombre :

- Il n'existe aucune limite d'âge maximale pour l'inscription au programme – la limite d'âge minimale est de 15 ans.
- Les apprenants peuvent choisir parmi des listes de matières professionnelles.
- Ils sont autorisés à reprendre des tests de contrôle pour obtenir l'attestation leur permettant de se présenter à l'examen.
- Ils peuvent achever les différents niveaux d'études à leur rythme.
- Ils peuvent terminer le programme sur une durée maximale de huit ans à partir de leur année d'inscription.

Source : UIS.

L'absence de données qualitatives et quantitatives fiables complexifie la mise en œuvre de politiques publiques adaptées en matière d'ENF. Il est actuellement difficile d'obtenir une photographie exhaustive et réaliste du nombre de structures et de bénéficiaires de l'ENF. Par conséquent, il est complexe de piloter les actions gouvernementales et territoriales mises en place dans les sous-secteurs de l'EJBA, des *daaras* et de l'apprentissage, et d'évaluer leurs effets à court et long terme (évaluation des compétences des élèves quelques années après la fin de leur scolarisation). Aujourd'hui, l'État participe à des études de terrain en collaboration avec l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD), l'Unicef, ou l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) pour obtenir un panorama précis de ce sous-secteur et élaborer des stratégies adaptées aux problématiques soulevées. Grâce à sa participation au Programme international pour le suivi des acquis des élèves pour le développement (PISA-D) de l'OCDE, le Sénégal aura également à disposition

des données précises sur le niveau des jeunes scolarisés (en décembre 2018) et hors l'école (en décembre 2019). Le Sénégal pourra ainsi poursuivre la collecte de données qualitatives et quantitatives sur ce domaine, et les exploiter pour concevoir des politiques publiques au plus près des besoins et de la réalité du terrain.

Des passerelles entre les différents sous-secteurs de l'éducation formelle et non-formelle sont mises en place, mais elles sont encore trop limitées. L'ENF est un vecteur non négligeable de développement du capital humain au Sénégal, mais ses sous-secteurs – *daaras*, centres d'alphabétisation ou apprentissage en ateliers – sont peu perméables entre eux. Il est par ailleurs très difficile de réintégrer le système formel à la fin d'une formation non-formelle. Ceci peut s'expliquer par le fait que ces formations sont non diplômantes et par conséquent difficilement valorisables, que ce soit dans des établissements secondaires et universitaires ou sur le marché de l'emploi. Il est donc nécessaire d'adopter une vision holistique pour ce sous-secteur, qui permette à ses bénéficiaires de devenir des agents économiques dotés d'une palette de compétences plus complète. Dans une approche intégrée de l'éducation, la mise en place de passerelles permettrait de 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. Pour cela, il faut mettre en place un système de valorisation des acquis du non-formel par la certification (encadré 2.6). Un programme de l'Unesco vise à améliorer les synergies entre la formation professionnelle, l'alphabétisation et l'ENF à travers des actions de renforcement des capacités et le développement d'outils en vue de l'intégration socio-économique des jeunes déscolarisés et analphabètes. Il s'appuie sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) et des dispositifs innovants qui semblent en effet prometteurs en matière d'insertion socio-économique des jeunes issus des *daaras* et des enfants de la rue. De plus, un modèle pédagogique d'intégration des langues nationales et des TIC dans la formation professionnelle a été élaboré. Il vise à établir un changement de paradigme dans les modes de formation en renforçant les liens pédagogiques entre l'enseignement et la FPT, l'alphabétisation et l'ENF.

#### Encadré 2.6. **Le Chili offre un exemple de reconnaissance de validation des acquis de l'expérience (VAE)**

En 2002, le Chili a mis en place le programme Chilecalifica qui réunit trois ministères : Éducation, Travail et Économie. Il aborde entre autres la reconnaissance des acquis d'apprentissages non-formels (néanmoins organisés) et informels (transmis par la famille, la communauté, etc.) dans le domaine technique. Le programme Chilecalifica répond à une demande explicite du monde du travail quant à la nature et à la quantité des qualifications disponibles.

Source : OCDE (2010).

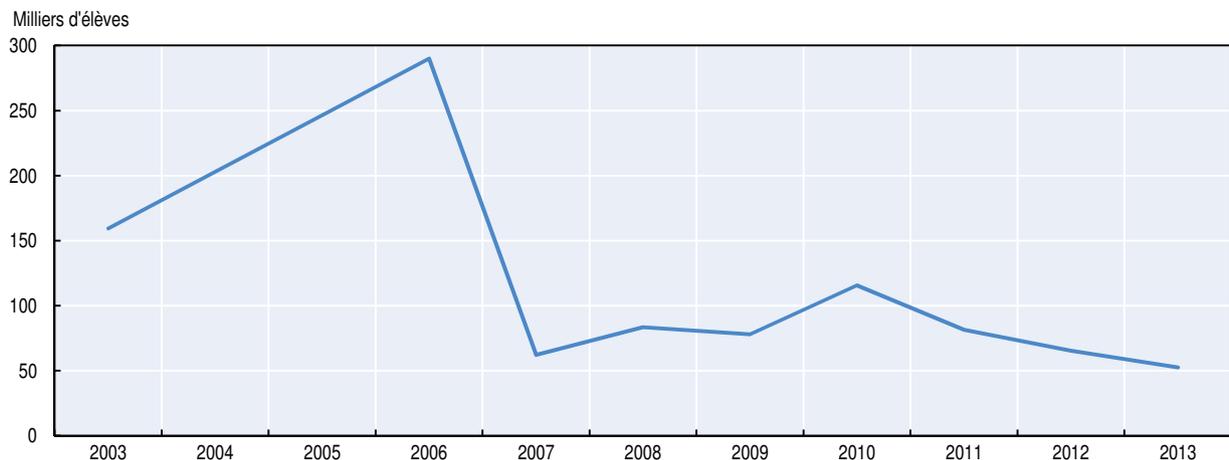
#### **Le niveau d'alphabétisation est un frein au développement économique et social**

L'alphabétisation est une priorité nationale, mais reste sous-financée et constitue un frein majeur à l'émergence du pays. Les accords de Bamako<sup>6</sup> recommandent de dédier 3 % du budget de l'éducation à l'alphabétisation. Or en 2015, le Sénégal n'en a investi que 1.5 % (MEN, 2017). Ainsi, pour honorer les engagements de l'État, le MEN devrait consacrer à l'alphabétisation 2.6 milliards FCFA par an en moyenne, soit 3.5 fois plus que les montants

effectivement dépensés (750 millions FCFA par an) (Unesco, 2015). Il apparaît important que le Sénégal finance les programmes d'alphabétisation à hauteur des accords de Bamako.

Les structures pour l'alphabétisation sont insuffisantes. Les classes d'alphabétisation fonctionnelle et les écoles communautaires de base enregistrent des taux d'abandon élevés (respectivement 9.2 % et plus de 20 % [MEN, 2016a]) et des taux de réussite aux examens peu satisfaisants (33 % pour les écoles communautaires de base en 2014 [MEN, 2017]). Ceci est dû en partie au manque de ressources, telles que du matériel pédagogique, et de formations pour les enseignants. D'importants efforts ont néanmoins été faits<sup>7</sup>, notamment en équipement de ressources numériques et en réhabilitation des abris provisoires. Selon le MEN, l'obstacle majeur réside dans le déficit d'offre de centres d'alphabétisation et le désengagement des PTF en 2007 dans les grands projets d'alphabétisation, comme le Projet d'appui au plan d'action II financé par le Canada et le Projet d'alphabétisation priorité femmes financé par la Banque mondiale (MEN, 2017). Pendant la phase 1 du Paquet-EF, un quart seulement des objectifs a été atteint en matière de construction de classes d'alphabétisation fonctionnelle et d'écoles communautaires de base (MEN, 2016a) : en 2016, 491 classes d'alphabétisation fonctionnelle et 190 classes ont été ouvertes, soit 20 % et 42 % des cibles prévues. Les EBJA voient leurs effectifs baisser, passant de 290 000 en 2006 à 53 000 en 2013 (Unesco-UIL, 2016 ; graphique 2.7).

Graphique 2.7. **Les effectifs des EBJA ont baissé fortement à partir de 2006**



Source : MEN (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627542>

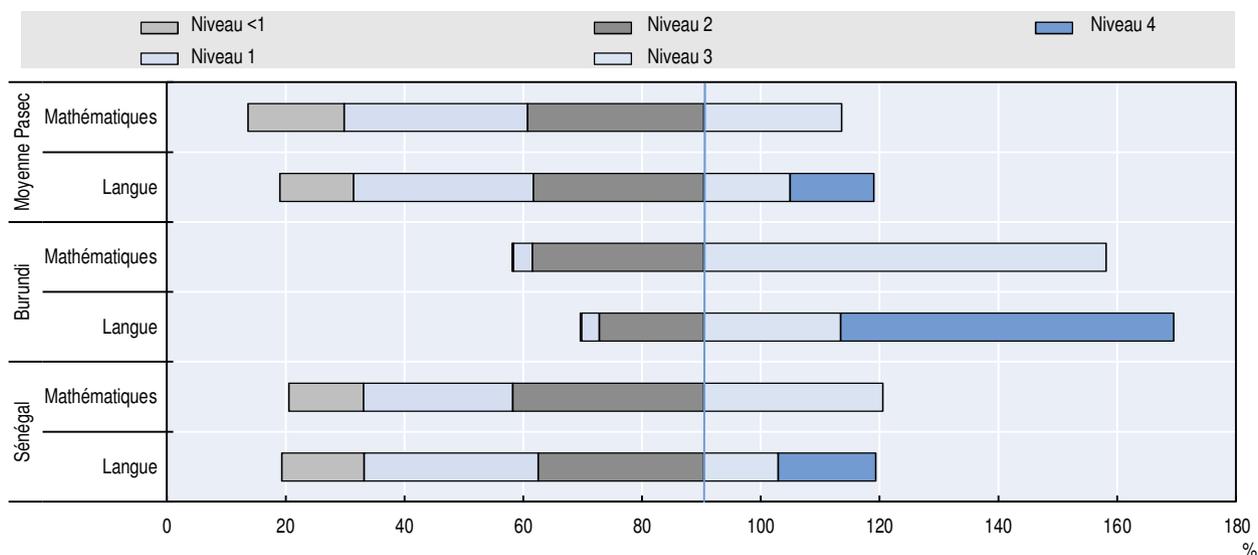
Avec 55 % d'analphabètes dans le pays (MEN, 2017) – et 62 % chez les femmes – le gouvernement est conscient qu'il doit produire des politiques efficaces de lutte contre l'analphabétisme. En juillet 2014, le MEN a créé le Secrétariat d'État à l'alphabétisation et aux langues nationales pour mieux développer l'alphabétisation et promouvoir les langues nationales. Toutefois, les moyens financiers qui lui sont alloués pour accomplir l'objectif national de la baisse de l'analphabétisme de 5 % par an ne sont pas suffisants. Le Sénégal doit respecter les priorités inscrites au Paquet-EF en matière d'alphabétisation, en particulier dans la construction de centres, la provision de matériels pédagogiques et la formation des facilitateurs. Pour ces derniers, le Sénégal vient de mettre en place un dispositif de VAE avec la validation de documents stratégiques (cadres juridique et réglementaire d'orientation et de certification) incluant les propositions de textes réglementaires, le guide du certificateur

et le guide du candidat à la VAE. Les premiers examens VAE sont prévus en novembre 2017. Ils contribueront à l'amélioration de la qualité des programmes d'alphabétisation.

L'utilisation des langues nationales reste trop marginale. Bien qu'inscrites dans la Constitution<sup>8</sup>, et dans les priorités du Paquet-EF en matière d'éducation, les langues nationales, dont 22 sont codifiées, ne sont pas enseignées (République du Sénégal, 2013). Le français demeure la seule langue d'instruction à l'école et la langue de travail des administrations. Pourtant, de nombreux élèves n'ont pas le français comme langue maternelle, en particulier les élèves résidant en dehors des grands centres urbains et dans les régions reculées. Plusieurs études internationales montrent toutefois que l'instruction dans la langue maternelle facilite l'apprentissage (OCDE, 2013). Au Sénégal, l'utilisation du français comme langue d'instruction, en particulier dans les premières années du primaire, représente un obstacle majeur à l'apprentissage de la lecture, qui se traduit par de mauvaises performances en lecture et calcul à la fin des deux premières années d'école primaire (graphique 2.8). Avec l'appui de l'Unesco, le Sénégal a validé un modèle consensuel pour l'introduction des langues nationales dans le système d'éducation formelle et non-formelle, dont la mise à l'échelle est prévue à partir d'octobre 2017.

### Graphique 2.8. Les performances en langue et mathématiques du Sénégal sont encore trop faibles

Pourcentage d'élèves selon le niveau de compétences atteint en langue et mathématiques à la fin des deux premières années de primaire, 2014



Note : La barre verticale représente le seuil suffisant de compétences.

Source : Pasec (2016).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627561>

Le gouvernement a reconnu les langues nationales comme vectrices d'équité, mais les actions conseillées dans le Paquet-EF sont restées lettre morte. La langue d'enseignement est majoritairement le français, parfois mal maîtrisée par les enseignants eux-mêmes, et l'environnement ne favorise pas la présence des langues nationales. Le matériel didactique et pédagogique n'est pas non plus traduit. Selon Diouf (2014), « le défi de la qualité implique nécessairement le développement de stratégies linguistiques d'enseignement bilingue dans les politiques éducatives. Faute de leur inscription dans les plans sectoriels ou d'une réelle définition des politiques linguistiques éducatives, (...) elles sont restées sans lendemain ».

L'Ouganda et l'Éthiopie ont élaboré des politiques de bilinguisme avec des résultats probants (encadré 2.7), permettant l'apprentissage de la lecture et de l'écriture dans une langue connue de l'élève, ce qui est un bon prédicteur de succès. Le Sénégal devrait donc introduire les langues nationales pour mener une politique linguistique bilingue et favoriser les apprentissages, notamment au préscolaire et au début du primaire.

### Encadré 2.7. L'Ouganda et l'Éthiopie ont élaboré une des meilleures politiques multilingues de la région

En Ouganda, le programme Éducation en langue maternelle de Literacy and Adult Basic Education intervient dans six départements post-conflit du nord. Cinq langues locales y sont parlées. L'objectif principal du programme est de renforcer le statut et l'usage des langues locales dans les communautés ougandaises marginalisées. À terme, le programme est censé favoriser le relèvement de ces communautés post-conflits. Il se fixe trois buts principaux :

- Renforcer l'instruction de la petite enfance en langue locale et l'éducation bilingue (langue maternelle et anglais) afin de contribuer à améliorer la scolarisation, la rétention et les résultats d'apprentissage. Pour atteindre cet objectif, le Mother Tongue Education appuie les enseignants qui instruisent efficacement les enfants en langue locale.
- Comblent le fossé entre la famille et l'école en proposant des programmes d'alphabétisation des adultes en langue maternelle aux parents d'élèves et à la communauté et en organisant des activités d'apprentissage interactives pour les enfants et leurs parents après les cours.
- Intégrer les approches de formation continue des enseignants et d'éducation parentale de Literacy and Adult Basic Education au système national de formation des enseignants.

L'inscription des enfants en première, deuxième et troisième année de primaire (P1 – P3) a augmenté grâce à l'apprentissage en langue locale. Par exemple, en une année d'exécution du projet, le taux de scolarisation en P1-P3 a augmenté de 45 % dans 240 écoles cibles de 2010 à 2011, atteignant 156 000 apprenants. De plus, les écoliers bénéficiaires du programme affichent plus d'assurance et font des progrès plus substantiels en lecture et écriture en langue maternelle.

De même, l'inscription des parents aux cours d'éducation parentale et d'alphabétisation des adultes a été multipliée par 12.5 de 2010 à 2011, atteignant 20 000 personnes. Cette progression est principalement due aux bienfaits immédiats des cours d'alphabétisation et du processus d'apprentissage. Grâce à leurs progrès et leur prise de confiance, ils sont plus disposés à accompagner les études de leurs enfants, mais aussi plus dynamiques dans les activités communautaires. Par exemple, les parents savent désormais écrire leur nom et signer le registre de visites de l'école et comprennent ce qu'apprennent leurs enfants. Certains, notamment les mères, occupent des postes de leadership au sein de leur communauté et ont ajouté de nouvelles activités à leurs cours d'alphabétisation, y compris des activités génératrices de revenus. D'autres ont formé des groupes d'entraide afin de discuter de leurs problèmes et de partager leurs compétences.

Au niveau communautaire, le programme a comblé le fossé entre la famille et l'école, principalement à travers l'activité scolaire impliquant parents et enfants. L'alphabétisation et l'enseignement du curriculum des premières années du primaire se font en langue locale, ce qui met à l'aise les parents dans l'environnement scolaire.

Depuis 1994, l'Éthiopie a mis en place une politique linguistique ambitieuse pour développer l'utilisation de la langue maternelle en éducation et ainsi améliorer les taux de littératie et les performances scolaires des élèves. Plus de 30 langues nationales ont été utilisées dans les écoles primaires comme langue d'enseignement, auxquelles les enseignants sont également formés. L'anglais est enseigné en tant que matière en première année de primaire et l'amharique en troisième ou cinquième année de primaire, selon les régions. Cette politique linguistique est reconnue parmi les experts en éducation multilingue comme l'une des plus progressistes en Afrique.

Source : Unicef (2016).

**Dans un souci de diversification de l'offre éducative, le gouvernement introduit l'éducation religieuse dans les écoles publiques et entreprend la modernisation des daaras**

Les écoles franco-arabes se développent, répondant à une demande des parents insatisfaits par une école publique qui ne jouit pas toujours d'une bonne réputation. Dans certaines régions du pays (le Nord et l'Est en particulier), l'école française est considérée comme un relent de colonisation et les parents cherchent d'autres solutions pour l'éducation de leurs enfants (Villalòn et Bodian, 2012). Suite à de nombreuses défections, notamment au profit des *daaras*, le gouvernement a créé avec succès les écoles franco-arabes qui proposent des enseignements en arabe des valeurs musulmanes : entre 2002 et 2016, le nombre d'écoles franco-arabes publiques est passé de 9 à 349, réparties dans toutes les régions. Cela montre la confiance et l'attachement des familles et des communautés à un enseignement religieux. Les filles représentent 55 % des effectifs (MEN, 2014b), ce qui montre que la diversification de l'éducation selon la réalité socio-culturelle peut contribuer à l'amélioration de l'accès à l'éducation et attirer des publics qui jusque-là trouvaient d'autres sources d'éducation pour leurs enfants. Le Sénégal doit poursuivre ses efforts de développement de l'offre d'écoles franco-arabes placées sous sa tutelle, notamment pour garantir la continuité de l'élémentaire au moyen et secondaire supérieur, ainsi que l'application des standards d'apprentissage, et pour former les enseignants en langue arabe selon le curriculum établi.

Les *daaras* peuvent offrir une alternative viable à la crise de l'école formelle, à la condition que l'État maintienne un contrôle sur les enseignements et les pratiques pédagogiques. Comptant parmi les modèles les plus anciens d'éducation au Sénégal, les *daaras* ont longtemps évolué en opposition au modèle formel, héritage de l'école française. Ces structures répondent à une demande de la part des parents d'un enseignement basé principalement sur l'apprentissage des textes religieux. Les *daaras* se considèrent comme les véritables porteurs du modèle éducatif sénégalais et refusent d'être considérés comme périphériques. Un enfant hors l'école sur cinq fréquente une école coranique (IRD/UCAD/Unicef, 2016), surtout parmi les 7-12 ans et dans les régions de Diourbel, Thiès et Dakar. L'État, en proposant à ces structures une aide à leur modernisation, tente de les ramener dans son giron, contribuant ainsi à une meilleure formation des maîtres coraniques. En échange d'un soutien financier et pédagogique, les *daaras* introduisent des matières fondamentales pour perfectionner les apprentissages des élèves, comme la langue française et les mathématiques. En effet, ces derniers ne sont formés qu'à la mémorisation du Coran en langue arabe et peu d'importance est accordée à leur insertion professionnelle future.

Les *daaras* sont encore trop insuffisamment accompagnées. Le chiffre de 6 000 *daaras* au Sénégal (dont 1 000 à Dakar) est souvent avancé par les autorités, mais la réalité semblerait se situer bien au-delà. La direction de l'inspection des *daaras*, nouvellement créée, a pour mission de les accompagner dans leur modèle éducatif, tout en gardant à l'esprit que le profil de sortie souhaité pour les enfants fréquentant les *daaras* soit proche de celui des enfants scolarisés dans le système formel en termes de lecture et calcul. Dans le même temps, les inspecteurs doivent lutter contre l'influence très prégnante sur les populations des personnalités religieuses leaders des mouvements coraniques et à la tête des *daaras*. Cependant, le manque de données sur les *daaras* empêche le MEN d'encadrer efficacement cette forme d'éducation. Si l'objectif est de réintégrer les talibés dans l'éducation formelle, notamment dans les écoles franco-arabes, et ainsi d'améliorer le TBS, l'État doit d'abord s'assurer que les *daaras* acceptent ce droit de regard sur ce qui se passe en leur sein. Il serait utile d'établir un catalogue de ces structures, des courants théologiques qui y sont

enseignées, de leur nombre, et des personnes qui y professent ainsi que leur formation. Cette étude exhaustive permettrait de mieux appréhender les défis de modernisation, de mieux adapter les actions entreprises par la sous-direction des *daaras*, notamment en termes de passerelles.

Le programme de modernisation des *daaras* peine à décoller mais laisse entrevoir de belles perspectives. En janvier 2017, il n'existe que 132<sup>9</sup> *daaras* modernes au lieu des 164 prévues (dont 32 nouvelles *daaras* publiques ; MEN, 2017). Ce retard s'explique en partie par les lenteurs bureaucratiques, notamment pour la construction des nouvelles *daaras* modernes, mais également par un refus d'ingérence de l'État dans les affaires des *daaras*, en particulier dans certaines régions. Cependant, un net engouement pour cette politique de modernisation est présent : lors de l'appel du gouvernement pour sonder l'intérêt des *daaras*, un nombre significatif (1 400) de ces écoles ont demandé à faire partie de la première vague de modernisation, et seulement 100 ont été choisies. Comme au Nigéria (encadré 2.8), dans ces *daaras* « nouvelle génération », le curriculum est enrichi d'heures de français et de mathématiques pour permettre aux étudiants sortants d'intégrer avec plus d'aisance le secondaire moyen ou les écoles franco-arabes. Des passerelles ont donc été créées entre *daaras* et éducation formelle, mais elles restent peu communes. Il semblerait que la majeure partie des sortants se dirigent vers les petits métiers du commerce de rue ou, pour les plus chanceux, qu'ils soient accueillis chez un artisan pour apprendre un métier. Le Sénégal devrait faire des efforts supplémentaires dans ce secteur en accélérant le processus de modernisation des *daaras*, sans oublier d'établir des passerelles vers le formel, et en programmant la construction de *daaras* modernes publiques.

#### Encadré 2.8. Le modèle Tsangaya nigérian permet d'intégrer les matières laïques au curriculum religieux

Au Nigéria, des réformes ont été accomplies pour fusionner les systèmes d'apprentissage formel et coranique dans le but d'outiller les talibés face aux défis de l'évolution rapide de la société nigériane. Ainsi vit le jour le modèle Tsangaya, soutenu par l'Unesco, où les matières laïques (les mathématiques, l'anglais, les sciences sociales et les sciences) sont parfaitement intégrées dans le curriculum religieux pour s'assurer que l'apprenant soit outillé d'une gamme complète de compétences d'éducation de base de qualité avant de quitter le centre de formation. Les communautés locales soutiennent ce système car elles estiment que les centres de formation préservent leur culture et valeurs et, dans le même temps, transforment les enseignements pour être adaptés à la modernisation rapide du pays.

Source : Salisu (2006).

#### **La FPT manque de prestige alors qu'elle répond à un besoin réel du pays**

Malgré les récentes réformes mises en place dans le Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) et dans le Paquet-EF, la formation professionnelle accumule les retards. Le gouvernement actuel affiche une volonté politique forte d'orienter 30 % des élèves du cycle fondamental dans la FPT (aujourd'hui, seulement 8 % prennent cette voie). Les premiers résultats sont présents : en quatre ans, les effectifs ont presque doublé, passant de 29 000 à 55 000 élèves (propos recueillis lors de la mission en mars 2017). 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. Au déficit structurel vient s'ajouter le déficit humain ; en effet, le recrutement des formateurs a dû

privilégier les contrats de vacataires et contractuels, dont la formation n'est pas suffisante pour assurer leur mission. Depuis 2005, aucune nouvelle école de formation des formateurs n'a été ouverte. Face à ce défi, il est à noter que dans certains cas, le secteur privé fait partie de l'administration des centres de formation et dispense des cours, les besoins en formation étant ainsi assurés par du personnel qualifié et au fait du sujet. Cette approche efficace contribue à accroître l'impact de la formation professionnelle. Enfin, l'offre en FPT pâtit largement d'un manque de locaux, de matériels didactiques et de machines souvent obsolètes ou inadaptés aux entreprises actuelles. Cela s'explique notamment par le fait que la FPT, financée par la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur<sup>10</sup> – équivalent de la taxe d'apprentissage – ne reçoit pas la totalité de ces revenus. En 2016, 50 % seulement de la contribution avait été reversée à la direction de la FPT, qui espère en obtenir 100 % en 2017 pour financer ses nombreux projets d'expansion. L'apport des PTF, suisses, français et luxembourgeois en particulier, est essentiel pour le développement de la FPT au Sénégal. Le Sénégal doit donc s'assurer de reverser la totalité de la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur aux fonds s'occupant de FPT, de façon à compenser l'éventuel désengagement des PTF à l'avenir.

Le gouvernement cherche à développer la FPT, mais la formation traditionnelle reste très largement majoritaire. Au Sénégal, le système de la FPT se traduit par une formation au sein de lycées techniques et de centres de formation professionnelle. Cette offre de formation formelle est concurrencée par la formation non-formelle, largement majoritaire, dans les ateliers d'artisans, utilisateurs d'une main-d'œuvre peu ou mal qualifiée. On estime que ce secteur accueille 400 000 apprentis contre environ 37 000 places pour le système de la FPT (MEN, 2014b). Nombre de jeunes n'ont donc pas d'autres solutions que de se tourner vers les ateliers d'artisans. 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. Le MFPA, en partenariat avec les organisations professionnelles d'artisans et les chambres des métiers, propose un mécanisme de renforcement des capacités des maîtres-artisans et équipe leurs ateliers en échange de la formation de cinq apprentis par maître. En effet, la qualification des formateurs est un facteur essentiel dans l'amélioration de la qualité des apprentissages. Néanmoins en 2014, seuls 4 % des maîtres-artisans sortaient d'une structure de formation professionnelle (MEN, 2014b). Le Sénégal devrait donc continuer cette 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.

Des efforts sont en cours concernant la certification des apprentis et les passerelles du non-formel vers le formel. Dans la FPT, les formations qualifiantes sont articulées aux conventions collectives de branche pour mieux orienter les priorités de formation professionnelle. Une des difficultés réside dans le fait que les entreprises sénégalaises sont encore peu organisées en branches. Les filières non-organisées peinent à voir l'intérêt de contribuer à la formation professionnelle, coûteuse en temps et en investissement financier. En revanche, dans la formation non-formelle, un système de certification à travers la VAE a été mis en place et permettra à terme de transformer l'apprentissage traditionnel en une formation organisée et qualifiante/diplômante. La certification des formations en atelier est essentielle pour garantir à leurs bénéficiaires un emploi sur le marché du travail ou la possibilité d'approfondir leur savoir-faire dans des structures professionnelles supérieures. Afin de redorer le blason de la formation professionnelle, en particulier non-formelle, le gouvernement doit appuyer l'offre de FPT sur les besoins des entreprises

à travers une collaboration poussée avec les filières d'activité et le ministère du Travail (encadré 2.9), et créer des formations dans les secteurs porteurs et d'avenir. De plus, le Sénégal devrait coopérer avec les organisations professionnelles pour mettre en place un cadre de certifications et la VAE.

### Encadré 2.9. Le Pérou oriente sa formation professionnelle vers les besoins des entreprises

Au Pérou, les ministères de l'Éducation et du Travail ont développé un cadre national de qualifications. Le ministère du Travail œuvre à la clarification des prérequis de compétences dans un certain nombre de secteurs économiques et a développé une gamme de certifications basées sur les compétences que les individus peuvent obtenir sans avoir complété un cycle de formation du système formel. Le ministère de l'Éducation, quant à lui, tente de définir et de rationaliser le catalogue des programmes en les orientant vers des secteurs porteurs.

Source : McCarthy et Musset (2016).

### Notes

1. Ce seuil, appelé aussi ligne de pauvreté, est conçu de manière à permettre aux personnes classées comme non pauvres de satisfaire au minimum leurs besoins vitaux. La méthode utilisée est celle du coût des besoins de base. Cette méthode consiste à déterminer dans un premier temps une ligne de pauvreté alimentaire. Cette ligne est conçue pour que chaque individu au-dessus de la ligne puisse bénéficier de ressources suffisantes pour acheter un nombre de kilocalories suffisant pour vivre en bonne santé. La ligne non alimentaire est déterminée comme la dépense non alimentaire des ménages dont la dépense alimentaire est proche de la ligne de pauvreté alimentaire. La somme des deux seuils donne le seuil de pauvreté total. C'est cette méthode qui est utilisée pour déterminer des lignes de pauvreté au Sénégal, avec une ligne pour chaque strate.
2. Selon l'article 3 du décret n° 2011-625 du 11 mai 2011, « le Centre régional de formation de personnels de l'éducation (CRFPE) est chargé : d'assurer la formation initiale et continue des personnels enseignants de l'éducation préscolaire, de l'enseignement élémentaire, du non-formel ainsi que des personnels administratifs de l'éducation ; d'assurer la formation initiale des professeurs de l'enseignement moyen du niveau du certificat d'aptitude à l'enseignement des collèges d'enseignement moyen, sous la responsabilité de la Fastef ; d'assurer la formation continue des professeurs de l'enseignement moyen et l'enseignement secondaire. »
3. L'enquête Talis 2013 est une enquête internationale de l'OCDE auprès des enseignants et des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire et primaire à laquelle ont participé 38 pays et économies.
4. La norme de 850 à 1 000 heures de cours effectives par an a été retenue par les instances internationales comme la durée minimale nécessaire pour atteindre une éducation de qualité. Au Sénégal, le temps alloué par les autorités publiques est autour de 900 heures d'instruction annuelle, mais dans les faits, plus d'un tiers du temps scolaire n'est pas dispensé aux élèves, ce qui impacte leurs résultats scolaires. La situation est pire pour les classes à double flux qui ne comptabilisent que 600 heures de classes en moyenne par an (Niang F., 2014).
5. Arrêté interministériel n° 010656 du 8 juillet 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement des inspections d'académie et IEF.
6. La Conférence régionale africaine sur l'alphabétisation dans le monde s'est tenue à Bamako du 10 au 12 septembre 2007.
7. L'Unesco a d'ailleurs décerné le Prix Confucius au Sénégal en 2016 pour couronner le Projet national d'éducation de base des jeunes et des adultes analphabètes, articulé aux technologies de l'information et de la communication.
8. Article 22, alinéa 4 (titre II) : « Toutes les institutions nationales, publiques ou privées, ont le devoir d'alphabétiser leurs membres et de participer à l'effort national d'alphabétisation dans l'une des langues nationales. »

9. Le programme de modernisation des *daaras* se fait en deux parties : modernisation de 100 *daaras* privées et construction de 64 *daaras* modernes.
10. La contribution forfaitaire à la charge de l'employeur est une taxe sur les entreprises à hauteur de 3 % de la masse salariale. En 2016, elle représente environ 20 milliards FCFA.

### Références

- ANSD (2016), « Enquête démographique et de santé continue (EDS-continue) », Agence nationale de la statistique et de la démographie, Dakar, octobre 2016, <http://www.ansd.sn/ressources/publications/Rapport%20EDS%20Continue%202015.pdf>.
- ANSD (2013), « Deuxième enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS II – 2011) », Agence nationale de la statistique et de la démographie, Dakar, <http://anads.ansd.sn/index.php/catalog/17/download/349>.
- Banque mondiale (2017a), *Indicateurs de développement dans le monde* (base de données), Washington, DC, <http://databank.banquemondiale.org/>.
- Banque mondiale (2017b), « Présentation Sénégal », [www.banquemondiale.org/fr/country/senegal/overview](http://www.banquemondiale.org/fr/country/senegal/overview) (consulté en juin 2017).
- Barrera-Pedemonte, F. (2016), "High-Quality Teacher Professional Development and Classroom Teaching Practices: Evidence from Talis 2013", *OECD Education Working Papers*, n° 141, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1pszw26rvd-en>.
- Diagne A. (2012), *Le Sénégal face aux défis de l'éducation, Enjeux et perspectives pour le XXIème siècle*, Éditions Khartala, Paris et CRES, Dakar, ISBN : 9782811106843.
- Diouf A. (2014), « Réussir l'éducation en Afrique : l'enjeu des langues », discours d'ouverture, conférence internationale organisée par le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), 27-28 mars 2014, Sèvres, [www.ciep.fr/sources/conferences/reussir-leducation-afrique-lenjeu-langues/synthese-conference/index.html](http://www.ciep.fr/sources/conferences/reussir-leducation-afrique-lenjeu-langues/synthese-conference/index.html) (consulté en juin 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](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-03/010069024.pdf) (consulté en juin 2017).
- Jougleux, M. et Pellegrin, N., (2012) « Quel pilotage pour le système éducatif des académies ? », *Politiques et management public* [En ligne], vol. 29/3 | 2012, mis en ligne le 6 février 2015, <http://pmp.revues.org/5366> (consulté le 18 septembre 2017).
- Kitchen, H. et al. (2017), *Romania 2017*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274051-en>.
- McCarthy, M. et P. Musset (2016), *A Skills beyond School Review of Peru*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en>.
- 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](http://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 (2016a), « 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>.
- MEN (2016b), « Financement public et extérieur de l'éducation au Sénégal », ministère de l'Éducation nationale, Dakar, <http://uis.unesco.org/sites/default/files/rapport-cne-senegal-pme-fr.pdf>.
- MEN (2015), « Examen national 2015 de l'éducation pour tous : Sénégal », ministère de l'Éducation nationale, rapport préparé en vue du Forum mondial sur l'éducation, Incheon, 19-22 mai 2015, <http://unesdoc.unesco.org>.
- MEN (2014a), « Rapport national sur la situation de l'éducation (RNSE 2014) », ministère de l'Éducation nationale, Dakar.
- MEN (2014b), « État des lieux de l'éducation de base au Sénégal, élaboration d'une politique d'éducation de base de dix ans diversifiée, articulée et intégrée », ministère de l'Éducation nationale, Dakar.

- MEN (2014c), « Gouvernance de la formation des personnels de l'éducation au Sénégal, Projet de renforcement des capacités pour le personnel de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle au Sénégal », ministère de l'Éducation nationale, Dakar, <http://www.unesco.org>.
- Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, Paris, <http://www.devenirenseignant.gouv.fr/pid33962/les-espe-pour-former-les-futurs-enseignants.html>.
- Niang, F. (2014), « L'école primaire au Sénégal : éducation pour tous, qualité pour certains », dans « Observer les mobilités étudiantes Sud-Sud », *Cahiers de la Recherche sur l'éducation et les savoirs*, n° 13, 2014, pp. 239-261, <https://cres.revues.org/2665>.
- 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), *Résultats du PISA 2015 (Volume II) : Politiques et pratiques pour des établissements performants*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267558-fr>.
- OCDE (2016), « Talis 2018 : Étude sur la formation initiale des enseignants », brochure, Paris, [www.oecd.org/fr/edu/scolaire/Talis-2018-ITP-Project-Brochure-FRE.pdf](http://www.oecd.org/fr/edu/scolaire/Talis-2018-ITP-Project-Brochure-FRE.pdf).
- OCDE (2015), *Perspectives des politiques de l'éducation 2015 : Les réformes en marche*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227330-fr>.
- OCDE (2014), *Résultats de Talis 2013 : Une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214293-fr>.
- OCDE (2013), « OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools: Design and Implementation Plan for the Review », [www.oecd.org/edu/school/School-Resources-Review-Design-and-Implementation-Plan.pdf](http://www.oecd.org/edu/school/School-Resources-Review-Design-and-Implementation-Plan.pdf).
- OCDE (2010), *Reconnaître l'apprentissage non formel et informel : Résultats, politiques et pratiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264063877-fr>.
- OCDE/Unesco (2016), *Education in Thailand: An OECD-UNESCO Perspective, Reviews of National Policies for Education*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259119-en>.
- Opfer, D. (2016), « Conditions and Practices Associated with Teacher Professional Development and Its Impact on Instruction in Talis 2013 », *OECD Education Working Papers*, n° 138, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlss4r0lrg5-en>.
- 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>.
- Pasec (2015), « Pasec 2014 – Performances des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne francophone : Compétences et facteurs de réussite au primaire », Pasec, Confemen, Dakar, [http://www.pasec.confemen.org/wp-content/uploads/2015/12/RapportPasec2014\\_FR\\_BD1.pdf](http://www.pasec.confemen.org/wp-content/uploads/2015/12/RapportPasec2014_FR_BD1.pdf).
- République du Sénégal (2016), « Financement public et extérieur de l'Éducation au Sénégal », Document de travail, Équipe technique nationale, Comptes nationaux de l'éducation : financement publique sur ressources internes et externes, en collaboration avec Unesco, IIEP, ANSD, GPE.
- République du Sénégal (2014a), « Plan Sénégal émergent », Dakar, <http://www.gouv.sn/IMG/pdf/PSE.pdf>.
- République du Sénégal (2014b), « Assises de l'éducation du Sénégal », rapport général, document de travail, [http://ekladata.com/VsEYubtB\\_tfL25iiSwpfrX-x4o0/Rapport-Final-des-Assises.pdf](http://ekladata.com/VsEYubtB_tfL25iiSwpfrX-x4o0/Rapport-Final-des-Assises.pdf).
- République du Sénégal (2013), « Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence (Paquet), secteur éducation et formation 2013-2025 », ministère de la Femme, de l'Enfant et de l'Entrepreneuriat féminin ; ministère de l'Éducation nationale ; ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat, <http://www.gouv.sn/Programme-d-Amelioration-de-la.html>.
- République du Sénégal (2012), « Lettre de politique générale pour le secteur de l'éducation et la formation », ministère de l'Économie, des Finances et du Plan ; ministère de l'Éducation nationale, [www.education.gouv.sn/root-fr/upload\\_docs/Lettre%20de%20Politique%20Generale%20pour%20le%20Secteur%20de%20l%27Education%20et%20de%20la%20Formation%202012.pdf](http://www.education.gouv.sn/root-fr/upload_docs/Lettre%20de%20Politique%20Generale%20pour%20le%20Secteur%20de%20l%27Education%20et%20de%20la%20Formation%202012.pdf).
- Salisu S., (2006), « Improving Qur'anic (Tsangaya) Education In Nigeria, Trends, Issues, Challenges and the Way Forward », document présenté à l'atelier de travail Tsangaya System of Education, 2-5 mai 2006.
- UIS, *Education and literacy* (base de données), Montréal, <http://data.uis.unesco.org/>.

- Unesco (2015), « Literacy in West Africa: an overview presented by A. W. Diagne », Paris, <http://fr.unesco.org/news/literacy-west-africa-overview-presented-w-diagne>.
- Unesco-UIL (2016), « Pourquoi la RAMAA est importante pour le secteur de l'alphabétisation : témoignages des pays », Paris, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246530f.pdf>.
- Unicef (2016), “The impact of language policy and practice on children’s learning”, Paris, [https://www.unicef.org/esaro/Unicef\(2016\)LanguageandLearning-FullReport\(SingleView\).pdf](https://www.unicef.org/esaro/Unicef(2016)LanguageandLearning-FullReport(SingleView).pdf) (consulté en juin 2017).
- Villalòn L. et M. Bodian (2012), « Religion, demande sociale et réformes éducatives au Sénégal », rapport de recherche n° 5, avril 2012, *Africa power and politics*, <http://www.institutions-africa.org/filestream/20120423-appp-research-report-religion-demande-sociale-et-r-formes-educatives-au-s-n-gal-l-a-villal-n-et-m-bodian-avril-2012>.

## Chapitre 3

# Renforcer la mobilisation des recettes fiscales pour soutenir l'émergence du Sénégal

*Ce chapitre décrit la structure fiscale du Sénégal, puis présente les deux axes stratégiques pour renforcer la mobilisation des recettes fiscales de façon à soutenir l'émergence du Sénégal. Le premier axe porte sur l'amélioration du climat des affaires. L'élargissement de l'assiette fiscale, la réduction de la complexité fiscale, le renforcement des règles fiscales internationales et la place des revenus issus des ressources naturelles sont tour à tour explorés. Le deuxième axe concerne le renforcement de l'administration fiscale, qui passera notamment par une meilleure coopération au sein de l'administration, la modernisation de son système informatique, la mise en place d'un système de gestion du risque et l'amélioration des procédures de remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Enfin, une dernière section est consacrée à la formalisation des acteurs du secteur informel.*

**L**e Sénégal aspire à atteindre le statut de pays émergent d'ici 2035. Dans quelle mesure, et par quels moyens, le système fiscal peut-il contribuer à réaliser cet objectif ? Au-delà de la fonction de perception de recettes publiques, le système fiscal doit favoriser une croissance inclusive et contribuer à réduire les inégalités. Pour cela, il doit permettre aux citoyens de participer, contribuer et bénéficier de la croissance économique, y compris les citoyens les plus pauvres et les plus vulnérables. Cet objectif implique des transformations structurelles pour diversifier l'économie et la rendre compétitive. Ce chapitre présente le système fiscal sénégalais et propose des recommandations de politique fiscale pour aider le Sénégal à atteindre son objectif d'émergence.

L'émergence du Sénégal à l'horizon 2035 nécessitera la mobilisation de recettes fiscales supplémentaires. En 2014, le ratio de recettes fiscales du Sénégal est de 19.1 % du produit intérieur brut (PIB) sans prise en compte des cotisations de sécurité sociale, et de 20.1 % du PIB cotisations de sécurité sociale incluses. Ce ratio est inférieur au nouveau critère de convergence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) de 20 % du PIB, étant précisé que la détermination du critère de convergence l'UEMOA ne prend pas en compte les cotisations de sécurité sociale (avant 2015, le critère de convergence était 17 % [UEMOA, 2015]). Ce ratio est aussi inférieur à celui de la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et de celle des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes (ALC). Dans un contexte d'émergence, les recettes fiscales du Sénégal risquent d'être insuffisantes pour soutenir ses besoins croissants d'investissements publics.

Le Sénégal a fait de nombreux progrès en matière de fiscalité au cours des dernières années. Tout d'abord, il 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 les contrôles des déclarations. Ensuite, le Sénégal a 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 en profondeur le Code général des impôts (CGI) dans le but de :

- Améliorer la clarté et la simplicité du système fiscal. Le texte est en cours de réécriture pour rendre les dispositions fiscales plus simples et claires. Par ailleurs, la création du régime réel simplifié a permis d'alléger les obligations fiscales des contribuables dont le niveau d'activité est modeste. À cela s'ajoute le lancement d'une plateforme de téléprocédure qui permet aux contribuables de déclarer et payer leurs impôts à distance, via internet.
- Élargir l'assiette fiscale. La taxe pour les opérations bancaires a été remplacée par la taxe sur les activités financières, dont le champ d'application est plus large. Le champ des droits d'accises a été étendu. Enfin, les droits d'enregistrement ont été abaissés pour réduire les cas de dissimulation ou minoration de la base d'imposition.
- Continuer à améliorer l'équité du système fiscal et s'assurer que tous les contribuables paient leur juste part d'impôt. Avec la réforme de 2012, le gouvernement a souhaité réduire la charge fiscale des personnes physiques dont la capacité financière a été affectée par la crise économique. En matière d'impôt sur le revenu (IR), le Sénégal a consenti des allègements

fiscaux en faveur des personnes physiques. Le droit proportionnel a été supprimé et les tranches du droit progressif ont été réduites. De plus, le taux marginal a été plafonné à 40 % et le quotient familial a été remplacé par la réduction pour charge de famille.

- Mettre en place un droit commun incitatif pour les investissements. Les dispositions incitatives pour l'investissement ont été généralisées et rassemblées au sein du CGI. Avant cette réforme, des incitations de droit commun figuraient dans le CGI et d'autres incitations se trouvaient dans différentes sources. Il en résultait un problème de lisibilité et de complexité.

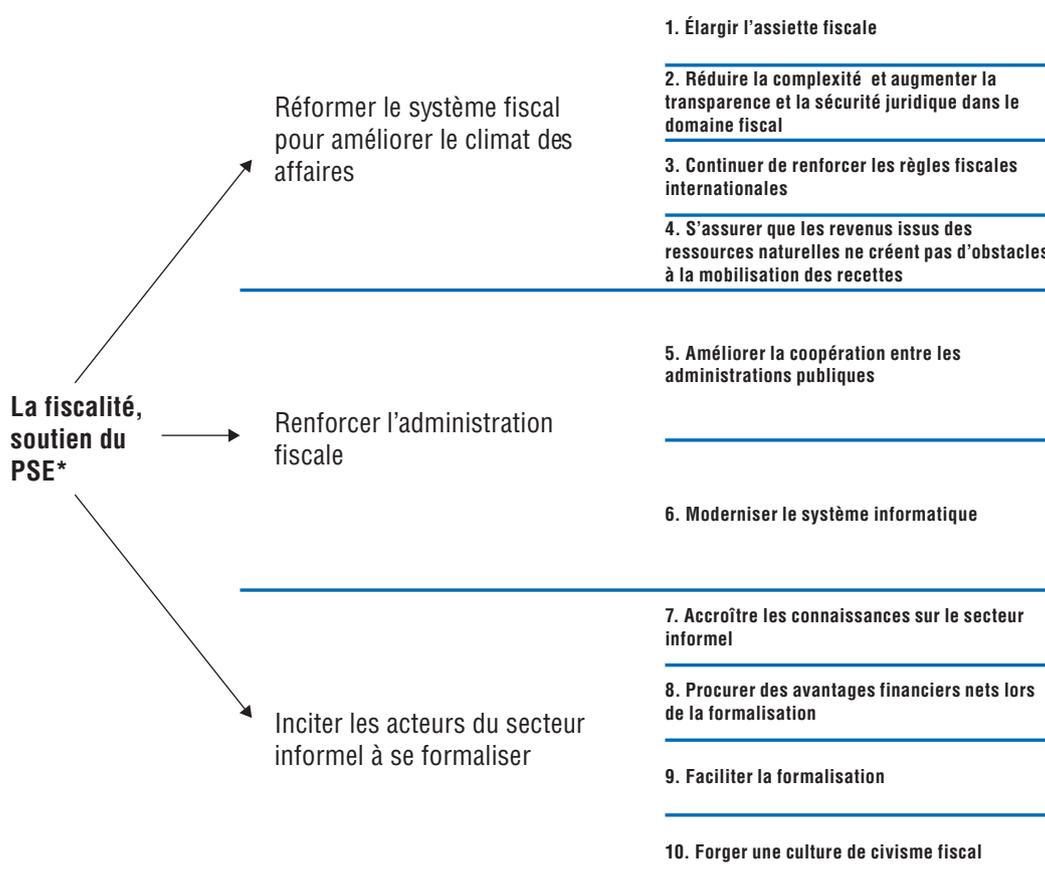
La réforme fiscale effectuée par le Sénégal en 2012 a été une étape importante, mais d'autres réformes sont nécessaires. En effet, le système fiscal sénégalais comporte toujours de nombreuses distorsions qui fragilisent le climat des affaires. Le gouvernement a tenté de réduire les distorsions économiques qui résultent des forts taux d'imposition en multipliant les exonérations et les régimes dérogatoires. Cependant, l'octroi de ces avantages a réduit les recettes publiques et conduit le gouvernement à augmenter de nouveau les taux d'imposition supportés par les acteurs formels pour compenser les pertes de recettes fiscales. Par ailleurs, les exonérations et régimes dérogatoires limitent la neutralité du système fiscal et rendent l'administration de l'impôt plus complexe. Le système fiscal sénégalais a besoin d'une réforme fiscale globale pour établir un système simplifié, cohérent et adapté au niveau de développement du pays, ainsi qu'aux besoins d'une économie émergente. Le Sénégal devrait veiller à mettre en place un système qui ne crée pas de distorsions entre les différents opérateurs économiques, et qui contribue à une meilleure redistribution. De plus, ce système fiscal doit pouvoir encourager la bonne gouvernance et renforcer la confiance des citoyens. Dès lors, l'administration fiscale doit être renforcée et modernisée, tant dans ses moyens techniques que dans ses méthodes de contrôle. Enfin, la réforme fiscale ne sera un succès que si elle est soutenue par l'ensemble des citoyens. Elle devrait être mise en œuvre graduellement afin de mobiliser l'ensemble des citoyens et de réduire progressivement la part du secteur informel.

La réforme du système fiscal sénégalais pourrait s'articuler autour des trois axes de réflexion ci-dessous, qui font l'objet d'une étude détaillée dans le présent chapitre (graphique 3.1) :

- La réforme du système fiscal pour améliorer le climat des affaires. L'amélioration du climat des affaires conduirait à une meilleure mobilisation des ressources, afin d'assurer un financement stable pour le développement. Le climat des affaires souffre de la lourde imposition supportée par les opérateurs économiques. Le gouvernement a tenté de compenser les forts taux d'imposition en introduisant au fil du temps de nombreuses incitations fiscales (telles que les zones de libre-échange) et des exonérations (telles que les exonérations de TVA), mais l'équilibre recherché n'a pas été réalisé. Le système fiscal reste inefficace et les mesures mises en œuvre le rendent très complexe. L'élargissement de l'assiette fiscale permettrait de réduire les taux d'imposition, de sorte que le système fiscal sénégalais soit plus attractif pour les investissements.
- Le renforcement de l'administration fiscale. Le renforcement de l'administration fiscale est essentiel pour soutenir la réforme. D'une part, la modernisation des moyens techniques et l'augmentation des ressources humaines (RH) rendraient la procédure plus efficace et simple. D'autre part, une coopération accrue entre les différentes administrations publiques contribuerait à améliorer les contrôles fiscaux et lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales.

- La formalisation des opérateurs informels. Les réformes fiscales n'aboutiront que si elles sont soutenues par les citoyens. Or, l'ampleur de l'informalité traduit un faible civisme fiscal au Sénégal. Le civisme fiscal se traduit par un consentement volontaire des citoyens au paiement de l'impôt, indépendamment de leur obligation légale de le faire. Le manque de civisme fiscal pourrait constituer un frein au succès de la réforme fiscale. L'élaboration d'une culture de civisme fiscal permettrait au Sénégal de mobiliser durablement des recettes fiscales et de mettre en œuvre des réformes ambitieuses.

**Graphique 3.1. Le Sénégal doit réformer son système fiscal, renforcer son administration fiscale et inciter les opérateurs du secteur informel à se formaliser**



Note : \* Plan Sénégal émergent.

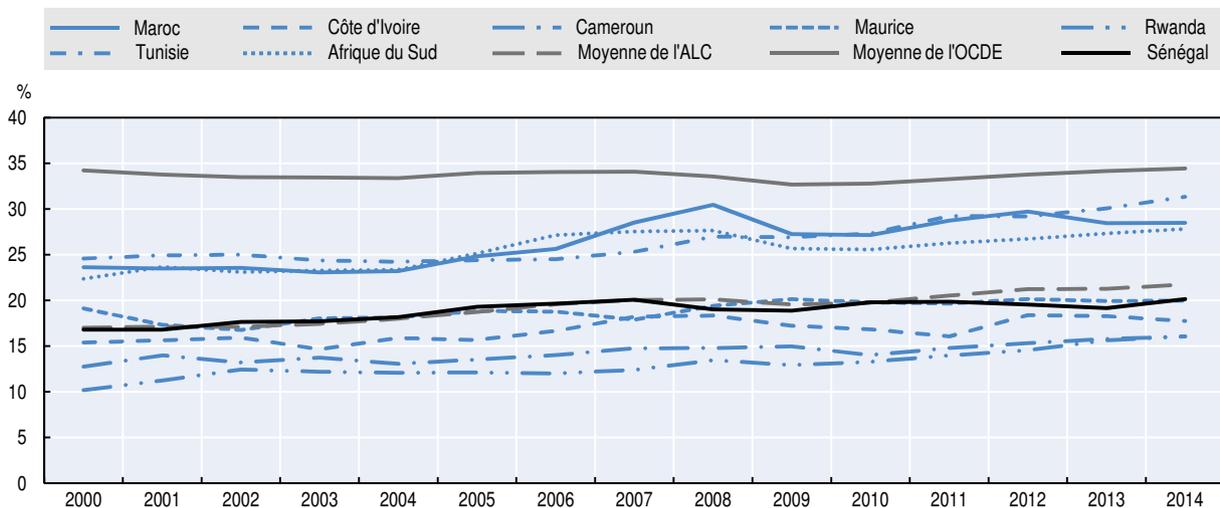
## Le Sénégal présente une structure fiscale comparable à celle des pays en développement, mais qui devra être modifiée pour parvenir à l'émergence

### Le système fiscal du Sénégal assure des revenus stables, mais relativement faibles

En 2014, le Sénégal affiche un ratio de recettes fiscales rapportées au PIB similaire à certains pays d'Afrique comparateurs tels que le Cameroun, le Rwanda, Maurice et la Côte d'Ivoire (dont les ratios sont compris entre 16 % et 20 % [OCDE/ATAF/CUA, 2016]). Cependant, le Sénégal présente un niveau d'imposition nettement inférieur aux trois autres pays comparateurs, à savoir l'Afrique du Sud, le Maroc et la Tunisie, dont les ratios sont compris entre 28 % et 31 %. En outre, les recettes fiscales du Sénégal ont augmenté depuis les

années 2000, passant de 16.8 % du PIB en 2000 à 20.1 % du PIB en 2014, soit une augmentation de 3.3 points de pourcentage de PIB. La hausse des recettes fiscales a également été constatée dans les huit pays d'Afrique étudiés par l'OCDE. Cependant, la progression des recettes fiscales du Sénégal reste relativement modeste par rapport à certains autres pays d'Afrique (Tunisie, Rwanda, Afrique du Sud et Maroc) pour lesquels la progression a été de plus de 4.5 points de pourcentage de PIB (graphique 3.2).

Graphique 3.2. **Les recettes fiscales du Sénégal ont légèrement augmenté entre 2000 et 2014**  
En pourcentage du PIB



Note : Les moyennes de l'ALC et de l'OCDE ne sont pas pondérées. La moyenne de l'ALC représente un groupe de 22 pays d'ALC.

Source : OCDE/ATAF/CUA (2016), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253308-en-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627580>

### **La structure fiscale pèse fortement sur la consommation et nécessite d'être rééquilibrée**

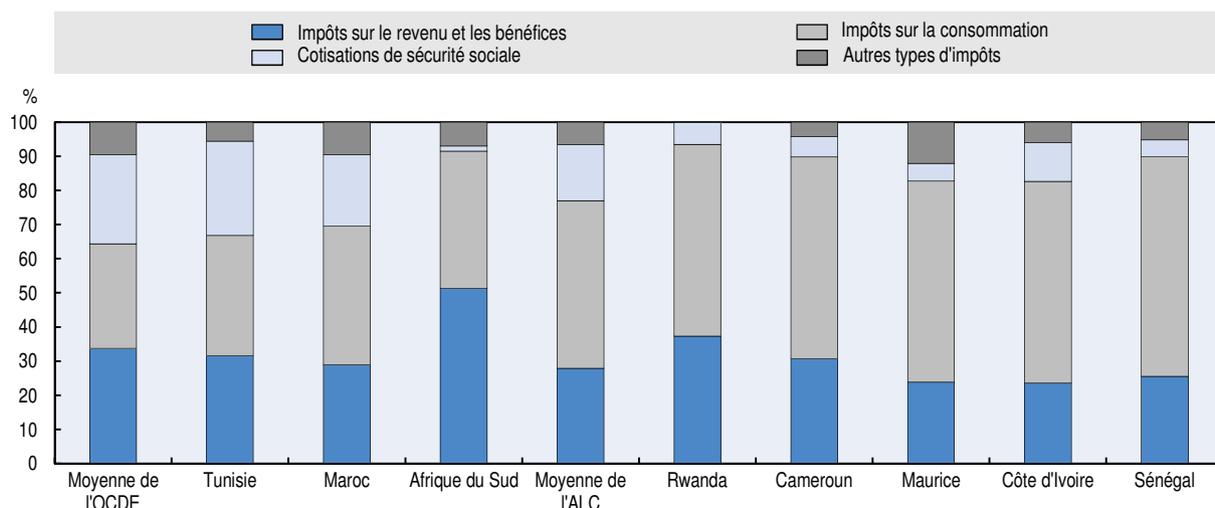
Les recettes fiscales du Sénégal proviennent majoritairement des impôts sur la consommation, comme dans les pays aux niveaux de développement similaires. En 2014, 64.3 % des recettes fiscales du Sénégal provenaient des impôts sur la consommation, tandis que les impôts sur le revenu et les bénéfices ne représentaient que 25.6 % des recettes fiscales, les contributions sociales 4.9 %, et les autres impôts 5.2 % (graphique 3.3). La structure fiscale du Sénégal est comparable à celle du Cameroun, de Maurice, de la Côte d'Ivoire, du Rwanda et de la moyenne des pays d'ALC. Cette structure diffère de celle de la Tunisie, du Maroc et de la moyenne de pays de l'OCDE, qui collectent de très larges recettes fiscales de leurs impôts sur le revenu et les bénéfices, ainsi que des cotisations sociales.

L'ampleur du secteur informel, constitué d'une large partie des opérateurs économiques du pays, rend difficile la levée des impôts directs. Le gouvernement ne parvient pas à élargir l'assiette fiscale des impôts directs, et la pression fiscale directe pèse donc sur la minorité de contribuables du secteur formel.

### **Le système fiscal du Sénégal devra être réformé**

Le gouvernement a introduit des taux d'imposition élevés pour mobiliser suffisamment de ressources, en partie du fait de l'étroitesse des assiettes 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.

Graphique 3.3. La structure fiscale du Sénégal repose principalement sur les impôts sur la consommation



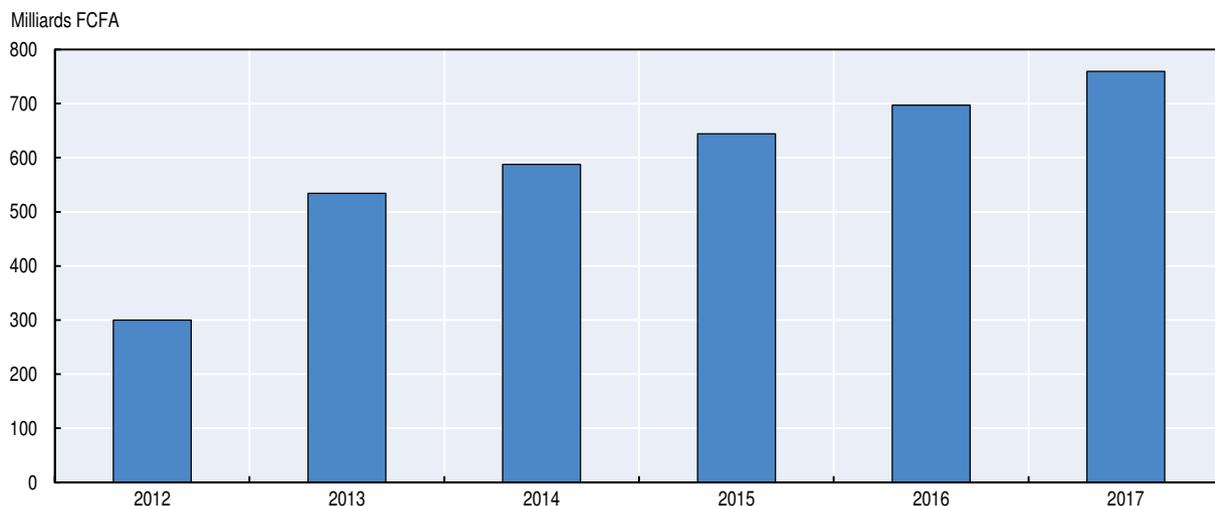
Note : Données de 2013 pour la moyenne de l'OCDE.

Source : OCDE/ATAF/CUA (2016), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253308-en-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933627599>

Les incitations fiscales constituent des dépenses fiscales importantes. Le coût des dépenses fiscales est passé à 588 milliards FCFA (francs de la Communauté financière d'Afrique), soit 7,8 % du PIB en 2014 (MEFP, 2016), un coût très élevé. La perte de recettes fiscales a pratiquement doublé par rapport à 2012 (MEFP, 2013 ; graphique 3.4). D'après les estimations de l'administration fiscale sénégalaise, le montant des dépenses fiscales s'élève à 644 milliards FCFA en 2015, 697 milliards FCFA en 2016 et 759 milliards FCFA en 2017. Ces dépenses représentent toujours environ 8 % du PIB entre 2014 et 2017 (graphique 3.5). Les impôts indirects engendrent les plus fortes dépenses fiscales : en 2014 ils ont contribué pour près de 60 % des dépenses fiscales, contre 39 % pour les impôts directs. Parmi les impôts indirects, les coûts de TVA représentent près de 46 % des dépenses fiscales totales (graphique 3.6).

Graphique 3.4. Le montant des dépenses fiscales du Sénégal a augmenté entre 2012 et 2017

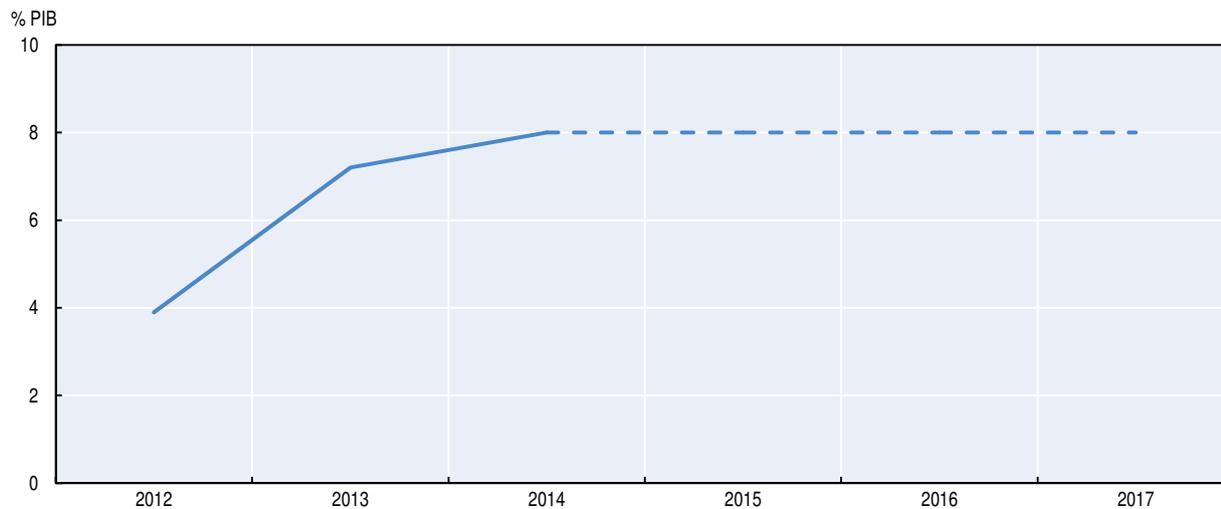


Note : Les données des années 2015-17 correspondent à des projections de la Direction générale des impôts et des domaines (DGID) du Sénégal.

Source : DGID (2017), <http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/>, MEFP (2013 et 2016), <http://www.finances.gouv.sn/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933627618>

Graphique 3.5. **Les dépenses fiscales en pourcentage du PIB du Sénégal ont tendance à se stabiliser entre 2014 et 2017**



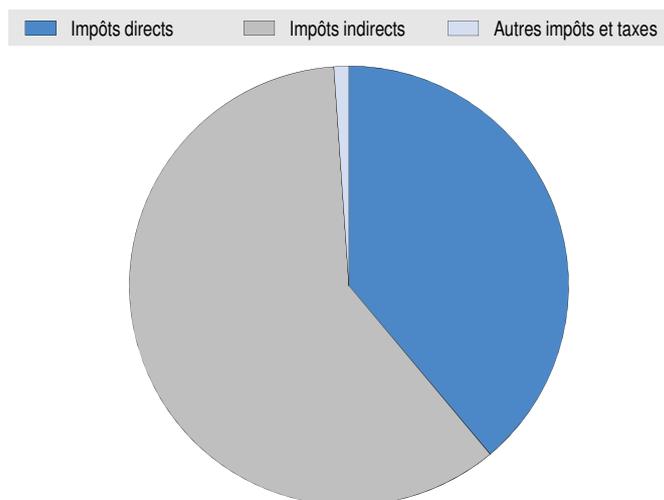
Note : Les données des années 2015-17 correspondent à des projections de la DGID.

Source : DGID (2017), <http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627637>

Graphique 3.6. **Les dépenses fiscales du Sénégal proviennent majoritairement des incitations relatives aux impôts indirects**

En pourcentage des dépenses totales, 2014



Note : La catégorie « autres impôts et taxes » fait référence aux impôts qui ne peuvent pas être classés parmi les impôts directs ou indirects.

Source : MEFP (2016), <http://www.finances.gouv.sn/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627656>

## Le Sénégal devrait réformer son système fiscal pour améliorer le climat des affaires

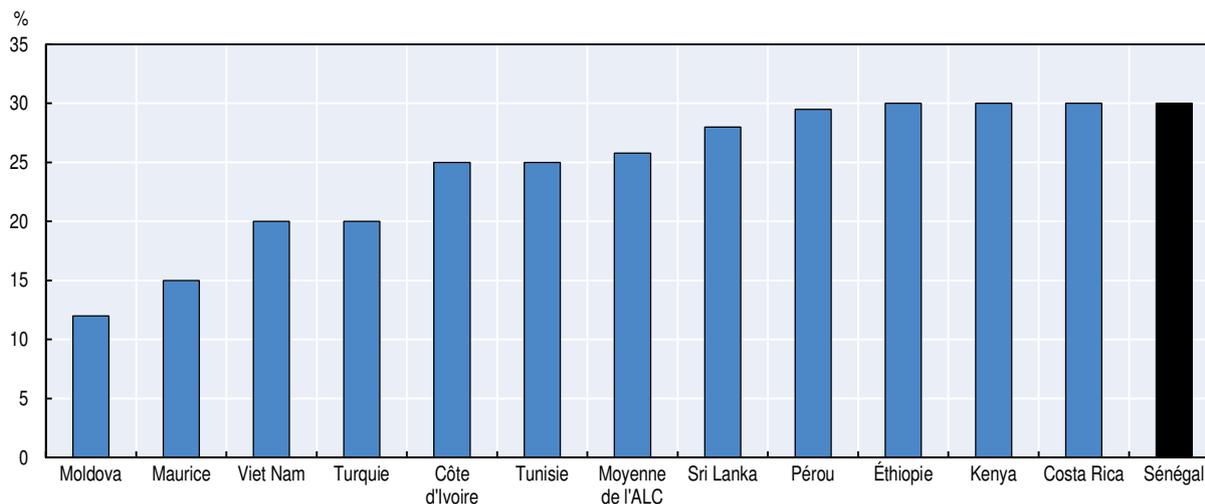
### L'élargissement de l'assiette fiscale permet de réduire les taux d'imposition élevés au Sénégal

#### Les taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu sont comparativement élevés

Le taux légal d'impôt sur les sociétés (IS) du Sénégal est élevé. Il est de 30 %, contre 25 % avant la réforme de 2012. Il est proche de celui de certains pays comparateurs comme le Costa Rica, le Kenya et l'Éthiopie, ou de pays de la zone UEMOA tels que le Niger, le Mali et le Bénin. Ce taux demeure élevé par rapport à la moyenne des pays de l'UEMOA (28.3 %), à la plupart des pays comparateurs, et à la moyenne des pays de l'OCDE et de l'ALC (graphique 3.7). Une forte imposition peut produire des effets négatifs sur l'assiette fiscale en dissuadant l'investissement, en freinant l'entrepreneuriat et en stimulant l'informalité.

Les entreprises en déficit, ou qui dégagent un résultat qui ne permet pas de générer un IS supérieur à 0.5 % du chiffre d'affaires, sont soumises à un impôt minimum forfaitaire (IMF). L'IMF correspond à 0.5 % du chiffre d'affaires, et doit être compris entre 500 000 FCFA et 5 millions FCFA. L'IMF est ainsi exigible, même en l'absence de bénéfice réalisé par une entreprise, et peut représenter une forte taxation pour les entreprises qui réalisent des activités à faibles marges (Chambas, 2005a). Cela peut inciter des petites entreprises à rester dans l'économie informelle. Le Sénégal devrait analyser l'impact de l'IMF sur les recettes fiscales soulevées et ses implications économiques.

Graphique 3.7. En 2016, le taux ordinaire de l'impôt sur les sociétés au Sénégal fait partie des taux supérieurs des pays comparateurs



Source : IBFD (2017), Tax Research Platform (base de données), <https://www.ibfd.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627675>

Le Sénégal devrait évaluer la charge fiscale effective des entreprises. Le taux légal de l'IS n'est qu'un des paramètres qui déterminent le taux d'imposition effectivement supporté par les entreprises. Le taux d'imposition effectif dépend des autres dispositions fiscales (telles que celles relatives aux amortissements linéaires, dégressifs ou accélérés, aux provisions

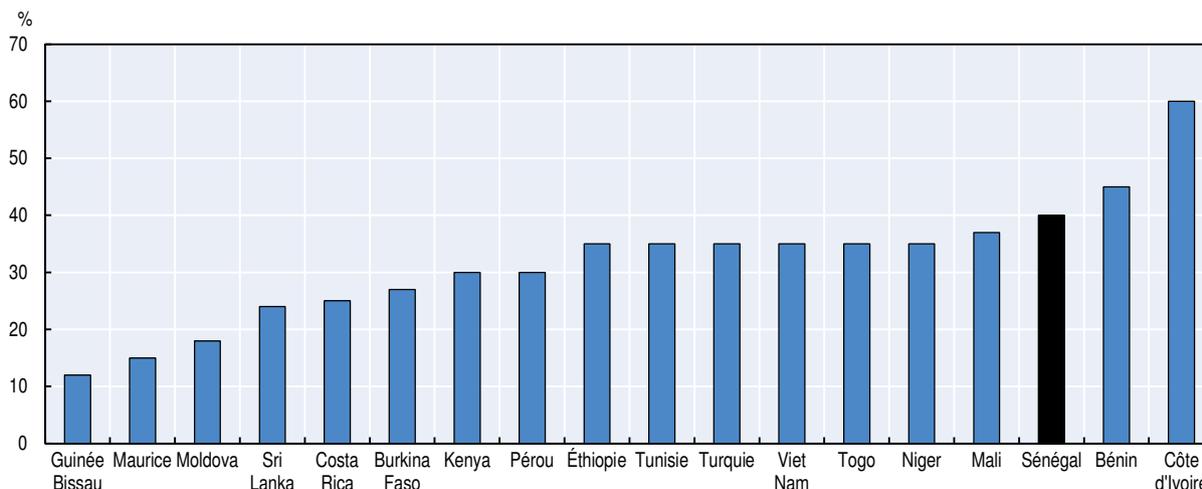
pour pertes et aux autres impôts payés par l'entreprise) et économiques (à la rentabilité de l'entreprise et au type d'investissements). Pour évaluer la charge fiscale effectivement supportée par les entreprises, le Sénégal devrait développer un modèle prospectif de taux d'imposition effectif pour les sociétés, qui permettrait de calculer le taux marginal effectif et le taux moyen effectif. Un tel modèle permettrait au Sénégal, d'une part, de déterminer si la charge fiscale des entreprises est supérieure ou inférieure à celles des autres pays et, d'autre part, de voir si l'imposition est favorable aux investisseurs étrangers. Par ailleurs, ce modèle permettrait au Sénégal d'ajuster son taux légal d'impôt, ainsi que les autres dispositions relatives à la fiscalité des entreprises.

Les taux maximum d'imposition sur le revenu des individus sont relativement élevés, compte tenu du niveau de développement du Sénégal. Les individus sont soumis à une imposition progressive selon différents taux de 0 %, 20 %, 30 %, 35 %, 37 % ou 40 %, en fonction de leurs revenus. Le taux maximum de l'impôt progressif de 40 % est relativement élevé par rapport à celui des pays comparateurs et de l'UEMOA, à l'exception du Bénin (45 %) et de la Côte d'Ivoire (60 % [graphique 3.8]).

Les travailleurs indépendants sont redevables de l'IR des personnes physiques assis sur les bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC). 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<sup>1</sup> si leur chiffre d'affaires est compris entre 50 millions FCFA et 100 millions FCFA. À l'inverse, les travailleurs indépendants réalisant un faible chiffre d'affaires (inférieur à 50 millions) peuvent solliciter une imposition forfaitaire au titre de la CGU (la CGU fait l'objet d'une discussion détaillée dans une autre section), 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 afin d'être soumis à des tranches d'imposition inférieures, ou pour solliciter le régime de la CGU.

Le Sénégal devrait donc réévaluer les taux d'imposition des individus. Pour ce faire, il conviendrait d'analyser la proportion des contribuables soumis aux taux d'imposition les plus élevés de 35 %, 37 % et 40 %. Le Sénégal ne possède pas les outils qui lui permettraient de calculer l'ensemble de la charge fiscale sur les revenus du travail correspondant aux différentes tranches de revenu en prenant en compte les taux d'imposition sur le revenu, les contributions de sécurité sociale, la réduction d'impôt pour charge de famille, les réductions d'impôts additionnelles et les crédits d'impôt. Le gouvernement devrait donc investir dans ce genre d'outils. De plus, le calcul du taux marginal effectif et du taux moyen effectif sur les revenus du travail permettrait de cerner les raisons qui incitent certains travailleurs indépendants à opérer dans le secteur informel.

Le Sénégal devrait également évaluer l'impact des seuils d'imposition basés sur le chiffre d'affaires. Les travailleurs indépendants sénégalais sont soumis à des régimes d'imposition différents en fonction de leur chiffre d'affaires. Bachas et Soto (2016) ont montré, en se fondant sur les données des déclarations fiscales des costaricains, que l'utilisation de seuils basés sur le chiffre d'affaires entraîne une concentration des entreprises en dessous de chacun des seuils. Les entreprises avaient en effet tendance à déclarer un chiffre d'affaires juste en dessous du seuil pour continuer à bénéficier de régimes fiscaux avantageux, tant en termes de réductions de coûts de conformité que d'impôts à payer (OCDE, 2015a). Ce genre de système incite les entreprises à ne pas croître, à se diviser en différentes entreprises, ou à réduire les revenus et gonfler les coûts.

Graphique 3.8. **Le Sénégal possède un des taux maximum de l'impôt progressif sur le revenu parmi les pays comparateurs et les pays de l'UEMOA**

Source : IBFD (2017), *Tax Research Platform* (base de données), <https://www.ibfd.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627694>

### **La base imposable des impôts sur les bénéfices est étroite**

La législation sénégalaise octroie diverses incitations fiscales qui contribuent à différents objectifs. La promotion des investissements constitue un des principaux objectifs poursuivis par la politique fiscale incitative. À ce titre, de nombreuses mesures sont prévues pour attirer les investissements, telles que des exonérations d'impôts temporaires dans les secteurs miniers et pétroliers, des réductions d'impôts, des crédits d'impôts, ou l'amortissement accéléré des matériels ou outillages (encadré 3.1). Des incitations fiscales ont également été introduites pour faire face aux difficultés que rencontrent certains secteurs d'activités, et ainsi contribuer à les relancer (le tourisme est soumis à un taux réduit de TVA de 10 %), les développer (le matériel industriel peut faire l'objet d'amortissement accéléré), ou les soutenir (l'agriculture est exonérée de TVA). Enfin, le Sénégal tend aussi à stimuler la performance du pays en encourageant les exportations de biens et services locaux. Ainsi, les entreprises industrielles, agricoles et de téléservices qui exportent au moins 80 % bénéficient du taux réduit de 15 % pour l'IS et sont exonérées de TVA (mais peuvent déduire les coûts de TVA qu'elles ont supportés). Elles bénéficient également d'une exonération de tous les droits d'enregistrement, de la contribution des patentes, de l'IR des valeurs mobilières, et d'une réduction d'impôt (elles peuvent déduire 50 % de leur bénéfice imposable pour le calcul de l'impôt).

Cependant, ces avantages fiscaux engendrent des coûts importants. Outre les pertes de recettes fiscales évoquées précédemment, ces incitations fiscales créent des distorsions entre différents types d'entreprises et contribuent à affaiblir l'harmonisation fiscale de l'UEMOA dont l'objectif est de lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans la sous-région (Mansour et Rota-Graziosi, 2013). Certaines incitations fiscales visent à compenser les faiblesses du système fiscal (imposition élevée, assiette fiscale étroite). Cependant, compte tenu des coûts qu'elles génèrent, toutes les incitations ne peuvent être maintenues.

### Encadré 3.1. Le Sénégal offre un cadre incitatif généreux pour les investissements

Les incitations fiscales pour la promotion des investissements occupent une place importante au Sénégal en raison de leur nombre et des avantages qu'elles procurent. Avant la réforme du CGI en 2012, les incitations fiscales figuraient dans différents codes (Code des investissements, Code minier et Code pétrolier) ou dans des régimes dérogatoires. Une généralisation et une rationalisation des incitations fiscales ont été entreprises en 2012. Elles figurent désormais dans le CGI. Les incitations fiscales demeurent nombreuses et variées, parmi elles figurent notamment :

- **Les exonérations d'impôts temporaires.** La législation fiscale sénégalaise octroie aux entreprises qui sont régies par les codes minier ou pétrolier des exonérations fiscales temporaires (IS, impôts sur les revenus des capitaux mobiliers, contribution forfaitaire à la charge des employeurs (CFCE), contribution foncière des propriétés bâties, contribution des patentes) durant la phase de recherche et de développement, et prorogées de trois ans pendant la phase d'exploitation.
- **La suspension de TVA pour les opérations réalisées sur le fondement du Code des investissements.** Les bénéficiaires d'un agrément du Code des investissements peuvent effectuer des ventes, livraisons et prestations de services sans paiement immédiat de la TVA due durant la période de réalisation des investissements. Ainsi, les contribuables n'ont pas à avancer la TVA, ce qui représente un véritable gain en termes de trésorerie. Il ne s'agit ni d'une exonération, ni d'un abandon de recettes, mais seulement d'un report de perception dans le temps (le paiement de la TVA s'effectuera 12 mois après le début de l'exploitation).
- **Les réductions d'impôts pour investissement de bénéfices et de revenus :**
  - Les personnes physiques qui dépendent du régime fiscal des BIC, des bénéfices agricoles ou des bénéfices non commerciaux, peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt si elles investissent tout ou partie de leurs bénéfices imposables au Sénégal selon des conditions fixées par le CGI. Elles pourront déduire de leur bénéfice déclaré au maximum la moitié des dépenses effectuées pendant l'année au titre des investissements, ou au maximum 50 % du bénéfice réalisé au cours de l'année considérée. Les réductions d'impôts accordées en cas d'investissement de bénéfices précitées n'ont aucune incidence sur les amortissements qui pourront être pratiqués sur les investissements effectués. En effet, les bénéficiaires de cet avantage pourront déduire les amortissements relatifs aux investissements.
  - De même, les contribuables qui ne dépendent ni du régime fiscal des BIC, ni des bénéfices agricoles, ni des bénéfices non commerciaux, mais qui investissent au Sénégal tout ou partie de leur revenu global imposable peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt. Ces contribuables pourront déduire de l'impôt 15 % du montant des sommes investies chaque année pendant une période de huit ans à compter de la date du dépôt de la demande. La réduction est toutefois limitée à 10 % du revenu net de chacune de ces années. Cet avantage constitue un avantage supérieur à ceux dont bénéficient les personnes physiques qui dépendent du régime fiscal des BIC, des bénéfices agricoles ou des bénéfices non commerciaux, car il se prolonge sur une longue durée.
- **Un crédit d'impôt pour investissement.** Un crédit d'impôt peut être octroyé aux entreprises qui réalisent des investissements d'au moins 100 millions FCFA dans des secteurs d'activité limitativement énumérés dans le CGI, dont l'agriculture, les activités manufacturières et le tourisme. Le crédit d'impôt peut s'étaler sur cinq exercices fiscaux successifs et aller jusqu'à dix exercices si le montant des investissements excède 250 milliards FCFA. Les nouvelles entreprises peuvent déduire 40 % du montant de leur investissement (avec un plafond de 50 % du bénéfice imposable) sur le montant de l'impôt dont elles sont redevables. S'agissant d'un investissement relatif à l'extension, le montant des déductions autorisées est fixé à 30 % du montant des investissements et plafonné à 50 % du bénéfice imposable. Le plafond est porté à 70 % du bénéfice imposable si l'entreprise nouvelle ou en extension est implantée dans une région autre que Dakar.
- **Amortissement accéléré.** Les contribuables peuvent solliciter un amortissement accéléré pour les matériels et outillages neufs utilisables pendant au moins 5 ans pour des opérations industrielles de fabrication, de manutention, de transport, de tourisme, de pêche, d'élevage et d'exploitation agricole.

Source : CGI du Sénégal (2017).

Le Sénégal devrait évaluer l'efficacité des incitations fiscales, pour les rationaliser davantage. Il convient d'évaluer au préalable les coûts et bénéfices de chaque incitation, afin de juger de leur suppression (Klemm, 2009). Les incitations maintenues dans le système fiscal devront être en adéquation avec les priorités de développement économique. De même, le Sénégal pourrait évaluer le Code des investissements pour faire ressortir les réelles attentes des investisseurs, et déterminer les avantages fiscaux qu'ils sollicitent le plus. Une telle étude a été réalisée en Côte d'Ivoire, et il en ressort que les attentes des investisseurs portaient principalement sur l'écosystème plutôt que sur les dispositions fiscales. Cela empêchera d'en octroyer de nouvelles encore plus généreuses. Le Sénégal devrait également améliorer la gouvernance des incitations fiscales en contrôlant périodiquement les entreprises qui en bénéficient, afin de limiter les abus.

Enfin, les zones économiques spéciales (ZES) mises en place au Sénégal devront également être prises en considération dans le cadre de la réforme fiscale. Le Sénégal a mis en place la zone économique spéciale intégrée (ZESI) en 2007, pour créer un environnement privilégié et attractif pour les investissements. Les investisseurs qui se sont établis dans cette zone ont bénéficié d'un cadre fiscal avantageux constitué principalement d'exonération d'impôts. Toutefois le cadre juridique de la ZESI a soulevé des problèmes d'articulation entre les instances de régulation et les structures opérationnelles, ce qui a constitué un risque d'insécurité juridique pour les investisseurs. Pour y remédier, le gouvernement a mis en place les ZES en 2016, dont le champ d'application est étendu. La loi portant sur le dispositif d'incitations dans les ZES fixe un nouveau cadre de gouvernance, et des bases juridiques et institutionnelles applicables à toutes les ZES. Les entreprises établies dans des ZES bénéficient toujours d'avantages fiscaux et douaniers, et d'un IS réduit à 15 %. Ainsi, cette réforme pourrait permettre aux petites et moyennes entreprises (PME) de se développer, et attirer davantage d'IDE. Toutefois, comme le souligne le rapport du Fonds monétaire international (FMI, 2017), pour accroître la transparence, le Sénégal devrait mettre en place un régime fiscal fondé sur des règles fiscales qui sont faciles à respecter, et avoir des taux d'imposition raisonnables.

### ***La base imposable des impôts sur le revenu des personnes physiques est étroite***

Le Sénégal devrait revoir les avantages fiscaux accordés aux individus afin de limiter ceux qui n'atteignent pas leurs objectifs ou qui ont des effets régressifs. Les réductions pour charge de famille, par exemple, représentent un pourcentage du montant de l'impôt liquidé, plafonné par des montants minimum et maximum. Cet avantage bénéficie particulièrement aux contribuables aux revenus élevés, dont les réductions d'impôts sont plus importantes. Des réductions d'impôt additionnelles existent – sur les versements volontaires de pensions de retraite (10 % du salaire imposable) ou sur les intérêts d'emprunt pour l'achat de résidence principale – qui profitent également principalement aux individus aux revenus élevés. D'autre part, la possibilité offerte aux individus mariés sans enfant de bénéficier d'une réduction d'impôt de 10 % pour charge de famille du seul fait de leur mariage paraît très généreuse dans la mesure où ils ne justifient pas de charge de famille à proprement parler.

Certains avantages ne semblent pas produire leurs pleins effets, comme par exemple la déduction des intérêts d'emprunt pour la résidence principale. Par le biais de cette déduction, l'administration fiscale peut certes disposer des informations nécessaires à l'imposition foncière. Cependant, certains individus pourraient être réticents à bénéficier de la déduction de leurs intérêts d'emprunt, car ils s'exposeraient au risque d'être connus de l'administration

fiscale et taxés au titre des revenus fonciers. L'utilisation d'informations provenant d'une tierce partie telle que la banque pourrait permettre d'obtenir les informations sur les revenus fonciers indépendamment de la volonté des contribuables.

Enfin, le Sénégal pourrait envisager de réglementer l'usage privé des biens à destination professionnelle. Pour le calcul du revenu imposable, le CGI prévoit que les charges sont déductibles uniquement si elles sont liées à l'activité professionnelle. Toutefois, il n'existe aucune disposition fiscale qui réglemente l'usage privé d'un bien à destination professionnelle. Un contribuable pourrait utiliser une voiture ou un téléphone professionnels à titre privé, puis déduire des charges sans que l'administration fiscale puisse contrôler le bien-fondé de ces charges. La mise en place de ce type de régulation pourrait compliquer l'administration de l'IR car elle engendre des coûts, tant pour l'administration en termes de contrôles, que pour les contribuables en termes de conservation des documents justificatifs. Cependant, de telles règles sont nécessaires pour protéger la base imposable et empêcher les entrepreneurs de faire passer des frais personnels en frais professionnels.

### ***Le Sénégal devrait renforcer la neutralité de son régime de TVA***

Le taux normal de TVA de 18 % est comparable au taux appliqué dans l'UEMOA et dans les pays voisins. Les États membres de l'UEMOA sont tenus d'appliquer un taux de TVA compris entre 15 % et 20 % afin de prévenir une concurrence fiscale entre les membres de l'union. La plupart des États membres appliquent un taux de 18 %, hormis le Niger, qui a fixé un taux à 19 %. Le Sénégal applique un taux réduit de 10 % pour le secteur touristique.

Les exonérations de TVA engendrent des problèmes de compétitivité de la production locale et de neutralité de la TVA, et encouragent l'informalité, notamment dans le secteur agricole. Le secteur agricole est un secteur sensible au Sénégal, qui concentre une grande partie de la population, et dont les revenus sont faibles. Afin de stimuler ce secteur et de rendre accessibles les produits agricoles locaux, le Sénégal a exonéré de TVA les ventes de production des agriculteurs. Toutefois, la TVA affectant les consommations des produits intermédiaires nécessaires à la production locale n'est pas exonérée et constitue un coût définitif pour le producteur local qui ne peut pas la déduire. Les agriculteurs locaux sont contraints de répercuter les coûts de TVA sur le prix de vente au consommateur final, ou de supporter eux-mêmes ces coûts. Cette situation désavantage la production locale par rapport à la production importée, qui ne subit aucune charge de TVA et peut être vendue à un prix plus bas au consommateur final (Chambas, 2005b). De plus, les exonérations de TVA dans le secteur agricole contribuent à encourager l'informalité : les producteurs auront en effet tendance à acheter leurs intrants auprès de fournisseurs du secteur informel pour éviter d'avoir à supporter de la TVA irrécupérable.

Le Sénégal devrait restaurer la chaîne de TVA dans le secteur agricole pour limiter les distorsions. Les importations de produits agricoles sont massives en Afrique de l'Ouest. Ces importations sont compétitives par rapport à la production locale, notamment parce qu'elles ne supportent pas de coûts de TVA au Sénégal et pourront permettre de déduire la TVA supportée sur les intrants dans leurs pays d'origine (les exportations sont exonérées, mais ouvrent droit à déduction de la TVA). Par conséquent, il conviendrait de restaurer la TVA à tous les maillons de la chaîne de production, jusqu'au consommateur final. L'exemple de la République démocratique du Congo (RDC) illustre avec succès la soumission des activités agricoles à la TVA (encadré 3.2). Le manque de compétitivité du secteur agricole au Sénégal peut être causé par d'autres facteurs, au-delà du fonctionnement du système fiscal. Il est important que ces facteurs plus généraux soient évalués, et qu'une stratégie

globale soit développée pour aider à améliorer ce secteur. Néanmoins, le renforcement du fonctionnement de la TVA demeure une réforme importante.

Le Sénégal devrait continuer de ne pas accorder d'exonération de TVA aux fournisseurs des producteurs agricoles. En accordant une exonération de TVA aux fournisseurs des producteurs qui bénéficient de l'exonération de TVA, le Sénégal ne résoudrait pas le problème de la non-récupération de la TVA sur les intrants : il ne ferait que transférer le problème de l'exonération de TVA sur le secteur des fournisseurs, car ces derniers ne pourront pas récupérer les coûts de TVA qui pèsent sur leurs propres intrants. Les fournisseurs risqueraient alors de répercuter leurs coûts de TVA sur le montant facturé aux producteurs. Par ailleurs, si ces mêmes fournisseurs opèrent également dans des secteurs d'activité assujettis à la TVA, certains pourraient être tentés de déduire les coûts de TVA supportés dans les opérations exonérées en les ajoutant à ceux qu'ils peuvent déduire dans le cadre de leurs autres activités non exonérées. L'administration de la TVA pourrait alors se complexifier.

### Encadré 3.2. La RDC soumet les activités agricoles à la TVA

La TVA a été introduite récemment en RDC en 2012 (Charlet, 2015). La TVA de la RDC se caractérise par un taux unique de 16 % (et pas de taux réduits). La liste des exonérations est relativement longue et assez semblable à la liste prévue par la directive TVA de l'UEMOA. Même si elle se caractérise par une longue liste d'exonérations, une des spécificités de la TVA en RDC est que l'activité agricole est dans le champ de la TVA. Les ventes de produits agricoles sont donc soumises à la TVA. Cette dernière s'applique au taux de droit commun de 16 % aux produits alimentaires, que ces derniers soient vendus à l'état brut ou transformés. L'application du taux normal sur les produits alimentaires semble avoir été possible en raison d'une augmentation progressive de l'ancienne taxe de vente au détail avant le passage à la TVA.

Source : OCDE (2016), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251670-9-fr>.

Le Sénégal devrait aligner dans la mesure du possible son régime de TVA aux directives de l'UEMOA. La conformité aux dispositions communautaires en matière de TVA est nécessaire pour éviter de créer des distorsions de concurrence au sein de la sous-région et maintenir une bonne compétitivité fiscale. Les exonérations de TVA non communément appliquées par les pays de l'UEMOA mettent à mal l'objectif de recherche de compétitivité fiscale de l'UEMOA.

La politique communautaire en matière de TVA devra toutefois être améliorée, et la coopération en matière de TVA renforcée. Les problématiques agricoles locales liées à l'importation devront également être examinées. L'UEMOA avait exclu le secteur agricole du champ de la TVA, laissant aux États membres le pouvoir discrétionnaire de légiférer sur son régime en attendant la mise en place d'une politique commune. Les distorsions apparues dans le secteur agricole au fil des années démontrent la nécessité de se positionner sur la mise en place d'une politique agricole commune pour permettre au Sénégal de redynamiser son secteur agricole.

### ***La contribution des patentes devrait être réformée, de sorte qu'elle ne pénalise plus les investissements***

La contribution des patentes est l'impôt local qui frappe presque toutes les entreprises. Elle est due par toute personne (physique ou morale) qui exerce une activité commerciale, industrielle, ou toute autre profession. Les sociétés civiles sont également soumises à la

patente. Les salariés en sont exclus. La patente due par les contribuables est initialement déterminée par la somme d'un droit fixe calculé en fonction du chiffre d'affaires réalisé et d'un droit proportionnel calculé en fonction de la valeur locative des investissements (le droit proportionnel des usines et établissements industriels est déterminé sur la valeur locative de l'établissement pris dans l'ensemble, avec tous les moyens matériels de production).

La patente augmente considérablement la charge d'impôt des entreprises et des travailleurs indépendants. Elle augmente le taux effectif payé par les entreprises et tend ainsi à desservir les investissements. En particulier, la patente augmente considérablement la charge fiscale des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires important mais qui sont peu rentables. De plus, elle est due même en l'absence de bénéfices réalisés et dès l'année de création de l'entreprise, ce qui constitue une contrainte pour les entreprises nouvellement créées, dans la mesure où elles dégagent peu ou pas de bénéfices durant les premières années qui suivent leur création. Par ailleurs, la patente crée des distorsions entre les secteurs d'activités.

Pourtant, la suppression de la patente n'est pas envisageable. D'une part, c'est la seule taxe payée par de nombreux opérateurs du secteur informel. D'autre part, elle constitue l'une des principales ressources du budget des collectivités locales. En effet, cet impôt est administré par la DGID, qui en assure l'assiette et le contrôle, et recouvré par le Trésor, mais il bénéficie aux communes qui hébergent les locaux professionnels visés par l'impôt.

Le Gouvernement sénégalais a entrepris une réforme de la patente afin de ne plus pénaliser l'investissement. En effet, la patente est considérée comme un impôt antiéconomique, car elle pénalise l'investissement : plus l'entreprise investit, plus le montant de la patente dont elle sera redevable sera élevé. Le Sénégal prévoit de remplacer la patente par un nouvel impôt, la contribution économique locale, prélevé sur la valeur locative des locaux servant à l'exploitation et sur la valeur ajoutée de l'activité de l'entreprise. La proposition de loi prévoit de ne plus soumettre les locaux et installations à la contribution foncière sur les propriétés bâties. Par ailleurs, afin de ne plus pénaliser les investissements, la réforme prévoit d'exclure du champ de la valeur locative les moyens matériels de production. D'autre part, le projet de loi prévoit que la valeur ajoutée correspondra à la création brute de richesse d'une entreprise.

La mise en œuvre de la contribution économique locale pourrait s'avérer problématique. Le gouvernement prévoit de remplacer la base du droit fixe assis sur le chiffre d'affaires, par la valeur ajoutée. Le projet de loi définit la valeur ajoutée par une création de richesse. Le gouvernement devrait élaborer une définition claire de la valeur ajoutée pour se prémunir contre les risques d'interprétation de cette notion par les différents collecteurs et ne pas favoriser la corruption. D'un point de vue pratique, la détermination de la valeur ajoutée risque d'être difficile à évaluer, en particulier pour les opérateurs informels. Le projet de réforme prévoit de déterminer la valeur ajoutée par la différence entre des produits et charges limitativement énumérés. Cette évaluation risquerait de nécessiter que les opérateurs économiques tiennent une comptabilité formelle, or les opérateurs informels tiennent rarement de comptabilité. À moyen terme, le Sénégal devrait passer à une autre base d'imposition. En effet, l'actuelle patente, prélevée d'une manière ou d'une autre sur le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée ou les bénéfices, ne semble pas une bonne base d'imposition. La patente pourrait être assise uniquement sur la propriété foncière, sous réserve toutefois de mettre en place un cadastre approprié.

### ***Le Sénégal devrait lever davantage d'impôts fonciers***

Les impôts fonciers ne contribuaient qu'à hauteur de 3 % des recettes totales du Sénégal en 2014 (OCDE, 2016). Ils pourraient être mieux exploités afin de diversifier et élargir l'assiette fiscale.

Les impôts fonciers présentent de nombreux avantages. L'immobilité de l'assiette fiscale, et par conséquent sa visibilité et sa prévisibilité, constitue un premier avantage (McCluskey et Franzsen, 2016). À cela s'ajoute que les impôts fonciers accroissent les revenus des collectivités locales alloués aux projets de développement de services publics. Par ailleurs, les impôts fonciers contribuent à la réalisation d'un objectif d'équité sociale : l'impôt foncier se présente comme l'impôt direct dont l'assiette est en étroite relation avec la capacité contributive effective des contribuables (Chambas et Duret, 2000). Enfin, les impôts fonciers constituent un potentiel de recettes publiques durables compte tenu de la croissance de la population urbaine, laquelle se traduit par une augmentation d'actifs fonciers.

Toutefois, le potentiel de l'impôt foncier ne pourra être exploité qu'avec la modernisation du cadastre. Le Sénégal devrait renforcer et moderniser son cadastre de sorte qu'il puisse répertorier les caractéristiques de tous les biens et faciliter l'accès à l'information foncière. Au préalable, les droits de propriété devraient être définis précisément. Enfin, il conviendrait de s'assurer de l'actualisation périodique des informations contenues dans le cadastre (Cottarelli, 2011).

Le cadastre devrait contenir les informations nécessaires pour évaluer les biens immobiliers. Pour ce faire, l'évaluation devrait se rapprocher de la valeur de marché, tout en reposant sur des paramètres simples et faciles à appliquer (Fjeldstad, 2006). L'évaluation pourrait ainsi reposer sur le nombre de pièces, l'emplacement du bien, sa superficie et sa destination.

Les taux d'imposition pourraient éventuellement être réévalués et réduits afin d'éviter une charge fiscale trop lourde. L'impôt foncier pourrait être levé selon des taux progressifs pour que les propriétés de faible valeur soient imposées à un taux faible. Les propriétés de faible valeur pourraient aussi être exonérées d'impôts fonciers.

### ***Une réforme fiscale amènera plus de simplicité, de transparence et de sécurité juridique***

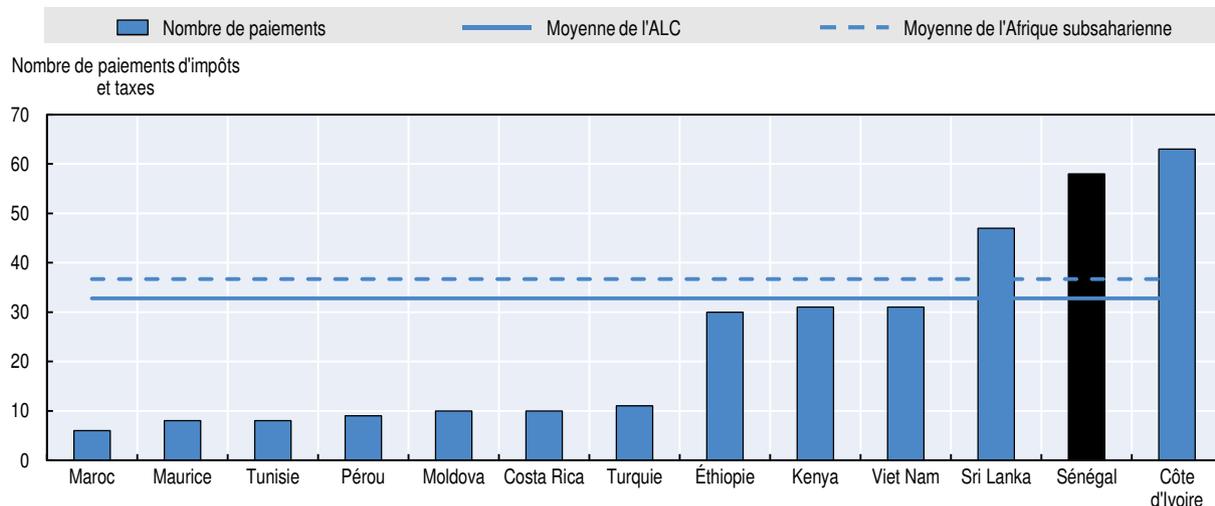
La complexité du système fiscal du Sénégal peut inciter les contribuables à se soustraire à l'impôt. Cette complexité entraîne par ailleurs une multiplicité d'interprétation de certaines dispositions, par intérêt ou par ignorance.

Le système fiscal sénégalais figure parmi les systèmes qui comportent le plus de paiements d'impôts (58). Ce nombre de paiements d'impôts et taxes est nettement supérieur aux autres pays comparateurs, ainsi qu'à la moyenne de l'Afrique (36.7) et de l'ALC (32.8 [graphique 3.9]). Cette situation rend le système fiscal complexe et coûteux. Cela représente un désavantage compétitif pour les petites entreprises face aux entreprises de grande taille (Cottarelli, 2011). Le Sénégal devrait chercher à comprendre les raisons de ce nombre important de paiements d'impôts afin d'y remédier.

L'amélioration de l'administration de l'impôt entre l'administration centrale et les collectivités locales permettrait d'accroître la transparence du système. Pour atteindre ce but, le Sénégal devrait clairement délimiter les prérogatives entre les administrations fiscales et locales, et respecter le rôle attribué à chacun de ces niveaux de gouvernance.

Par ailleurs, il conviendrait d'assurer que les collectivités locales disposent des moyens suffisants pour financer leurs activités, ce qui réduirait les incitations des administrations locales à introduire de nouvelles taxes. Néanmoins, le renforcement du rôle des collectivités locales requiert de la prudence et une mise en œuvre progressive. En effet, les collectivités locales auront besoin de temps pour acquérir les compétences techniques adéquates et améliorer la qualité de leur gouvernance de façon à jouer un rôle plus important dans le fonctionnement du système fiscal.

Graphique 3.9. **Le Sénégal est l'un des pays qui comportent le nombre le plus élevé de paiement d'impôts**



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627713>

La réforme du CGI de 2012 tend à améliorer la transparence des règles fiscales (simplification et accessibilité du CGI sur internet). Ces efforts de simplification gagneraient à être poursuivis afin de rendre la législation fiscale encore plus accessible et de promouvoir un meilleur civisme fiscal.

**Le renforcement des règles fiscales internationales permet de protéger la base fiscale et de créer un climat d'investissement attractif pour attirer des investissements directs étrangers (IDE)**

Le Sénégal a récemment démontré une grande prise de conscience politique face aux enjeux de fiscalité internationale. La mondialisation a ouvert des opportunités aux entreprises multinationales pour éroder considérablement leur base imposable en transférant leurs bénéfices à l'étranger. Le transfert de bénéfices dans des juridictions à faible imposition représente une perte de recettes pour les gouvernements et génère des distorsions entre les entreprises multinationales et les petites entreprises. Le Sénégal s'est impliqué dans la mise en œuvre des recommandations sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) par sa participation au cadre inclusif, ainsi que par la signature de l'instrument multilatéral (IM) pour modifier les conventions fiscales bilatérales, de la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de l'Accord multilatéral entre autorités compétentes.

Le Sénégal commence à réformer sa législation et prendre des mesures pour répondre aux problématiques de fiscalité internationale. Il a entrepris une réforme de la législation sur les prix de transfert et la sous-capitalisation pour s'aligner sur les standards internationaux. Le projet de réforme est actuellement en discussion au Parlement, et devrait être voté prochainement. De plus, le pays entend renforcer sa capacité administrative de contrôle. À ce titre, le Sénégal a bénéficié du programme Inspecteurs des impôts sans frontières (IISF) mis en place conjointement par l'OCDE et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le programme IISF aide les pays en développement à renforcer leur capacité en matière de vérifications fiscales et à savoir répondre aux problématiques de fiscalité internationale. En 2015, le soutien des experts fiscaux français a permis de renforcer les compétences des vérificateurs fiscaux sénégalais et d'apporter une assistance dans des contrôles fiscaux. À l'issue du programme IISF, le Sénégal a recouvré plus de 11 milliards FCFA de recettes fiscales (OCDE/PNUD, 2015). En 2017, le Sénégal a de nouveau sollicité le programme IISF pour renforcer les compétences des vérificateurs fiscaux des moyennes entreprises. Enfin, compte tenu des risques d'optimisation fiscale provenant notamment de l'utilisation de conventions de double imposition signées avec certains pays, le Sénégal a récemment signé l'IM de l'OCDE et sollicité une renégociation de sa convention avec Maurice. Malgré ce dynamisme du Sénégal en ce qui concerne l'implémentation des standards internationaux, et sa volonté de lutter efficacement contre l'évasion et la fraude fiscales, il conviendrait de prendre en compte les considérations développées ci-après.

***Le Sénégal devrait réévaluer les dispositions fiscales qu'il a mises en place pour limiter le recours excessif au financement par emprunt***

Les entreprises au Sénégal sont incitées fiscalement à financer leurs investissements par recours à l'emprunt. Comme dans la plupart des pays, les intérêts sont déductibles de la base de l'IS, mais pas le rendement des capitaux propres, ce qui crée une incitation fiscale à financer l'investissement par recours à la dette plutôt qu'aux fonds propres. Cela vaut aussi bien pour le financement auprès de parties liées qu'auprès de tierces parties. L'endettement massif des filiales est une stratégie communément utilisée par les multinationales pour extraire des bénéfices de pays où la charge fiscale est élevée, en particulier parce que plus le taux légal de l'IS est élevé, plus la valeur des intérêts déductibles augmente.

Lorsqu'ils conçoivent des règles fiscales visant à restreindre le recours excessif au financement par emprunt, les pouvoirs publics doivent concilier différentes considérations. Du point de vue de l'action publique, l'incitation fiscale à financer les investissements au moyen de la dette abaisse le coût du capital pour les entreprises, ce qui les encourage à investir davantage ; cet effet est particulièrement bénéfique dans les pays où le taux élevé de l'IS freine les investissements financés sur fonds propres. D'un autre côté, un degré plus élevé d'endettement expose les entreprises à un risque accru d'insolvabilité et pénalise les petites entreprises et les start-ups, qui peuvent avoir plus difficilement accès à l'emprunt ou qui doivent emprunter à des taux plus élevés (OCDE, 2007). Il peut aussi avoir pour conséquence que les entreprises très innovantes dans lesquelles le capital intellectuel constitue le principal actif subissent un coût de financement plus élevé que les entreprises matures. Un degré élevé de financement par emprunt aboutira à une baisse des recettes de l'IS. Enfin, ne pas s'attaquer au problème des paiements excessifs d'intérêts à des entreprises associées confère aux multinationales un avantage sur des entreprises au périmètre d'action strictement national, qui sont incapables d'obtenir de tels avantages fiscaux.

Les administrations fiscales nationales ont adopté des règles qui plafonnent le montant des intérêts déductibles des bénéficiaires imposables. Différentes approches sont suivies en pratique. De nombreux pays ont introduit des règles sur la sous-capitalisation qui limitent le montant du recours à l'emprunt intragroupe afin d'empêcher le transfert de bénéfices hors du pays à forte pression fiscale. En général, les règles de sous-capitalisation reposent sur l'une des deux approches suivantes : 1) fixation d'un montant maximum d'endettement ouvrant droit à déduction des paiements d'intérêts, le plus souvent en calculant un ratio prédéterminé tel que le ratio endettement/fonds propres (ratio de solvabilité) ; ou 2) fixation d'un montant maximum d'intérêts déductibles par référence au ratio des intérêts rapportés à une autre variable.

Le Sénégal n'est pas doté de règles explicites de sous-capitalisation visant le financement intragroupe, il plafonne le montant des intérêts déductibles en agissant sur le taux d'intérêt maximum autorisé et sur le montant total de la dette. Le montant de la dette totale ne peut pas dépasser le capital social (entièrement versé) de l'entreprise. Ce plafond s'applique à la fois aux emprunts auprès de parties liées et à ceux souscrits auprès de tierces parties, y compris les banques. Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas aux sociétés holding. Globalement, la règle de limitation des intérêts en vigueur au Sénégal est relativement stricte car elle implique un ratio de solvabilité de 1:1, soit un niveau plus restrictif que les ratios généralement en vigueur, et parce qu'elle vise les emprunts accordés tant par des parties liées que par des parties non liées.

L'action 4 du projet BEPS a défini une approche commune pour concevoir des règles destinées à empêcher la déduction excessive d'intérêts. Même si l'approche commune ne vise pas à remédier au biais en faveur de l'endettement, mais à contrer le transfert de bénéfices, elle fixe une limite à la déductibilité des intérêts et, par conséquent, atténue indirectement le biais en faveur du recours à l'emprunt par les entreprises. Le Projet BEPS OCDE/Groupe des vingt (G20) recommande de mettre en œuvre des règles de limitation des intérêts fondées sur les bénéficiaires (plafonnement des intérêts) plutôt que sur le bilan. L'approche commune repose sur une règle fondée sur un ratio déterminé, qui limite les déductions nettes d'une entité au titre des intérêts et des paiements économiquement équivalents à des intérêts à un certain pourcentage de son résultat avant charges d'intérêts, impôts, amortissement et provisions (EBITDA). Les intérêts compris entre 10 % et 30 % de l'EBITDA resteraient déductibles, tandis que l'excédent pourrait être reporté indéfiniment sur les exercices ultérieurs. L'approche commune s'applique au financement par emprunt octroyé par des parties liées et non liées (banques par exemple). Elle prévoit aussi, parallèlement à la règle fondée sur un ratio déterminé, une règle fondée sur un ratio de groupe, qui autorise une entité dont les charges nettes d'intérêts dépassent le ratio de référence fixé par un pays à déduire ses intérêts à concurrence du ratio intérêts nets/EBITDA de son groupe mondial.

Conformément aux meilleures pratiques internationales, le Sénégal devrait réexaminer ses règles actuelles et envisager de mettre en place une règle de limitation des intérêts fondée sur les bénéficiaires. Actuellement, le Sénégal limite l'endettement au capital social et non aux fonds propres, qui comprennent le capital social mais aussi les réserves. Par conséquent, la règle en vigueur impose une limite très stricte au financement par emprunt pour les entreprises qui enregistrent un niveau élevé de bénéfices non distribués et réinvestis, mais qui ne les ont pas convertis en capital social reporté au bilan. De même, selon les règles actuelles, les intérêts excédentaires non déductibles ne peuvent pas être reportés sur des exercices ultérieurs et sont donc perdus. Bien que ces règles strictes empêchent la planification fiscale agressive, elles peuvent aussi accroître le coût du financement, notamment pour les entreprises qui ont du mal à attirer des capitaux propres, comme les start-ups.

### ***Le Sénégal doit renforcer ses règles sur les prix de transfert***

La lutte contre les manipulations des prix dans les échanges intragroupes est essentielle pour protéger la base fiscale. Les entreprises multinationales effectuent souvent des échanges intragroupes pour déplacer des bénéfices d'une filiale à une autre. En principe, les transactions intragroupes doivent respecter le principe de pleine concurrence, en vertu duquel le prix pratiqué par les entités du groupe doit être le même que celui qui aurait été pratiqué sur le marché entre des sociétés non liées. Cependant, les multinationales utilisent différents mécanismes pour manipuler les prix de transfert et réduire leur base imposable.

Le Sénégal devrait renforcer sa législation sur les prix de transfert. La législation sénégalaise comporte des dispositions qui régulent les prix de transfert. Le CGI dispose en effet que les transferts indirects de bénéfices dans les sociétés liées, soit par majoration ou diminution des prix d'achat ou de vente, soit par sous-capitalisation, ou encore par tout autre moyen, sont réintégrés aux résultats de la société. Les dispositions fiscales sénégalaises sur les prix de transfert ont un champ d'application large, qui peut certes s'appliquer à de nombreuses hypothèses, mais crée un climat d'incertitude. De même, dans la mesure où les transactions intragroupes sont sujettes à une appréciation discrétionnaire de l'administration fiscale, les risques de corruption pourraient être élevés. Les récents développements de l'OCDE dans le cadre du projet BEPS sur le renforcement du principe de pleine concurrence, la concession de la propriété juridique d'un actif incorporel et le contrat d'allocation de risques, pourraient renforcer la législation sénégalaise sur les prix de transfert en apportant des précisions. Le Sénégal devrait aligner sa législation sur les prix de transfert aux Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert pour mieux protéger sa base fiscale et bénéficier d'un cadre juridique plus sûr et attractif pour les entreprises.

### ***Le Sénégal doit peser les avantages et les inconvénients de la conclusion de conventions fiscales supplémentaires***

Les coûts et les avantages des conventions de double imposition doivent être soigneusement pesés. Les conventions de double imposition peuvent procurer de nombreux avantages à un pays et à ses investisseurs, à condition d'être soigneusement conçues. La négociation et la mise en œuvre de conventions de double imposition peuvent être complexes et absorber de précieuses ressources administratives. Parce qu'elles réduisent généralement les taux des retenues d'impôt, les conventions de double imposition pourraient procurer un gain exceptionnel aux investisseurs déjà présents au Sénégal et, partant, entraîner une perte de recettes pour l'État. Pour un pays importateur de capitaux, l'existence d'avantages découlant de la signature d'une convention de double imposition dépendra pour une large part de sa capacité à mettre à profit l'augmentation de l'IDE afin de réaliser des gains suffisants pour compenser les éventuelles pertes de recettes fiscales (FMI, 2014). Conclure de nouvelles conventions fiscales permettrait également au Sénégal de négocier une baisse des taux de retenues d'impôt pratiqués par d'autres pays sur les paiements en faveur du Sénégal. Il pourrait ainsi accroître les recettes fiscales provenant de l'imposition du revenu passif de source étrangère et disposerait des outils lui permettant de se procurer des informations sur les activités financières de ses résidents fiscaux et sur leurs investissements à l'étranger. Ce dernier objectif peut aussi être atteint par le biais de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale que le Sénégal a déjà signée.

L'intégration dans les conventions fiscales de dispositions qui empêchent l'utilisation abusive des conventions constitue un moyen efficace de réduire les coûts potentiels et la manipulation des conventions fiscales. Les travaux menés dans le cadre de l'action 6 du

projet BEPS OCDE/G20 reconnaissent l'importance d'empêcher l'octroi des avantages conférés par les conventions lorsque les circonstances ne s'y prêtent pas. Le principe directeur est que les avantages d'une convention ne devraient pas être accordés lorsque l'objet principal de certaines transactions ou opérations est d'obtenir une position fiscale plus avantageuse. Différentes techniques sont disponibles pour empêcher l'utilisation abusive des conventions, notamment des règles générales anti-abus basées sur un critère de l'objet principal et des règles spécifiques anti-abus telles qu'une règle de la limitation des avantages. En qualité de membre du cadre inclusif sur le BEPS (voir ci-dessous), le Sénégal s'est engagé à intégrer le standard minimum qui empêche l'utilisation abusive des conventions dans l'ensemble de ses conventions de double imposition.

### ***Le Sénégal doit poursuivre ses efforts dans la lutte contre le BEPS<sup>2</sup>***

La protection des bases d'imposition nationales contre la fraude et l'évasion fiscales internationales est une priorité. L'érosion du BEPS se produit lorsque des entreprises peuvent exploiter les failles et les décalages entre les systèmes fiscaux de différents pays ; les pratiques de BEPS réduisent les recettes fiscales et portent atteinte à l'efficacité et à la capacité des systèmes fiscaux à établir des règles du jeu identiques pour toutes les entreprises. Bien que le BEPS soit un problème mondial, il revêt une importance particulière pour les économies émergentes et en développement, où la législation et l'administration fiscales ne sont pas toujours en mesure de faire face à la complexité des entreprises modernes. En outre, le niveau élevé du taux de l'IS du Sénégal l'expose à un risque considérable d'évasion fiscale, et donc de perte de recettes. En l'absence de mesures anti-évasion efficaces, les entreprises multinationales qui investissent au Sénégal peuvent s'arroger des avantages fiscaux substantiels en s'engageant dans des stratégies de BEPS visant à transférer des bénéfices hors du pays. Pour empêcher cette planification fiscale et garantir le recouvrement d'une juste part de l'IS réalisé par ces entreprises sur son sol, le Sénégal devrait renforcer les règles de protection de sa base d'imposition.

Au cours de la réunion de février 2016, les ministres des Finances des pays du G20 ont entériné le cadre inclusif pour la mise en œuvre globale du projet BEPS. Le suivi de la mise en œuvre et de l'impact des différentes mesures BEPS est un élément clé du travail du cadre inclusif. Les membres du cadre inclusif ont développé des procédures de suivi pour les quatre standards minimums BEPS (lutte contre les pratiques fiscales dommageables – action 5 ; prévention de l'utilisation abusive des conventions – action 6 ; déclarations pays par pays – action 13 ; et amélioration des mécanismes de règlement des différends – action 14) et mis en place un mécanisme de révision pour les autres éléments du paquet BEPS (encadré 3.3). Le Sénégal a participé aux premières réunions du cadre inclusif de juin et juillet 2016, et s'est engagé à mettre en œuvre les quatre standards minimums. En devenant membre du cadre inclusif, le Sénégal s'emploie à aligner son système fiscal aux meilleures pratiques internationales et peut bénéficier de conseils et support. L'adhésion au cadre international et l'alignement de son système fiscal avec les meilleures pratiques internationales permettra au Sénégal de renforcer la sécurité fiscale pour les investisseurs.

Le Sénégal devrait poursuivre ses efforts de mise en œuvre des standards minimums. Tous les pays qui participent au cadre inclusif sont tenus de mettre en application les quatre standards minimums, dont la mise en œuvre fera l'objet d'un examen par les pairs. Le cadre inclusif élabore actuellement un processus solide d'examen par les pairs de la mise en œuvre par l'ensemble des pays des standards minimums du BEPS. Le Sénégal a commencé à mettre en œuvre deux des quatre standards minimums. Par la signature de l'IM le Sénégal entend mettre à jour son modèle de convention fiscale, et ainsi tenir compte des recommandations des actions 6 et 14.

### Encadré 3.3. Un ensemble complet de mesures visent à lutter contre le BEPS

Le projet BEPS OCDE/G20 a élaboré un plan d'action en 15 points qui comprend des standards minimums, des approches communes, des bonnes pratiques et de nouvelles instructions dans les principaux domaines d'action.

- Des standards minimums ont été arrêtés dans les domaines de la lutte contre les pratiques fiscales dommageables (action 5), de la prévention de l'utilisation abusive des conventions (action 6), des déclarations pays par pays (action 13) et de l'amélioration du règlement des différends (action 14). Tous les pays participants sont tenus d'appliquer ces standards minimums, et leur mise en œuvre fera l'objet d'un examen par les pairs.
- Une approche commune, qui facilitera la convergence des pratiques nationales par les pays intéressés, a été définie en vue de limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les dépenses d'intérêts (action 4), et de neutraliser les montages hybrides (action 2). Des bonnes pratiques sont également proposées à l'intention des pays qui souhaitent renforcer leur législation nationale concernant la déclaration obligatoire par les contribuables des transactions, dispositifs ou structures à caractère agressif ou abusif (action 12), et des composantes ont été définies pour élaborer des règles efficaces relatives aux sociétés étrangères contrôlées (action 3).
- La définition de l'établissement stable figurant dans le Modèle de Convention fiscale de l'OCDE a été modifiée de manière à mettre en échec les pratiques visant à éviter de manière inappropriée l'apparition d'un lien fiscal, en particulier en faisant appel à des commissionnaires ou en mettant à profit des exceptions spécifiques (action 7). Des travaux de suivi ont été entrepris en 2016 afin d'élaborer des instructions supplémentaires sur l'attribution des bénéfices aux établissements stables. S'agissant des prix de transfert, d'importantes précisions ont été apportées sur la question de la délimitation de la transaction effective et du traitement des risques et des incorporels. Des instructions supplémentaires ont été rédigées sur plusieurs autres aspects afin de faire en sorte que les prix de transfert calculés soient alignés sur la création de valeur (actions 8-10).
- Les modifications de la définition de l'établissement stable, les précisions relatives aux prix de transfert et les orientations sur les règles applicables aux sociétés étrangères contrôlées devraient atténuer considérablement les risques de BEPS que l'économie numérique tend à exacerber. Plusieurs autres options, notamment un nouveau lien sous la forme d'une présence économique significative, ont été envisagées, mais n'ont pas été retenues à ce stade compte tenu des autres recommandations, et au regard du fait que la TVA sera désormais effectivement perçue dans le pays du marché, ce qui facilitera son recouvrement (action 1).
- Un IM sera déployé afin de faciliter la modification des conventions fiscales bilatérales (action 15). Les modifications apportées aux conventions existantes intégreront les standards minimums contre l'utilisation abusive des conventions, ainsi que la mise à jour de la définition de l'établissement stable.

Au cours de leur réunion de février 2016, les ministres des Finances des pays du G20 ont entériné le cadre inclusif pour la mise en œuvre globale du projet BEPS, en rappelant leur volonté d'appliquer les résultats du projet BEPS et de continuer de traiter les problématiques liées au BEPS afin de suivre une approche cohérente à l'échelle mondiale.

Le suivi de la mise en œuvre et de l'impact des mesures BEPS est un élément clé du travail du cadre inclusif. Les membres du cadre inclusif ont développé des procédures de suivi pour les quatre standards minimum BEPS, ainsi que des mécanismes de suivi pour les autres mesures du paquet BEPS. En juin 2017, 102 États sont devenus membres du cadre inclusif. La troisième session du cadre inclusif s'est tenue les 21 et 22 juin 2017. Pour plus d'informations : <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-BEPS-progress-report-july-2016-june-2017.pdf>.

**Encadré 3.3. Un ensemble complet de mesures visent à lutter contre le BEPS (suite)**

En juillet 2017, 70 États et juridictions ont également signé la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir les BEPS (l'IM). La signature de l'IM a marqué une étape importante, avec la mise à jour globale de plus de 3 000 traités fiscaux bilatéraux en vigueur. L'IM couvre les standards minimums liés aux conventions fiscales, qui ont été acceptés dans le paquet BEPS. Ces standards sont liés à l'abus de conventions de double imposition (action 6) et à l'amélioration des résolutions de différends (action 14). De plus, l'IM permet aux parties de mettre en œuvre d'autres mesures dans les conventions fiscales développées dans le projet BEPS, telles que l'arbitrage obligatoire, ou des mesures contre les stratégies visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable par des accords de commissionnaire. En reconnaissant la nécessité d'adapter une variété de politiques fiscales, l'IM est un instrument flexible mais robuste, qui fournit l'optionnalité en prenant soin de ne pas diverger des standards minimums.

Source : OCDE (2015b), [www.oecd.org/fr/fiscalite/beps-expose-des-actions-2015.pdf](http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps-expose-des-actions-2015.pdf).

**Le Sénégal devrait renforcer ses capacités administratives pour mettre en place l'échange automatique d'information et ses implications**

La coopération des États par le biais de l'échange d'information est devenue indispensable pour préserver leurs recettes fiscales. L'échange d'information contribue à l'identification de la fraude et de l'évasion fiscale, au contrôle des prix de transfert, et à la détection des risques d'utilisation abusives des incitations fiscales destinées aux IDE (ATAF, 2013).

Le Sénégal a fait de nombreux efforts en matière d'échange d'information au niveau international. En 2012, il a rejoint le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE. Ce forum surveille l'application des normes de transparence et d'échange de renseignements que les pays membres se sont engagés à mettre en œuvre. De plus, le 4 février 2016, le Sénégal a signé la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, ainsi que l'Accord multilatéral entre autorités compétentes. La Convention multilatérale offre un cadre juridique à la coopération fiscale entre les États. Elle prévoit diverses formes de coopération, dont l'échange de renseignements sur demande, spontané ou automatique. Par ailleurs, elle régit l'échange des déclarations pays par pays (action 13 BEPS).

Toutefois, de nombreux progrès sont encore à faire afin que l'échange de renseignements soit efficient, notamment en termes de renforcement de la capacité administrative. Il conviendra de poursuivre les efforts de collecte de données et d'amélioration des bases de données, d'accroître la capacité informatique, et améliorer la communication et la coordination entre les administrations.

**Les recettes des ressources naturelles ne devront pas créer d'obstacles à la mobilisation des ressources nationales**

La découverte de pétrole et de gaz au Sénégal ouvre une nouvelle opportunité de mobilisation de ressources futures. L'exploitation des ressources pétrolières pourrait stimuler la croissance et générer d'importantes recettes publiques. Cependant, les risques et les coûts d'exploitation de ces ressources sont à prendre en considération. Le gouvernement devrait veiller à mettre en place une gestion efficace et durable des recettes tirées de ces ressources naturelles pour le bien des générations actuelles et futures.

Pour cela, le régime fiscal pétrolier devrait être réformé, afin de permettre au gouvernement de recevoir la juste valeur des recettes pétrolières. La production de recettes publiques durables nécessite un système fiscal bien établi. Le gouvernement devrait mettre en place des règles fiscales claires et simples, qui détermineront comment les bénéfiques seront imposés. Ces règles ne devront pas comporter de lacunes, être sujettes à interprétations ou créer de l'incertitude. L'appui d'experts internationaux permettra de bénéficier de conseils pour mieux structurer le régime fiscal et se prémunir des risques de planifications fiscales agressives. Cependant, il conviendrait de ne pas céder aux sollicitations d'incitations fiscales des investisseurs sous forme d'exonérations fiscales temporaires, de réduction des taux d'imposition, ou de moyens de récupération accélérée de leur mise de fonds. En effet, si le projet ne peut être mis en œuvre dans un cadre d'imposition au taux ordinaire, l'investissement n'est probablement pas avantageux pour le Sénégal.

Le pays pourrait être confronté à des demandes d'exonération de TVA et devrait ne pas accorder que durant la période d'exploration. La TVA devrait fonctionner de manière normale, et ne pas frapper les investissements. Il serait compréhensible d'octroyer une exonération de TVA aux investisseurs durant la phase d'exploration, mais cette exonération ne devra pas se prolonger à la période de production.

En outre, la mise en place d'un cadre institutionnel solide assurerait une bonne gestion des richesses liées au pétrole. Cela permettrait de disposer de ressources indépendamment de la volatilité du cours du pétrole (Natural Resource Governance Institute, 2014). Ainsi, les ressources pourront être efficacement allouées à différents postes (investissements publics, dépenses publiques, fonds pour les générations futures). Ce cadre institutionnel permettra également au Sénégal d'investir dans les autres secteurs d'activités, pour éviter que les activités pétrolières ne les évincent.

Le Sénégal dispose déjà d'un fonds dédié à cet effet, mais qui devrait être renforcé et dont les compétences devront être clairement définies. Le Sénégal dispose en effet depuis 2012 d'un Fonds souverain d'investissements stratégiques (Fonsis), qui a pour mission de promouvoir le pays en sa qualité d'investisseur. Suite à la découverte des ressources pétrolières, le Fonsis serait amené à assurer la gestion des revenus issus du pétrole. Les capacités du Fonsis devraient être renforcées afin de faire face à ces nouveaux enjeux. Le rôle et les prérogatives du Fonsis devront être clairement définis, afin d'assurer une bonne gouvernance des revenus pétroliers, et pour que les citoyens puissent surveiller l'action du gouvernement.

## **Le Sénégal devrait renforcer l'administration fiscale**

L'efficacité de la mobilisation des recettes fiscales dépend du bon fonctionnement de l'administration fiscale. Celle-ci doit disposer des capacités humaines et des moyens techniques nécessaires pour assurer un bon recouvrement des recettes. Le renforcement de l'administration fiscale pourra engendrer des coûts financiers, qu'il faudra prendre en considération pour la mise en place de la réforme.

### ***Une meilleure coopération entre les administrations publiques faciliterait l'administration de l'impôt***

Le renforcement de la coopération entre les administrations douanières et fiscales permet un échange d'information et une action coordonnée. Elle constitue par ailleurs un gain financier et un gain en termes d'efficacité dans le recouvrement des impôts. Les

deux administrations ont accès à une source d'information complémentaire, qui pourrait être utilisée pour veiller au respect des obligations fiscales et détecter les cas de non-respect en fournissant le maillon manquant de la chaîne d'information. De plus, les données de ces deux administrations pourront être échangées et comparées.

L'administration fiscale pourra s'assurer efficacement que la TVA a été régulièrement acquittée grâce aux données partagées par les services douaniers dans la plateforme commune. Ainsi, le temps nécessaire pour contrôler les déclarations pourra être réduit à un délai raisonnable. Cela permettrait à l'administration de procéder au remboursement de crédits de TVA plus rapidement pour les exportateurs. Les contribuables pourraient bénéficier d'une baisse des coûts de contrôle et gagner du temps grâce à une amélioration des services.

Depuis très récemment, le Sénégal a franchi une étape importante en matière d'échange d'information entre administrations fiscales et douanières. Les administrations fiscales et douanières utilisent un même Ninea, obligatoire depuis 2014 pour toutes les opérations d'importation et exportation. Les données et informations collectées par la douane peuvent être transmises à l'administration fiscale, qui peut les utiliser pour effectuer ses contrôles. Toutefois, avant juillet 2017, l'échange entre ces deux administrations n'était pas systématique et certaines irrégularités échappaient au contrôle. Dorénavant, la transmission des données est devenue automatique. Le Sénégal a développé la plateforme Tandem, accessible à partir de l'intranet gouvernemental. Elle relie les administrations fiscale et douanière, le Trésor, et l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD). Il demeure important que le Sénégal poursuive ses efforts de réforme, et que ce nouveau système soit effectivement opérationnel.

La mise en place de la plateforme Tandem permettra un échange systématique de données et facilitera l'échange d'information entre les administrations publiques au Sénégal. La mise en œuvre d'une plateforme de croisement de données est nécessaire pour rendre le partage de données efficace et améliorer la coopération entre les administrations publiques (FMI, 2017). La base de données commune devrait être dotée d'un système de détection automatique des contradictions entre les données fiscales et douanières. Mais le défi serait de réussir à supporter les coûts financiers de mise en œuvre et de mise à jour périodique, ainsi que ceux relatifs à la formation des agents publics.

Le Sénégal devrait mettre en place un cadre juridique solide, qui faciliterait la collecte des données et le renforcement de la capacité analytique. Le cadre juridique devrait être défini avec précision et autoriser clairement l'échange de données entre les administrations. Il devrait assurer la confidentialité des informations échangées et limiter leur utilisation aux besoins convenus. En raison du volume d'information, le simple fait de disposer des données n'est pas suffisant : l'échange d'information devrait s'accompagner d'une solide capacité d'analyse des données. Les techniques d'analyse comprenant une analyse prédictive des données permettront de dégager des schémas et tendances, d'établir l'historique du respect ou non des obligations légales, des lacunes, des risques et des modes opératoires.

Le Sénégal devrait également continuer à effectuer des contrôles de brigades mixtes pour renforcer la coopération entre les administrations douanières et fiscales. De plus, l'administration fiscale devrait renforcer sa coopération avec les collectivités locales pour exploiter les informations relatives à la patente. En effet, la patente est administrée et collectée par les agents des collectivités locales, qui possèdent ainsi des informations sur les

activités économiques des contribuables. Cependant, ces derniers collectent la patente sans tenir compte du fait que l'opérateur économique opère dans le secteur formel ou informel. Or l'information qu'ils détiennent pourrait être utilisée par l'administration centrale pour s'assurer que les contribuables respectent bien leurs obligations fiscales.

Enfin, le Sénégal devrait continuer à renforcer l'utilisation de l'identifiant unique Ninea. Les entreprises du gros informel possèdent souvent plusieurs Ninea afin de fractionner leurs importations, et ainsi se soustraire à une imposition complète. Par ailleurs, certains contribuables se présentent comme importateurs occasionnels auprès des services douaniers afin de ne pas présenter de Ninea (Benjamin et Mbaye, 2012).

### ***L'administration fiscale devrait moderniser son système informatique pour faciliter la procédure***

L'administration fiscale devrait continuer à moderniser sa plateforme informatique. Le logiciel utilisé par l'administration fiscale nécessite d'être modernisé pour permettre un meilleur traitement des déclarations.

De plus, le Sénégal devrait poursuivre les efforts de modernisation de la procédure en mettant à jour régulièrement son logiciel de téléprocédure. Le service etax illustre les efforts de modernisation de la procédure : il permet aux contribuables d'accomplir certaines démarches en ligne, telles que les déclarations et le paiement des impôts. Cependant, seuls les contribuables qui disposent d'un compte bancaire peuvent effectuer le paiement en ligne. Or, le taux de bancarisation est relativement faible, représentant 15 % de la population adulte en 2015 (OCDE, 2017). Le paiement par virement bancaire n'est donc pas adapté à la majorité des contribuables. Le Sénégal devrait réfléchir à mettre en place des systèmes de paiement couramment utilisés par la majorité de contribuables (tels que les paiements via des réseaux de télécommunication Wari ou Orange).

### ***Un système de gestion de risques devra être mis en place***

Par ailleurs, l'administration fiscale devrait disposer d'un système de gestion de risques pour réduire les coûts d'administration. Les services douaniers ont mis en place ce système pour accentuer les contrôles a posteriori et réduire les coûts occasionnés par des contrôles immédiats. Ce système de gestion de risques permettrait également à l'administration fiscale de réduire ses coûts et d'accroître l'efficacité des contrôles en focalisant les contrôles immédiats essentiellement sur des contribuables répertoriés à haut risque. De même, les efforts devraient se concentrer sur l'augmentation de la fréquence des contrôles et la diversification des méthodes de contrôle (Fossat et Bua, 2013). Par ailleurs, s'agissant des petits opérateurs informels, il conviendrait de se focaliser sur les secteurs où la fraude est courante, avec pour principal objectif de détecter les contribuables qui minorent leur chiffre d'affaires pour bénéficier d'un régime d'imposition simplifié et échapper aux obligations en matière de TVA (Fossat et Bua, 2013).

### ***Les agents publics devront bénéficier d'une formation***

Une meilleure formation des agents publics est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'administration fiscale. Les défis apparus dans le cadre de la fiscalité internationale, la nécessité de mettre en place de meilleures procédures de contrôle et un suivi de la progression de l'évasion fiscale dans le secteur informel requièrent que les agents publics soient formés. Compte tenu des nouveaux défis que représente l'échange

d'information entre les administrations publiques, les agents fiscaux devront être formés à l'utilisation des nouveaux logiciels et aux nouvelles méthodes de communication entre administrations. Chaque administration devra être apte à améliorer sa capacité à identifier les informations pertinentes qui sont en possession de l'autre administration.

### ***La procédure de remboursement des crédits de TVA devrait être améliorée***

La neutralité et la pérennité de la TVA sont conditionnées par la mise en place d'un système efficace de remboursement des crédits de TVA. Le remboursement est essentiel pour garantir la neutralité de la TVA (Chambas, 2014). En effet, la TVA doit peser sur la consommation finale. Les entreprises supportent ainsi les coûts de TVA en attendant le remboursement des crédits de TVA. Or, lorsque le remboursement intervient trop tardivement ou jamais, la nature de la TVA change et se mute en une taxe sur la production. Par ailleurs, les défaillances dans le remboursement de crédits de TVA peuvent inciter les contribuables à revendiquer des exonérations ou des suspensions de TVA sur leurs achats, notamment en vertu des codes spéciaux (Charlet, Laporte et Rota, 2013).

Au Sénégal, les délais de remboursement des crédits de TVA sont relativement longs en pratique, ce qui expose les entreprises à des coûts de trésorerie. Le CGI prescrit un délai de 60 jours pour instruire une demande de restitution. Ce délai légal, bien que supérieur à la durée moyenne de 30 jours dans les pays développés ou les pays en voie de développement (Harrison et Krelove, 2005), est raisonnable. Toutefois, ce délai est plus long en pratique, et peut atteindre quatre à six mois.

Le Sénégal pourrait mettre en place une procédure de remboursement basée sur les risques. Cette procédure, couramment utilisée par les administrations des pays développés, permet de limiter les fraudes sans augmenter la charge administrative et engendrer des coûts excessifs pour les entreprises de bonne foi. Une telle procédure permettrait aux entreprises ne présentant aucun risque d'obtenir le remboursement de leurs crédits de TVA rapidement, comme cela a été mis en place par exemple par le programme Gold Status au Pakistan (encadré 3.4). Cependant, la mise en place de cette procédure dépend de la capacité administrative. L'administration fiscale sénégalaise ne semble pas suffisamment équipée pour faire face aux demandes de remboursement des contribuables. Une collaboration accrue entre les services douaniers et fiscaux, et le renforcement de l'échange d'information entre administrations, contribueraient à réduire les risques de fraude de TVA et accélérer le processus de contrôle des demandes de remboursement (Harrison et Krelove, 2005). De plus, les services douaniers sénégalais possèdent déjà un programme de partenaires privilégiés, qui accorde des allègements de procédure douanière aux contribuables présentant un risque faible. L'administration fiscale pourrait s'inspirer de cette initiative et introduire dans le cadre de ce genre de programme une procédure de remboursement accéléré des crédits de TVA basée sur le niveau de risque que présentent les contribuables.

Par ailleurs, le Sénégal pourrait davantage anticiper le volume de remboursement des crédits de TVA afin de se prémunir contre des insuffisances de trésorerie. Il conviendrait de mieux budgétiser le volume de remboursements afin de disposer des fonds nécessaires pour satisfaire les demandes de remboursement légitimes. Il existe différentes méthodes de budgétisation du remboursement de TVA, telles que le paiement de remboursement sur les revenus brut de TVA collectés, ou encore le remboursement sur les dépenses publiques (Harrison et Krelove, 2005).

#### Encadré 3.4. Le Pakistan a mis en place le programme Gold Status pour accélérer la procédure de remboursement des crédits de TVA

Ce programme permet d'octroyer le bénéfice d'une procédure accélérée de remboursement des crédits de TVA aux exportateurs qui respectent leurs obligations fiscales. Le classement des entreprises exportatrices dans le cadre de ce programme s'effectue en fonction du risque qu'elles présentent. Au Pakistan, les entreprises sont regroupées selon trois catégories : 1) les entreprises présentant un risque minimal ; 2) les entreprises présentant un risque modéré ; 3) les entreprises présentant un risque élevé ou dont le risque n'est pas connu. Les bénéficiaires du Gold Status ont le droit d'être remboursé de leurs crédits de TVA dans un délai de 3 à 5 jours sans que l'administration effectue un contrôle au préalable. La seconde catégorie bénéficiera d'un Status Silver qui lui permettra d'obtenir le remboursement de TVA sous certaines conditions. Les bénéficiaires sont soumis à une limite pour le remboursement. S'ils ne dépassent pas ce plafond, ils pourront obtenir le remboursement dans les 15 jours. Ces deux catégories ne feront l'objet d'un contrôle complet de leurs déclarations que postérieurement.

Source : Harrison et Krellove (2005), <https://imf.org>.

### Le Sénégal devrait inciter les acteurs du secteur informel à se formaliser pour élargir son filet fiscal

Des lacunes existent en ce qui concerne la taille de l'économie informelle au Sénégal, les différentes entreprises qui y opèrent, et les raisons (fiscales ou non fiscales) pour lesquelles ces entreprises décident de rester informelles. Combler ces lacunes est une condition préalable à la mise en place d'une politique qui incite les entreprises sénégalaises à se formaliser. Dans le cadre du PSE, le Sénégal devrait d'une part envisager de développer une approche et un projet impliquant tous les échelons du gouvernement qui étudient l'économie informelle en détail, et d'autre part dresser une liste de recommandations qui devront être mises en œuvre progressivement. Le reste de ce chapitre met en avant quelques considérations clés qu'une telle étude sur l'informalité au Sénégal devrait prendre en compte.

L'ampleur du secteur informel et les réformes que le gouvernement sénégalais devrait développer pour encourager la formalisation des grandes entreprises informelles, ne doivent pas être isolés des défis plus généraux identifiés dans ce chapitre. D'une part, si ces grandes entreprises informelles se formalisaient, elles feraient face à une charge fiscale importante, étant donné que les taux d'imposition normaux sont élevés, bien qu'ils soient levés sur une assiette fiscale étroite. De même, elles seraient confrontées à un nombre élevé de paiements d'impôts et un système fiscal complexe, qui augmenteraient davantage les coûts liés au respect de leurs obligations fiscales. D'autre part, la probabilité que l'administration fiscale détecte le non-respect de leurs obligations fiscales si elles restaient informelles est relativement basse. En outre, les autres avantages fiscaux liés à la formalisation, telle que la restitution de la TVA payée en amont, sont faibles, car la chaîne de la TVA est sévèrement brisée, et le système de remboursement des crédits de TVA nécessite également d'être renforcé. Dans l'ensemble, les faiblesses majeures du système fiscal identifiées dans ce chapitre expliquent en grande partie pourquoi les coûts de formalisation pourraient être supérieurs aux avantages dont une grande entreprise informelle pourrait bénéficier en respectant la législation fiscale. Plus loin dans ce chapitre, l'accent sera mis sur la nécessité pour le Sénégal de prendre des mesures adéquates pour s'assurer que le rapport coût-bénéfice de l'informalité soit inversé, et que les entreprises bénéficient d'un réel avantage financier résultant du paiement de l'impôt pour ainsi se conformer aux règles fiscales.

### **Le Sénégal devrait accroître ses connaissances sur le secteur informel**

L'informalité se décline sous différentes formes. Le secteur informel inclut les travailleurs indépendants informels, des travailleurs informels employés au sein d'une entreprise et la production informelle des entreprises (activités ou revenus non déclarés). Par ailleurs, l'informalité peut être totale ou partielle ; elle peut regrouper des personnes qui ne sont tout simplement pas enregistrées auprès de l'administration fiscale, ou qui sont enregistrées, mais ne paient qu'une partie de leurs impôts (Keen, 2012). Enfin, l'informalité peut être volontaire ou involontaire (Perry et al., 2007).

La délimitation de cette notion permet d'établir un plan d'action efficace pour élargir l'assiette fiscale. Chambas (2005a) suggère de distinguer les activités informelles des activités frauduleuses. Les activités informelles sont menées par des petits artisans ou des petits prestataires de services qui dégagent un très faible résultat économique et tiennent difficilement une comptabilité. L'administration fiscale ne devrait pas concentrer ses efforts sur ces activités informelles qui dégagent peu de revenus en raison du faible bénéfice qu'elle pourrait en tirer par rapport au coût qu'elle aurait engagé. À l'inverse, les activités frauduleuses dégagent des revenus significatifs, qui permettraient aux opérateurs informels d'être assujettis et collecteurs d'impôts. Selon Benjamin et Mbaye (2012), le gouvernement devrait concentrer ses efforts de formalisation sur le gros informel, les mesures relatives au petit informel s'inscriraient dans une logique de réduction de la pauvreté. Il conviendrait toutefois de ne pas créer d'obstacles au développement du petit informel, qui pourrait par la suite rentrer dans le champ du plan d'action qui serait développé par le gouvernement.

La quantification des acteurs informels est également nécessaire pour évaluer leur poids et leur potentiel dans la mobilisation des recettes fiscales. En 2016, le gouvernement a réalisé son premier recensement général des entreprises dans le cadre du projet de rénovation des comptes nationaux. Le recensement général des entreprises contient l'information sur les activités économiques formelles et informelles. Cette analyse est une première étape pour approfondir la compréhension du secteur informel dans le pays. Le Sénégal devrait à présent accroître sa connaissance sur la taille des entreprises informelles dans les différents secteurs de l'économie et analyser les facteurs qui expliquent pourquoi les entreprises opèrent dans l'économie informelle.

Le gouvernement devrait également analyser les perceptions et aspirations des acteurs informels avant de mettre en œuvre une politique incitative ciblée. L'évaluation des perceptions des contribuables peut être un outil significatif pour élaborer une réforme fiscale. Les enquêtes de perception constituent une base de référence pour mesurer les progrès de tous les aspects d'une réforme fiscale. En effet, les attitudes et les perceptions des contribuables, ou potentiels contribuables, permettent d'identifier les faiblesses du système fiscal, et ainsi mesurer le niveau de conformité aux règles fiscales, tout en révélant les problématiques de gouvernance sous-jacentes à la réforme fiscale, et en offrant un moyen de mesurer les progrès la réforme. De même, cela contribue à la construction d'une culture de conformité aux règles fiscales dans l'État (Everest-Phillip, 2010). Par exemple, en Côte d'Ivoire une étude sur l'informalité a été réalisée dans le cadre du projet mené par la cellule d'analyse de politiques économiques du CIRES (CAPEC). Cette étude (Nohoua, 2016) a mis en lumière que l'accès au financement (en particulier pour les PME), la réduction des coûts de formalisation (taxes et coûts d'enregistrement), l'application de taxes graduelles, l'investissement dans le capital humain et le renforcement des capacités managériales, et les aptitudes de gestion des opérateurs informels sont les facteurs qui déterminent la formalisation.

De plus, l'administration fiscale devrait comprendre les raisons fiscales et non-fiscales qui poussent ces opérateurs à rester informels. En effet, le Sénégal a tenté en vain de mettre en place des mesures visant à inciter les entreprises informelles à se formaliser. Le Sénégal devrait évaluer au préalable la charge fiscale supportée par les opérateurs économiques informels, ainsi que l'ensemble des incitations fiscales et non-fiscales dont ils bénéficient. Cette évaluation permettrait de savoir si la charge fiscale qu'ils sont amenés à supporter en cas de formalisation est trop élevée. Néanmoins, les impôts ne sont qu'une des raisons pour lesquelles les individus opèrent dans l'économie informelle. Les autres facteurs cruciaux qui contribuent à l'importance de l'économie informelle comprennent les réglementations trop strictes relatives aux produits et marché du travail, le manque de financement et d'avantages nets de rentrer dans l'économie formelle, le manque de confiance et la mauvaise gouvernance, la mauvaise qualité des institutions, et la faible application des droits de propriété. Le Sénégal a besoin d'une approche globale et à l'échelle de l'ensemble des administrations de l'État pour renforcer le fonctionnement de l'économie formelle.

### ***Le Sénégal devrait s'assurer que les entreprises informelles aient un avantage financier net à se formaliser***

Des couts fiscaux élevés et des avantages fiscaux relativement faibles peuvent en partie expliquer pourquoi de nombreuses entreprises décident de rester informelles au Sénégal. Par exemple, d'un point de vue des avantages et coûts, pour une très grande partie des entreprises sénégalaises, il est probablement plus avantageux de rester informel, ou de vendre au moins une partie des biens et services de manière informelle.

Les entreprises et les travailleurs peuvent décider de ne pas se formaliser en raison des impôts trop importants sur les revenus du travail ou sur les bénéfices des sociétés, du nombre trop élevé des impôts à payer, et de la complexité du CGI au Sénégal. Cependant, une entreprise informelle qui se formalise en tirera certains avantages fiscaux. Par exemple, la TVA devrait encourager la formalisation des entreprises du secteur informel ayant des relations réelles ou potentielles avec des entreprises du secteur formel, dans la mesure où les entreprises nouvellement formalisées vont pouvoir réclamer des crédits d'impôt et récupérer leur TVA en amont. Une étude récente sur les petites entreprises au Brésil montre qu'une entreprise individuelle est plus susceptible de se formaliser si ses fournisseurs et/ou ses clients sont enregistrés car cela lui permet de récupérer la TVA (de Paula et Scheinkman, 2010). En raison des faiblesses majeures du fonctionnement de la TVA au Sénégal, ces incitations induites par la TVA à entrer dans l'économie formelle sont moins importantes que dans d'autres pays. Renforcer le fonctionnement de la TVA au Sénégal créerait donc un double avantage : il permettrait non seulement d'augmenter les recettes fiscales mais aussi de renforcer l'économie formelle.

Les avantages dont pourraient bénéficier des entreprises qui se formalisent sont moindres au Sénégal, en raison de la probabilité relativement faible que l'administration fiscale détecte la fraude fiscale. Les mesures qui continuent de renforcer le fonctionnement de l'administration fiscale et sa capacité de contrôle font partie intégrante d'une stratégie qui renforce l'économie formelle au Sénégal. Les simplifications fiscales pour les PME, et des réductions temporaires de la charge fiscale pour les entreprises qui décident de se formaliser pourraient également jouer un rôle positif. Ces allègements fiscaux ont prouvé leur succès à travers le monde, mais doivent être soigneusement étudiés comme décrit dans la section suivante.

### **Le Sénégal devrait simplifier les obligations fiscales des opérateurs informels**

La simplification des obligations fiscales pour les petits opérateurs est une condition essentielle pour promouvoir l'élargissement du filet fiscal. Les obligations fiscales des petits opérateurs informels pourraient être simplifiées pour éviter des coûts excessifs et encourager leur formalisation. Le Sénégal pourrait octroyer des incitations financières pour encourager la formalisation des petits opérateurs, à l'image du Brésil et du Mexique qui ont allégé les obligations fiscales des contribuables et réduit les coûts de conformité fiscale (encadré 3.5). Toutefois, le Sénégal devrait chercher à combiner mesures dissuasives et mesures incitatives. Les mesures dissuasives passent par le renforcement des capacités de contrôle, de détection et de sanction de l'administration fiscale.

Le Sénégal devrait poursuivre ses efforts d'amélioration de l'accès aux services administratifs. Le Sénégal a mis en place un système de téléprocédure pour permettre aux contribuables d'effectuer leurs démarches à distance, ainsi qu'un centre d'appel pour répondre aux interrogations des contribuables. Des progrès doivent être encore faits en matière d'accessibilité de ces services. Les petits contribuables informels ne disposent pas de comptes bancaires et ne peuvent donc pas utiliser le service de paiement en ligne. De même, il conviendrait d'accroître la proximité des services administratifs pour les rendre plus accessibles. Le gouvernement devrait essayer d'évaluer les effets de la proximité des services administratifs sur les recettes fiscales dans ce secteur afin d'envisager de mettre en place ce plan d'action.

#### **Encadré 3.5. Le Brésil et le Mexique ont pris des mesures de simplification pour encourager la formalisation des petites entreprises**

Le régime Simples Nacional du Brésil, créé en 2006, vise à réduire les coûts de conformité fiscale et encourager la formalisation, et comprend un programme spécial ciblant les entrepreneurs individuels. Le système réduit les formalités administratives associées à l'enregistrement des entreprises en utilisant un site web et remplace huit impôts et cotisations par un seul paiement d'impôt mensuel. Les microentreprises sont celles dont le revenu annuel brut va jusqu'à 240 000 BRL (réals brésilien), tandis que les petites entreprises ont des revenus compris entre 240 000 BRL et 2.4 millions BRL.

Un programme existe pour les entrepreneurs individuels dont le revenu annuel est inférieur à 36 000 BRL, qui travaillent seuls ou ont un seul employé, et ne possèdent ni ne gèrent d'autres sociétés. Les avantages du programme comprennent : une taxe mensuelle fixe ; l'inscription au registre national des personnes morales, ce qui facilite l'ouverture d'un compte bancaire, les demandes de prêt et l'émission de factures ; et l'accès à une pension de retraite, aux congés maladie et maternité, et à l'assurance contre les accidents de travail. La participation à ce programme a fortement augmenté, et il a contribué à la formalisation des entreprises et des travailleurs.

En 2014, le Mexique a remplacé son régime pour les entrepreneurs indépendants visant à encourager la formalisation. Le Regimen de Incorporación Fiscal cherche à encourager les entreprises informelles à entrer en conformité avec le système fiscal grâce à un programme encadré sur dix ans. Après cette période, elles passent au régime de l'impôt général sur le revenu. Le système comprend un certain nombre d'incitations : une réduction de 100 % de l'IR, qui est progressivement réduite à zéro à la fin des dix ans ; un crédit de 100 % sur la TVA et les taxes d'accise (taxe spéciale sur la production et les services) pendant la première année ; l'accès au financement de la Nacional financiera (banque publique) ; le soutien financier de l'Institut national de l'entrepreneur ; une formation par l'administration fiscale ; et des outils électroniques qui simplifient les procédures de déclaration et de paiement d'impôts. Il est encore relativement tôt pour juger du succès de ce programme, mais il semble avoir encouragé la formalisation d'entreprises.

Source : OCDE (2016), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251670-9-fr>.

Le Sénégal soumet les petits contribuables à l'imposition synthétique. La CGU est un impôt synthétique qui regroupe six impôts différents, dont la patente, la TVA, l'IR assis sur les BIC et la CFCE. La CGU a pour objectif de permettre aux petites entreprises de s'acquitter en une seule fois et définitivement de leurs obligations fiscales, de favoriser le civisme fiscal en adaptant la fiscalité aux petites unités économiques, et de réduire les coûts de gestion de l'impôt. Les montants de la CGU varient en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise et de son secteur d'activité.

Les impôts forfaitaires doivent être mis en place avec précaution. Ils peuvent être bénéfiques pour les petites entreprises qui n'ont pas les capacités de gérer des impôts comme la TVA, l'IS ou l'IR et inciter les entrepreneurs à se formaliser. Cependant, ce système d'impôt augmente le risque d'iniquité horizontale s'il entraîne une charge fiscale disproportionnée. De plus, il limite la volonté des opérateurs de croître, ou les encourage à diviser leurs activités pour rester sous le seuil de l'impôt forfaitaire (OCDE, 2009).

La CGU dans sa conception actuelle présente des faiblesses : elle incite les entreprises rentables à bénéficier d'une imposition synthétique, plutôt qu'à rentrer dans le système réel d'imposition des BIC. La CGU pourrait être révisée, de sorte à inciter les grands opérateurs dégageant suffisamment de bénéfices à rentrer dans le système normal.

### ***Le Sénégal devrait forger une culture de civisme fiscal pour élargir le filet fiscal***

L'émergence d'une culture de civisme fiscal pourrait favoriser la mobilisation des ressources. Chaque citoyen devrait considérer le paiement des impôts comme une composante de la relation qu'il entretient avec la puissance publique (OCDE/FIIAPP, 2015). Une part importante des opérateurs économiques sont dans l'économie informelle et ne paient qu'une partie de leurs impôts, voire aucun. Le comportement de ces opérateurs traduit le faible civisme fiscal au Sénégal. L'émergence d'un civisme fiscal permettrait de lier l'action publique aux citoyens par un contrat social, et d'élargir le filet fiscal. Des conditions sont nécessaires pour établir un civisme fiscal. Le degré de moralité fiscale est lié à la confiance et la satisfaction des citoyens par rapport au gouvernement (encadré 3.6). Pour améliorer la moralité fiscale, l'OCDE (2013) suggère de renforcer et éclaircir le lien entre les revenus et les dépenses publics, d'établir les profils des contribuables (leurs attitudes et leurs perceptions vis-à-vis des impôts), de mieux comprendre le secteur informel, d'accroître la transparence de la politique fiscale, de renforcer le rôle des gouvernements locaux et de moderniser les procédures administratives.

L'éducation fiscale des contribuables contribuerait également à forger une culture de civisme fiscal. L'éducation fiscale permet aux administrations fiscales d'expliquer aux citoyens comment et pourquoi s'acquitter de leurs impôts, tout en faisant un lien entre les dépenses et les recettes publiques. Les programmes d'éducation fiscale des contribuables doivent couvrir différents aspects : informer sur les nouvelles dispositions fiscales et les méthodes de déclaration, répondre aux interrogations, faciliter la vie des contribuables, et expliquer les risques du secteur informel qui échappe à l'impôt (OCDE/FIIAPP, 2015).

Le Sénégal a mis en place des actions afin de promouvoir le civisme fiscal, mais des progrès restent encore à fournir. Suite à la réforme du CGI en 2012, le Gouvernement sénégalais a mis en place en 2013 des journées nationales d'information pour informer les citoyens sur les nouvelles dispositions fiscales. Une vaste campagne médiatique a également été entreprise. Toutefois, les résultats sont mitigés, et le Sénégal devrait poursuivre son action éducative.

### Encadré 3.6. Associer confiance dans l'État et mesures d'exécution permet d'améliorer le civisme fiscal

Pourquoi les individus et les entreprises paient-ils des impôts, et comment les inciter à s'acquitter des impôts dont ils sont redevables ? On considère généralement que le pouvoir de l'État et de son administration fiscale d'assurer le respect des obligations fiscales est le principal facteur garantissant que les contribuables paient leurs impôts. L'application de la législation fiscale repose sur différentes mesures coercitives qui peuvent influencer sur le civisme fiscal, notamment la fréquence des contrôles, le point de savoir si ces contrôles sont basés sur des facteurs objectifs de risque d'incivisme fiscal, les modalités de réalisation des contrôles par les agents de l'administration fiscale, ainsi que la probabilité, réelle et perçue par le contribuable, de faire l'objet d'un contrôle. L'utilisation d'informations provenant de tierces parties est un facteur essentiel de civisme fiscal, tout comme le niveau des amendes en cas d'infractions. Des procédures légitimes, telles que l'assistance procurée par les autorités fiscales, la transparence du processus de paiement ainsi que la clarté et la simplicité du Code des impôts, constituent aussi des mécanismes efficaces de renforcement du civisme fiscal. Les comptes rendus dans les médias sur les activités de contrôle fiscal sont également efficaces à cet égard. Des études ont montré que les mesures de contrainte et la légitimité doivent aller de pair afin d'optimiser le civisme fiscal. Néanmoins, l'expérience indique que ces facteurs ne peuvent pas, à eux seuls, expliquer pourquoi les contribuables sont enclins ou réticents à payer leurs impôts.

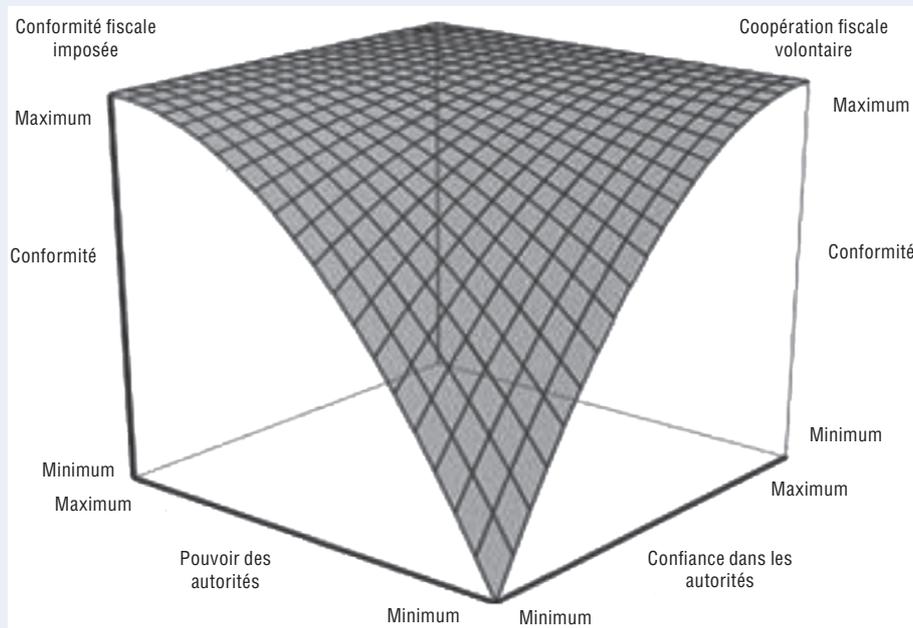
Des travaux de recherche récents ont révélé que les institutions publiques et l'administration fiscale doivent inspirer confiance pour que les contribuables paient spontanément leurs impôts. La confiance recouvre le concept de « confiance sociale » qui désigne « l'opinion générale des individus et des groupes sociaux selon laquelle les autorités fiscales sont bienveillantes et agissent pour le bien commun » (Kirchler et al., 2008). La confiance des contribuables dans leur administration peut dépendre de nombreux facteurs différents. L'administration doit convaincre que les chances de réussite des tricheurs (bénéficiaires des services publics sans payer d'impôts) sont faibles, que l'administration est bien organisée et fonctionne de manière juste et efficace, et que la lutte contre la corruption garantit que les recettes de l'impôt bénéficient à l'ensemble de la société et pas à quelques privilégiés (Rothstein, 2000). Les contribuables doivent aussi être satisfaits des services qu'ils reçoivent en contrepartie de leur impôt ; si les biens et les services publics sont insuffisants et de piètre qualité, les contribuables pourraient de fait refuser d'honorer leurs obligations fiscales. Cette problématique se pose surtout dans les pays en développement et les économies émergentes.

Ces différents facteurs du civisme fiscal ont été rassemblés au sein d'un « cadre de la pente glissante » (graphique 3.10). Selon ce cadre, le civisme fiscal peut être amélioré en renforçant les mesures d'exécution (pouvoir des autorités), la confiance, ou les deux (Tsikas, 2017). Si les relations entre administration fiscale et contribuables sont empreintes de confiance mutuelle et suivent une approche de service axé sur le client, les contribuables se sentiront tenus de payer spontanément leurs impôts. À l'inverse, dans un climat de méfiance et de manque de respect entre contribuables et administration fiscale, celle-ci devra recourir à ses pouvoirs d'exécution pour s'assurer du respect des obligations fiscales. Mesures d'exécution et confiance ont un effet positif sur le civisme fiscal, mais au-delà d'un certain seuil, cet effet va en diminuant.

Ce cadre pose l'hypothèse que les pouvoirs d'exécution exercent une certaine influence sur la confiance, et vice-versa. Les mesures d'exécution peuvent nourrir la confiance, mais elles peuvent également la briser. Des amendes très élevées et des contrôles fiscaux très fréquents peuvent éroder la confiance des contribuables respectueux de leurs obligations. À l'inverse, trop peu de contrôles face à d'évidentes pratiques de fraude fiscale et des amendes très faibles peuvent alimenter la défiance et inciter les contribuables à se soustraire à l'impôt. L'application des lois fiscales a un rôle important à jouer pour accroître le civisme fiscal (Lederman, 2017), mais une administration fiscale qui exercerait ses pouvoirs de manière abusive, et non légitime, risquerait de saper le civisme fiscal. Dans les pays où les contribuables ont particulièrement peu confiance dans leur État et dans leur administration fiscale, une multiplication des efforts pour mieux faire appliquer la législation fiscale peut même détruire la confiance et avoir des effets dommageables sur la discipline fiscale (Feld et Frey, 2002 ; Tsikas, 2017).

Encadré 3.6. **Associer confiance dans l'État et mesures d'exécution permet d'améliorer le civisme fiscal (suite)**

Graphique 3.10. **Différents facteurs du civisme fiscal sont regroupés dans le cadre de la pente glissante**



Source : Kirchler, Hoelzl et Wahl (2008), <https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004>.

La construction théorique du cadre a été mise à l'épreuve des faits en évaluant le dosage requis de mesures d'exécution et de confiance permettant d'atteindre un niveau prédéfini de civisme fiscal. Plus la confiance est faible, plus les mesures d'exécution auront un effet sur le civisme, et vice-versa. En situation réelle, il s'avère que la confiance est plus efficace qu'une application stricte de la législation pour parvenir à un niveau élevé de civisme fiscal. L'analyse empirique montre clairement que les États doivent créer un environnement de confiance parmi les contribuables pour qu'ils soient incités à honorer leurs obligations fiscales.

Sources : Feld et Frey (2002), <http://dx.doi.org/10.1007/s101010100032> ; Kirchler (2007), <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628238> ; Kirchler, Hoelzl et Wahl (2008), <https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004> ; Lederman (2017), <https://spea.indiana.edu/doc/research/finance-conference/2017-papers/lederman.pdf> ; Rothstein (2000), <http://dx.doi.org/10.1177/0951692800012004007> ; Tsikas (2017), [http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf\\_bib/dp-589.pdf](http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-589.pdf).

Les campagnes d'information mises en place par le Sénégal sont des instruments très utiles pour stimuler le civisme fiscal, mais ils doivent être accompagnés d'une éducation fiscale plus orientée sur le long terme. Le Sénégal a commencé à introduire l'éducation fiscale dans le milieu universitaire en créant le master fiscalité à l'université Cheik Anta Diop. Le gouvernement pourrait également introduire une éducation fiscale dans les programmes scolaires dès le plus jeune âge et accessible à tous, afin de forger un civisme fiscal dont les effets perdureront à long terme. L'éducation des citoyens nécessite de combiner une approche théorique et une approche pratique. Cela supposera de mettre en place un programme d'éducation qui va au-delà d'une simple formation (encadré 3.7).

Pour autant, le gouvernement devrait continuer à mettre en place des techniques de communication adaptées à la diversité de la population, comme l'utilisation de différents supports matériels et différentes langues nationales pour rendre le message plus accessible et compréhensible.

### Encadré 3.7. Des États ont mis en place des mesures éducatives pour accroître le civisme fiscal

Le Burundi a mis en place une campagne pour encourager les commerçants du secteur informel à s'immatriculer pour obtenir un numéro d'identification fiscale, et ainsi rentrer dans la base imposable. La campagne a commencé dans des centres commerciaux pour ensuite s'étendre dans les marchés et boutiques. Elle a débuté par une première phase de sessions de sensibilisation sur les raisons qui justifient le paiement des impôts afin d'approfondir les connaissances des citoyens en matière fiscale. Elle a été organisée conjointement avec des administrateurs locaux et des responsables des marchés. Des documents d'information ont été rédigés en français et en kirundi. La deuxième phase consistait à sensibiliser les contribuables à s'immatriculer et veiller au respect de leurs obligations fiscales. Des agents d'immatriculation ont été recrutés parmi des étudiants pour aider les commerçants à s'immatriculer et obtenir un numéro d'identification fiscale. Des agents de l'administration fiscale ont également participé à cette deuxième phase en recensant les contribuables non immatriculés. Cette initiative a permis d'augmenter le nombre d'immatriculation et réduire la taille du secteur informel. Les contribuables ont amélioré leurs connaissances fiscales et accru leur conscience de l'obligation morale de s'acquitter de l'impôt volontairement. Pour être efficace, la stratégie adoptée par le Burundi a été d'inclure des représentants des commerçants, plus proches de la population que l'administration fiscale.

Des pays comme le Brésil, la Jamaïque, le Kenya et Maurice ont entrepris des initiatives dans lesquelles l'éducation est faite dès le plus jeune âge. Le Brésil a mis en place des centres d'assistance comptable et fiscale dans les universités pour fournir gratuitement des conseils, épauler les contribuables défavorisés et les aider à se repérer dans le système juridique. Les conseils sont prodigués par les étudiants avec l'appui de leurs enseignants. La Jamaïque a mis en place un programme d'éducation fiscale de l'école primaire à l'enseignement tertiaire. De même, le Kenya a mis en place un programme de sensibilisation en milieu scolaire avec la création de clubs fiscaux dans lesquels les élèves peuvent débattre de questions fiscales. Maurice a aussi mis en place un programme de sensibilisation à l'impôt en milieu scolaire afin de sensibiliser les contribuables de demain à l'importance et la raison d'être des impôts, et de construire un civisme fiscale dès le plus jeune âge.

Source : OCDE/FIIAPP (2015).

#### Notes

1. Le régime réel simplifié s'adresse aux contribuables dont le chiffre d'affaires annuel est compris entre 50 et 100 millions FCFA. Les contribuables soumis à ce régime bénéficient de certains avantages : 1) le versement trimestriel des retenues sur les salaires effectuées au titre d'un mois ; 2) le paiement de la TVA à l'encaissement ; 3) un abattement de 15 % du bénéfice imposable pour ceux qui ont adhéré à un centre de gestion agréé.
2. Ce chapitre fiscal n'analyse pas en détail dans quelle mesure le Sénégal a effectivement mis en œuvre les standards minimums établis par le paquet BEPS. Un processus rigoureux d'examen par les pairs visant à évaluer la mise en œuvre des standards minimums du BEPS par tous les pays est actuellement élaboré par le cadre inclusif sur le BEPS, qui est le forum approprié pour procéder à ces examens.

## Références

- ATAF (2013), « Guide pratique sur l'échange de renseignements à l'attention des pays en voie de développement », ATAF Publication, [http://www.oecd.org/fr/ctp/fiscalite-internationale/guide\\_pratique\\_echange\\_de\\_renseignements.pdf](http://www.oecd.org/fr/ctp/fiscalite-internationale/guide_pratique_echange_de_renseignements.pdf).
- Bachas, P. et M. Soto (2016), « Not(ch) your Average Tax System: Corporate Taxation Under Weak Enforcement », document de travail, [https://www8.gsb.columbia.edu/faculty-research/sites/faculty-research/files/finance/Applied%20Microeconomics/Fall%202016/Corporate\\_tax\\_elasticity\\_BachasSoto\\_2016%20\(1\).pdf](https://www8.gsb.columbia.edu/faculty-research/sites/faculty-research/files/finance/Applied%20Microeconomics/Fall%202016/Corporate_tax_elasticity_BachasSoto_2016%20(1).pdf).
- Banque Mondiale (2017), *Paying Taxes 2017*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2017.pdf>.
- Benjamin, N. et A. A. Mbaye (2012), « Les entreprises informelles de l'Afrique de l'ouest francophone : taille, productivité et institutions », L'Afrique en développement, coédition AFD-Banque mondiale, Pearson, <http://www.afd.fr/fr/les-entreprises-informelles-de-lafrique-de-louest-francophone-taille-productivite-et-institutions>.
- Chambas, G. (2014), « Coordination fiscale en UEMOA : évaluer le passé et tracer l'avenir », conférence UEMOA-FMI, Dakar, 30 avril-2 mai 2014.
- Chambas, G. (2005a), « Afrique au Sud du Sahara : quelle stratégie de transition fiscale ? », Études et documents, document de travail, janvier 2005, CERDI, Clermont-Ferrand, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00564676/document>.
- Chambas, G. (2005b), « TVA et transition fiscale en Afrique : les nouveaux enjeux », *Afrique contemporaine*, vol. 3, n° 215, pp. 181-194, DOI : <http://dx.doi.org/10.3917/afco215.0181>.
- Chambas, G. et E. Duret (2000), « La mobilisation des ressources pour la réalisation de projets municipaux dans quelques villes d'Afrique sub-saharienne », Étude DGCID-MAE.
- Charlet, A. (2015), « The VAT and customs treatment of the mining industry in sub-Saharan Africa », dans V. Thuronyi et G.M. Michielse (dir. pub.), *Tax Design Issues Worldwide*, Series on International Taxation n° 51, Kluwer Law International, ISBN-10 : 9041156100.
- Charlet, A., B. Laporte et G. Rota-Graziosi (2013), « La fiscalité minière en Afrique de l'Ouest et du Centre », *Revue de droit fiscal*, n° 48, 28 novembre 2013.
- Cottarelli, C. (2011), « Mobilisation des recettes dans les pays en développement », Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://imf.org>.
- De Paula, A. et J. Scheinkman (2010), « Value-Added taxes, Chain Effects, and Informality », *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (October 2010): 195–221, <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/mac.2.4.195>
- DGID (2017), document non publié, Direction générale des impôts et des domaines du Sénégal, <http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/>
- Everest-Phillips, M. (2010), « State-Building Taxation for Developing Countries: Principles for Reform », *Development Policy Review*, vol. 28, n° 1, pp. 75-96, DOI : <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7679.2010.00475.x>.
- Feld, L. P. et B. S. Frey (2002), « Trust breeds trust: How taxpayers are treated », *Economics of Governance*, vol. 3, n° 2, pp. 87-99, DOI : <http://dx.doi.org/10.1007/s101010100032>.
- Fjeldstad, O-H (2006), *Local Revenue Mobilization in Urban Settings in Africa*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, <https://www.cmi.no/publications/file/2338-local-revenue-mobilization-in-urban-settings-in.pdf>
- FMI (2017), « Senegal Staff report for the Article IV Consultation and third review under the policy support instrument - Press release, and staff report », IMF Country report n° 17/1, Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://imf.org>.
- FMI (2014), « Spillovers in international corporate taxation », IMF Policy Paper, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>.
- Fossat, P et M. Bua (2013), « Tax Administration Reform in the Francophone Countries of Sub-Saharan Africa », IMF Working paper, WP/13/173, Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13173.pdf>.
- Harrison, G. et R. Krelove (2005), « VAT Refunds: A Review of Country Experience », IMF Working Paper, WP/05/218, Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT-Refunds-A-Review-of-Country-Experience-18646>.

- IBFD (2017), *Tax Research Platform* (base de données), International Bureau of Fiscal Documentation <https://www.ibfd.org/>.
- Keen, M (2012), « Taxation and Development: Again », IMF Working Paper, WP/12/220, Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://imf.org>.
- Kirchler, E. (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, DOI : <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628238>.
- Kirchler, E., E. Hoelzl et I. Wahl (2008), « Enforced versus voluntary tax compliance: The 'slippery slope' framework », *Journal of Economic Psychology*, vol. 29, n° 2, pp. 221-225, DOI : <https://doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004>.
- Klemm, A. (2009), « Cause, Benefits and Risks of Business Tax Incentives », IMF Working Paper, WP/09/21, Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://www.imf.org/>.
- Lederman, L. (2017), « Does Enforcement Crowd Out Voluntary Tax Compliance ? », Working Paper, <https://spea.indiana.edu/doc/research/finance-conference/2017-papers/lederman.pdf>.
- Mansour, M. et G. Rota-Graziosi (2013), « Tax coordination, tax competition, and revenue mobilization in the West African Economic monetary Union », IMF Working paper, WP/13/163, Fonds monétaire international, Washington, DC, <https://www.imf.org/>.
- McCluskey, W. J. et R. C.D. Franzsen (2016), « Property Tax reform in Africa: Challenges and Potential », World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, DC, 14-18 mars 2016.
- MEFP (2016), « Rapport d'évaluation des dépenses fiscales-2014 », ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Dakar, <http://www.finances.gouv.sn/>.
- MEFP (2013), « Évaluation des dépenses fiscales- Rapport 2013 », ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Dakar, <http://www.finances.gouv.sn/>.
- Natural Resource Governance Institute (2014), « Charte des ressources naturelles », [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural\\_Resource\\_Charter\\_French20141002.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural_Resource_Charter_French20141002.pdf).
- Nohoua, T. (2016), « Les déterminants de la disposition des managers à formaliser les PME informelles en Côte d'Ivoire », *Études caribéennes*, consulté le 24 octobre 2017, <http://etudescaribeennes.revues.org/10358> ; DOI : 10.4000/etudescaribeennes.10358
- OCDE (2017), *Examen multidimensionnel du Sénégal : Volume 1. Évaluation initiale*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273092-fr>
- 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 (2015a), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>.
- OCDE (2015b), « Exposé des actions 2015 », Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Paris, <https://www.oecd.org/fr/ctp/beps-expose-des-actions-2015.pdf>.
- OCDE (2013), « Principes pour améliorer la transparence et la gouvernance des incitations fiscales à l'investissement dans les pays en développement », Paris, <https://www.oecd.org/fr/ctp/fiscalite-internationale/principes-pour-ameliorer-la-transparence-et-la-gouvernance-des-incitations-fiscales.pdf>
- OCDE (2009), *Taxation of SMEs: Key Issues and Policy Considerations*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264024748-en>
- OCDE (2007), « Fundamental Reform of Corporate Income Tax, » OECD Tax Policy Studies, n 16, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/19900538>.
- OCDE/ATAF/CUA (2016), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 1990-2014*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253308-en-fr>
- OCDE/FIIAPP (2015), *Édifier une culture fiscale, du civisme et de citoyenneté : Un document de référence global de l'éducation des contribuables*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230163-fr>.
- OCDE/PNUD (2015), *Rapport sur les résultats des programmes IISF - TIWB programme n° F0002-2015*, <http://www.tiwb.org/fr/actualites-documentation/rapports-resultats-iisf/programme-outcome-report-senegal-f0002-2015.pdf>

- Perry, G. E., et al. (2007), *Informality: exit and exclusion*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-7092-6>.
- Rothstein, B. (2000), "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, n 4, pp. 477-501, DOI : <http://dx.doi.org/10.1177/0951692800012004007>.
- Tsikis, S. A. (2017), « Enforce tax compliance, but cautiously: the role of trust in authorities and power of authorities », *Hannover Economic Papers* (HEP), n° 589, Leibniz Universität Hannover, [http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf\\_bib/dp-589.pdf](http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-589.pdf).
- UEMOA (2015), « Rapport sur la dynamique de convergence dans la Zone UEMOA : du pacte de 1999 aux nouveaux critères de 2015 », Union économique et monétaire ouest-africaine, Ouagadougou, <http://www.uemoa.int/fr/rapport-sur-le-dynamique-de-convergence-dans-la-zone-uemoa-du-pacte-de-1999-aux-nouveaux-criteres-de>.

## Chapitre 4

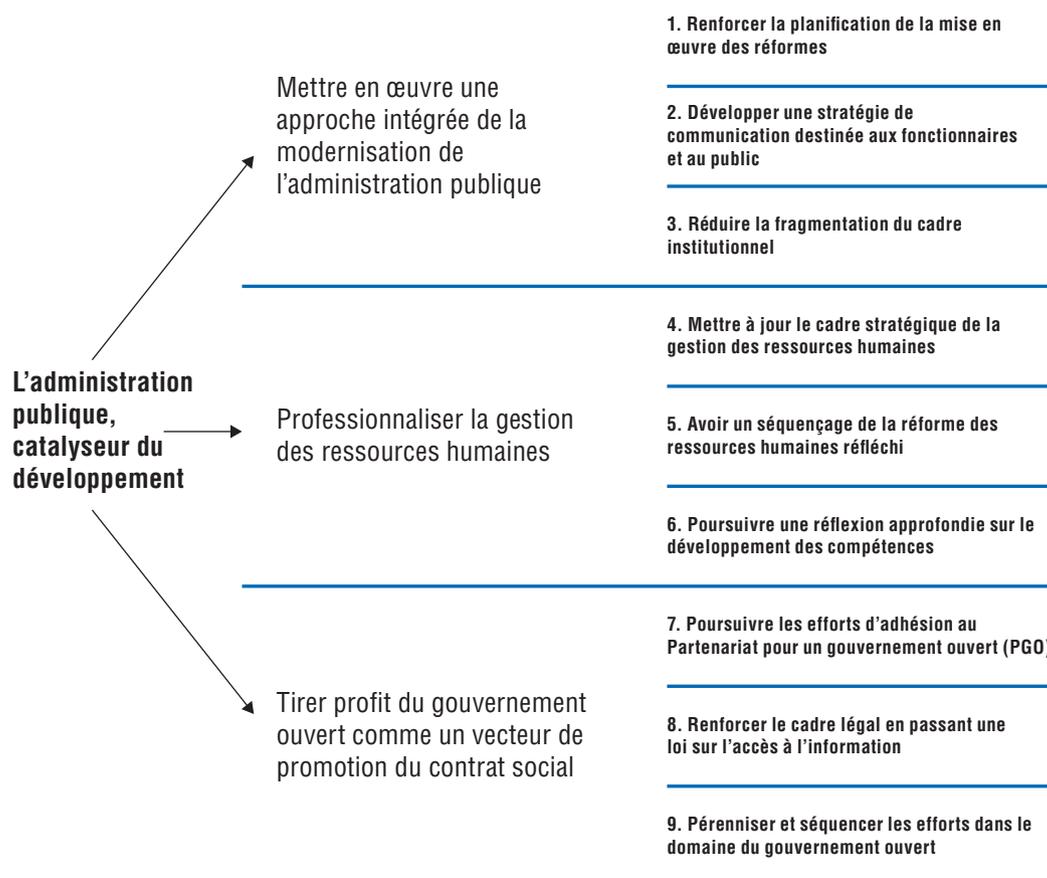
# Vers une administration publique opérant comme catalyseur du développement social et économique sénégalais

*Ce chapitre vise à apporter des recommandations pour que l'administration publique sénégalaise devienne un catalyseur du développement. Une première section présente les difficultés actuelles du fonctionnement de l'administration sénégalaise, ainsi que l'importance d'une approche intégrée et coordonnée dans le pilotage de sa modernisation. La professionnalisation de la gestion des ressources humaines (GRH) fait l'objet d'une deuxième section. La dernière section traite en détail de la notion de gouvernement ouvert comme vecteur de promotion du contrat social.*

Le besoin d'une administration publique performante est de plus en plus marqué. Le Sénégal a connu un taux de croissance économique élevé au cours des dernières années, et la découverte récente de grands gisements de gaz et de pétrole a placé le pays sous les projecteurs d'investisseurs potentiels (Banque mondiale, 2017a). Cette situation pourrait engendrer un afflux de capitaux, permettant de financer de grandes réformes structurelles. Dans un tel contexte, une administration performante, capable de mener à terme un processus aussi profondément transformateur, est un élément essentiel. Ce besoin est renforcé par les défis considérables auxquels fait face le pays dans le domaine de l'administration publique, selon des indicateurs tels que le rapport de la Banque mondiale, *Doing Business*, ou le rapport sur la compétitivité dans le monde du Forum économique mondial (FEM). De manière générale, le Sénégal fait face à des contraintes importantes quant à la perception de la qualité de prestation des services publics (voir chapitre 1). En 2016, l'indice d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale (2016) montre que le Sénégal dépasse les scores moyens en Afrique subsaharienne pour la gestion du secteur public et des institutions, mais également que le pays n'a pas amélioré son score en matière de qualité de l'administration publique depuis 2008.

Le gouvernement a créé un intérêt autour de la nécessité de réformer l'administration publique pour en accroître l'efficacité. Conscient des faiblesses actuelles de l'administration publique, le président Macky Sall a identifié la modernisation de l'administration comme priorité lors de son arrivée au pouvoir en 2012. Elle a été identifiée comme un des quatre piliers de réformes majeures, avec la révision de la Constitution, la réforme foncière et l'Acte III de la décentralisation.

Afin de doter l'État d'une capacité d'impulsion pour la transformation économique et sociale, l'administration publique et ses agents devraient avoir un dynamisme et une efficacité qui leur permettent d'assurer des services de qualité. Le Plan Sénégal émergent (PSE) 2014-23, stratégie décennale de développement du pays, fait référence au besoin de réforme de l'administration publique dans son premier volet quinquennal (2014-18). Toutefois, l'approche opérationnelle n'y est pas spécifiée : « Le PSE vise à améliorer l'accès des usagers au service public, la rationalisation des structures étatiques, la promotion d'un système de recrutement basé sur le mérite, la modernisation de la GRH ainsi que le renforcement des capacités de formulation, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. [La réforme] doit asseoir une administration performante à travers l'automatisation des procédures administratives, l'internalisation de la culture de la gestion axée sur les résultats. » (République du Sénégal, 2014, p. 88). L'objectif de ce chapitre est de fournir des orientations stratégiques sur les moyens d'approfondir et de concrétiser cette démarche de réforme dans le cadre de la préparation du deuxième volet quinquennal du PSE. Une vue d'ensemble de ces orientations stratégiques est fournie dans le graphique 4.1.

Graphique 4.1. **Trois axes d'orientations stratégiques sont proposés au Sénégal**

## La modernisation de l'administration publique nécessite une approche intégrée

### **Le besoin d'amélioration de la qualité du service public est tangible**

Plusieurs indicateurs internationaux montrent le besoin d'améliorer la qualité du service fourni par l'administration publique au Sénégal. Selon l'indicateur *Doing Business* de la Banque mondiale, qui mesure la réglementation des affaires et son application effective, le Sénégal se place au 147<sup>e</sup> rang sur 190 pays en 2017 (Banque mondiale, 2017b). Le Ghana est le mieux placé des pays de la région (108<sup>e</sup>). Le FEM situe le Sénégal au 112<sup>e</sup> rang des 138 pays, sur la base de l'Indice global de compétitivité (FEM, 2017). La corruption et, dans une moindre mesure, la bureaucratie gouvernementale inefficace, sont listés parmi les facteurs les plus problématiques pour faire des affaires au Sénégal (FEM, 2017). En ce qui concerne le pilier « institutions » de l'indice, les éléments les plus problématiques au Sénégal incluent, entre autres, le manque de confiance envers les politiciens, le favoritisme des décisions des représentants du gouvernement, le détournement des fonds publics, les paiements irréguliers et les pots de vins, ainsi que la faible indépendance judiciaire (FEM, 2017).

Du point de vue du citoyen, l'accès est difficile et inégal pour les services sociaux de base tels que l'eau, l'assainissement, la santé et l'éducation, ainsi que les services judiciaires. Selon l'Afrobaromètre (n.d.), 57 % des Sénégalais perçoivent que la façon dont le gouvernement répond à l'amélioration des services de santé de base est pauvre, et 65 % estiment qu'il est difficile d'obtenir un traitement dans un centre de santé public. D'après le ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du service public (MFPRERSP), le manque de qualité des services publics est dû à des dysfonctionnements imputables à plusieurs facteurs, tels que des structures administratives qui ne sont pas toujours adaptées ; des procédures peu centrées sur la qualité du service ; une insuffisance de « l'approche client » dans les pratiques administratives ; et des insuffisances liées au management des services (MFPRERSP, 2016). La réforme de l'administration publique est donc nécessaire pour améliorer la qualité du service public.

La problématique de la modernisation de l'administration publique est commune aux pays de la sous-région. Par exemple, la Côte d'Ivoire fait partie des pays de la zone qui a connu des avancées notables ces dernières années, comme par exemple l'initiative « e-administration ». Celle-ci permet de réduire les délais et de simplifier l'accès aux services publics. Ainsi, chaque fonctionnaire ivoirien dispose d'un code lui permettant d'accéder à toutes les démarches administratives (passer des concours, demander une attestation, etc.).

### **L'enjeu de la quatrième génération de réformes de l'administration publique est substantiel**

L'administration publique sénégalaise a connu plusieurs réformes depuis l'indépendance du pays en 1960. Quatre vagues de réformes (Secrétariat général du gouvernement, 2017) se sont succédé sans parvenir à transformer l'administration publique en un véritable outil de développement :

- Première génération de réformes (1960-80) – orientée vers le renforcement de la base administrative de l'État et la consolidation de la cohésion nationale.
- Deuxième génération de réformes (1980-92) – principalement caractérisée par le désengagement de l'État et l'impact des programmes d'ajustement structurel.
- Troisième génération de réformes (1992-2011) – dirigée vers la gouvernance économique, financière et la promotion de la bonne gouvernance.
- Quatrième génération de réformes (2012-aujourd'hui) – suite à l'élection du président Sall en 2012, une nouvelle vague de réformes en appui du PSE vise le renforcement des capacités d'impulsion de l'État.

Le secteur public continue d'être perçu comme une bureaucratie peu performante. À titre d'exemple, la Lettre de politique sectorielle de développement (LPSD) 2017-21 du MFPRERSP identifie sept contraintes principales du secteur public, liées à l'organisation générale de l'administration ; aux lourdeurs des procédures administratives ; au statut des agents 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 (MFPRERSP, 2017a).

L'organisation en avril 2016 du Forum national de l'administration (FNA) a permis d'identifier huit mesures stratégiques de haut niveau (encadré 4.1) suite à un processus participatif<sup>1</sup>, et d'adopter un plan d'actions prioritaires qui comporte une cinquantaine de procédures administratives à alléger, simplifier, décentraliser, déconcentrer et/ou dématérialiser.

#### Encadré 4.1. **Le Forum national de l'administration a identifié huit mesures stratégiques**

1. Adoption du Schéma directeur de modernisation de l'administration publique
2. Réalisation d'un audit général des structures et des procédures dans tous les départements ministériels en vue de l'adoption, par chaque entité, d'une « charte qualité »
3. Adoption de la Charte de la déconcentration
4. Mise en place du Comité de modernisation de l'administration publique
5. Élaboration d'un nouveau droit de la fonction publique
6. Élaboration d'un plan d'harmonisation des rémunérations
7. Élaboration d'un code de déontologie générale des agents publics
8. Actualisation du cadre juridique régissant l'organisation et le fonctionnement des cabinets ministériels, des secrétariats généraux, ainsi que des directions de l'administration centrale.

Source : MFPRERSP (2016).

Les huit mesures stratégiques du FNA montrent l'enjeu et l'envergure de l'agenda de modernisation, mais le calendrier initial de mise en œuvre (adopté suite au FNA<sup>2</sup>) diffère considérablement de la mise en œuvre effective. Ce retard dans la mise en œuvre est également observé pour les engagements plus opérationnels, comme par exemple les procédures de simplification mentionnées ci-dessus. Concernant les huit mesures stratégiques du FNA, certains domaines ont avancé, comme par exemple l'adoption du schéma directeur ou la charte de déconcentration, mais d'autres, comme l'élaboration d'un nouveau droit de la fonction publique, sont en profond décalage avec le calendrier de mise en œuvre initialement prévu. Alors que la feuille de route pour l'élaboration d'un nouveau droit de la fonction publique prévoyait la soumission du projet de loi à l'Assemblée nationale en juin 2017, ce chantier n'est qu'au stade initial, c'est-à-dire à une réflexion stratégique par rapport à la nature de la réforme. Il semble donc difficile de respecter le calendrier prévu, ce qui crée des attentes insatisfaites au sein de l'administration. Ces retards dans la mise en œuvre des réformes seront délicats à justifier lors de la deuxième édition du FNA, en 2018.

Au-delà d'une planification plus réaliste de la mise en œuvre des réformes, les dirigeants sénégalais devront insister sur l'interdépendance entre les différentes initiatives de réforme, et s'investir dans le développement d'une stratégie de communication qui cible les fonctionnaires, mais aussi les citoyens. Cette stratégie de communication visera, entre autres, à faciliter la gestion des attentes et à promouvoir les synergies entre les différentes initiatives, grâce notamment à un calendrier réaliste de mise en œuvre des réformes.

#### **Un cadre institutionnel fragmenté ne permet pas l'exploitation optimale de ressources limitées**

L'agenda de modernisation de l'administration publique est vaste, et le cadre institutionnel (les acteurs clefs de la mise en œuvre de cet agenda) est fragmenté. Ces acteurs sont, en premier lieu, des institutions telles que le MFPRERSP, le Bureau d'organisation et méthodes (BOM), qui relève de la présidence de la République, et la Direction de la promotion de la bonne gouvernance (DPBG) 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 (MIANPBG). À cela s'ajoutent le Comité de modernisation de l'administration

publique ; ainsi que les Comités ministériels de modernisation ; ou encore le Bureau opérationnel de suivi (BOS) du PSE, rattaché à la Présidence, qui suit la mise en œuvre des projets phares du PSE, y compris en matière de modernisation de l'administration publique.

La configuration actuelle du MFPRERSP – qui inclut une Direction du renouveau du service public (DRSP) – reflète la volonté politique de privilégier la dimension de la modernisation de l'administration publique. Selon le décret n° 2014-895 du 22 juillet 2014 relatif aux attributions du MFPRERSP, le ministère est chargé de l'administration des agents publics (fonctionnaires et non fonctionnaires) ; veille à la mise en place d'une politique dynamique en matière de fonction publique et à la rationalisation des effectifs ; assure la productivité de l'administration publique par la mise en place d'un système de gestion de la performance ; favorise un bon accueil des usagers et s'assure de la mise en place de mécanismes et d'outils pour répondre à leurs attentes ; veille à la qualité du service public et à la promotion du dialogue social dans la fonction publique ; engage les initiatives nécessaires à la modernisation de l'action publique ; et prépare la législation et la réglementation relatives à la fonction publique et veille à leur bonne application (MFPRERSP, 2014).

Le MFPRERSP comprend comme services techniques, outre le centre médico-social de la fonction publique et le centre national de formation et d'action, la Direction générale de la fonction publique (DGFP) et la DRSP, mais ne dispose à l'heure actuelle (juillet 2017) que d'un projet de décret portant sur l'organisation du ministère dans cette nouvelle configuration et précisant les fonctions et les responsabilités de chacune des directions. La DGFP est composée de trois directions : la Direction des études, de la législation et du contentieux ; la Direction de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ; et la Direction de la gestion des carrières. La DGFP compte la majeure partie des effectifs du ministère et est, entre autres, responsable de l'élaboration d'un nouveau droit de la fonction publique. La DRSP, direction récente créée en 2014, dispose d'effectifs très limités (neuf personnes en juillet 2017) pour un agenda très large car elle a pour mission de préparer et d'assurer la mise en œuvre des politiques destinées à rénover et moderniser l'administration publique. Elle est notamment responsable du pilotage de la plupart des huit mesures du FNA, comme par exemple, l'adoption d'une charte qualité, l'élaboration d'un plan d'harmonisation des rémunérations et l'élaboration d'un Code de déontologie générale des agents publics.

Le BOM se situe au sein du Secrétariat général de la présidence de la République, et est chargé de renforcer la capacité de prestation de services de l'administration publique. Il existe depuis 1968, et a été conçu initialement comme une entité de supervision de la mise en œuvre de la vision présidentielle par le pouvoir exécutif. Il aide le président à atteindre ses objectifs politiques, de budget, de gestion et de réglementation. Son mandat, son nom et son ancrage institutionnel ont changé au fil des années. Selon le décret n° 2016-300 du 29 février 2016 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du BOM, cette entité est une structure d'étude, d'appui et de conseil, chargée de mener des audits stratégiques, opérationnels et fonctionnels pour améliorer l'action publique ; de veiller à l'adaptation permanente de l'organisation des services de l'État ; de coordonner et animer, en liaison avec les autres entités, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de formation permanente des agents de l'État ; de contribuer au renforcement des capacités des ressources humaines (RH) de l'administration publique ; de contribuer à l'amélioration de la gouvernance des agences d'exécution et des entreprises publiques ; de mener toute action, avec les acteurs étatiques et non étatiques, destinée à améliorer le service rendu aux usagers ; d'informer les autorités compétentes sur les performances

de l'administration publique ; de participer à la formulation des politiques publiques ; de participer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques ; et de promouvoir, au sein de l'administration publique, la culture du résultat, de la transparence, de l'évaluation, de la responsabilité et de la qualité (République du Sénégal, 2016).

La DPBG, l'une des quatre directions du MIANPBG, coordonne la politique de promotion de la bonne gouvernance, aussi bien de l'administration publique et de la société. Elle est chargée de promouvoir la participation des acteurs non étatiques dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques aux niveaux régional, national et local ; de promouvoir les règles et bonnes pratiques en matière de transparence et de reddition des comptes dans la gestion des affaires publiques ; de concevoir et mettre en œuvre une politique de formation sur la bonne gouvernance ciblant tous les acteurs de la vie publique, la société civile et le secteur privé ; de contribuer au renforcement de la gouvernance institutionnelle ; de concevoir et mettre en œuvre un plan de communication sociale pour développer la culture de bonne gouvernance, par le partage des valeurs de transparence, de redevabilité, d'efficacité et d'anti-corruption ; de développer chez les agents de l'État et des collectivités locales une culture de gestion vertueuse ; d'identifier, collecter et diffuser les bonnes pratiques de gouvernance, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé ; et de la mise en œuvre de la déclaration des chefs d'État africains sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises.

Le Comité de modernisation de l'administration publique, rattaché au Premier ministre, a comme mission d'impulser et de faciliter l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de modernisation de l'administration. Le comité a été créé par le décret n° 2017-231 du 7 février 2017 ; il est composé du ministre de l'Économie, des Finances et du Plan ; du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique ; du ministre de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire ; du ministre de la Fonction publique, de la Rationalisation des Effectifs et du Renouveau du service public ; et du ministre de l'Intégration africaine, du Nepad et de la Promotion de la bonne gouvernance (République du Sénégal, 2017a). Il est doté d'un Secrétariat permanent, assuré par la DRSP au sein du MFPRERSP. L'article 2 de l'arrêté qui fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement du Comité de modernisation de l'administration publique, prévoit également la création d'un comité ministériel de modernisation au sein de chaque département ministériel (République du Sénégal, 2017b). Ces comités ministériels seront responsables de la préparation, la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des réformes et actions tendant à améliorer la qualité des services de leurs départements ministériels, et travailleront en étroite collaboration avec le secrétariat permanent.

La duplication de responsabilités dans le domaine de la modernisation de l'administration publique, déjà visible au niveau des mandats des institutions clefs citées ci-dessus, se traduit également par un chevauchement des priorités dans leurs documents stratégiques. À titre d'exemple, le tableau 4.1 donne un aperçu des priorités de trois acteurs clefs (MFPRERSP, MIANPBG, BOM) telles qu'elles sont énoncées dans leurs documents stratégiques respectifs. Les chevauchements en matière de rationalisation des structures, modernisation de la GRH, amélioration de la qualité du service public et promotion de la gestion axée sur les résultats, apparaissent clairement. Alors que les périodes couvertes par les différents documents stratégiques repris dans le tableau diffèrent dans une certaine mesure, les entretiens avec ces institutions lors de la mission de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de mai 2017 confirment une perception de chevauchements et de duplication aujourd'hui encore, en particulier entre le MFPRERSP (DRSP) et le BOM.

Tableau 4.1. **La responsabilité de la modernisation de l'administration publique sénégalaise est partagée entre plusieurs institutions**

Institution	MFPRERSP	MIANPBG		BOM
Document	LPSD 2017-21	Cadre d'orientation stratégique de bonne gouvernance 2013-17	LPSD 2016-20	Plan pluriannuel 2014-17
<b>Axes stratégiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Modernisation de la GRH de l'État (passer d'une gestion administrative à une gestion moderne des RH).</li> <li>● Rénovation du service public (amélioration d'accès aux services, rationalisation des structures étatiques, renforcement des capacités de formulation, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques).</li> <li>● Amélioration de la gouvernance institutionnelle (pilotage, système de planification et de suivi-évaluation, gestion des ressources et de la communication institutionnelle).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Contribuer au renforcement de l'État de droit et de la démocratie.</li> <li>● Renforcer le respect des règles d'intégrité publique.</li> <li>● Améliorer l'efficacité de l'administration publique.</li> <li>● Appuyer la consolidation des politiques de décentralisation, de déconcentration et de développement territorial.</li> <li>● Améliorer la qualité de la gouvernance des secteurs stratégiques.</li> <li>● Assurer aux décideurs et aux populations une meilleure appropriation des principes et valeurs de bonne gouvernance.</li> <li>● Renforcer les capacités de gestion et de pilotage de la stratégie (système de suivi de la gouvernance et communication interne et externe).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Renforcement de la coordination de la mise en œuvre des politiques d'intégration africaine.</li> <li>● Renforcement de l'application des règles et principes de bonne gouvernance dans tous les secteurs du développement.</li> <li>● Renforcement des capacités institutionnelles et de pilotage du ministère.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rationalisation des structures administratives.</li> <li>● Modernisation de la GRH.</li> <li>● Amélioration de la qualité du service public.</li> <li>● Promotion de la culture de résultats.</li> </ul>

Note : Les documents repris dans le tableau sont ceux qui sont disponibles pour chaque institution.

Sources : MFPRERSP (2017a) ; MIANPBG (2013) ; MIANPBG (2016) ; BOM (2014).

Le risque de manque d'efficacité lié à ces chevauchements est d'autant plus important que la capacité de chacune des institutions est limitée : le BOM compte 23 personnes, la DRSP au sein du MFPRERSP en compte 9 et la DPBG du MIANPBG en compte 6. Ceci souligne l'importance de maximiser l'impact des efforts menés.

Sur la base de l'analyse succincte présentée ici, le Sénégal est invité à prendre en considération les recommandations suivantes afin d'optimiser l'impact de ses efforts :

- Réduire la fragmentation institutionnelle en regroupant les RH et les ressources financières dédiées à la modernisation de l'administration publique, et en impulsant une vision partagée, pilotée par le centre du gouvernement.
- Aligner (voire intégrer et rationaliser) les différents plans et stratégies en lien avec l'agenda de modernisation pour refléter un cadre institutionnel simplifié.

## La professionnalisation de la gestion des ressources humaines est un enjeu essentiel de la gestion stratégique

### *Le cadre stratégique de la GRH mérite une mise à jour*

Le PSE exprime des attentes importantes concernant l'amélioration de la qualité de l'administration publique, qui sous-entendent une réforme de la GRH :

- « Le PSE vise à améliorer l'accès des usagers au service public, la rationalisation des structures étatiques, la promotion d'un système de recrutement basé sur le mérite, la modernisation de la GRH, ainsi que le renforcement des capacités de formulation, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Elle doit asseoir une

administration performante à travers l'automatisation des procédures administratives, l'internalisation de la culture de la gestion axée sur les résultats » (République du Sénégal, 2014).

- « L'administration publique internalisera à tous les niveaux la culture de la gestion axée sur les résultats, à travers la mise en place de structures de planification et de suivi-évaluation dédiées et le renforcement des capacités des personnels. Elle renforcera ses capacités de formulation de politiques publiques, de programmation budgétaire, de pilotage, d'impulsion, de coordination et de prestation de services. Elle sera plus performante et fournira des services de qualité en toute célérité » (République du Sénégal, 2014).

Plusieurs diagnostics au cours des dernières années ont confirmé les défis importants dans le domaine de la GRH, en reconnaissant en même temps des progrès réalisés. Ainsi, l'étude diagnostique du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, 2011), par exemple, souligne des chantiers de réforme importants comme :

- L'établissement de la Direction de la fonction publique en une Direction générale par décret n° 2009-1448 du 30 décembre 2009, portant organisation du ministère de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations professionnelles, ainsi que la création de la Direction de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.
- Le renforcement de la fonction de GRH au niveau technique à travers l'établissement d'une direction de RH au niveau (d'un nombre limité) des ministères sectoriels (tels que les Finances, l'Éducation, la Formation professionnelle, la Santé), et d'une direction du personnel au sein des directions générales du ministère de l'Économie, des Finances et du Plan et de la Direction générale de la police nationale du ministère de l'Intérieur.
- La réforme du cadre juridique de la fonction publique, comprenant par exemple la fusion des textes portant sur le statut général, ainsi que l'articulation des statuts spéciaux.
- L'harmonisation des données à travers l'unification des fichiers du personnel de la fonction publique et de la solde (fichier unifié des données du personnel de l'État) pour garantir la crédibilité et la transparence des données, et assurer une meilleure GRH de l'État.
- La révision du système de gestion des performances des agents.

Dans sa LPSD 2017-21, le MFPRERSP identifie trois axes stratégiques, se focalisant sur 1) la modernisation de la GRH ; 2) la rénovation du service public ; et 3) l'amélioration de la gouvernance institutionnelle. Ces priorités (reprises dans le Plan de travail annuel (PTA) 2017 du MFPRERSP) coïncident avec les huit mesures du FNA 2016 ayant pour objectif de doter le pays d'un nouveau modèle d'administration publique. Comme mentionné précédemment, ces mesures incluent l'élaboration d'un nouveau droit de la fonction publique (Loi n° 1961-33 de 1961, avec une dernière révision datant de 2005), ainsi que l'élaboration d'un plan d'harmonisation des rémunérations.

Le PTA 2017 du MFPRERSP et le Plan d'actions (2016-17) pour la modernisation de l'administration mettent en avant un calendrier ambitieux pour réaliser ces réformes importantes de la GRH. Ainsi, le PTA 2017 vise un « cadre juridique et réglementaire adapté et mis en œuvre » comme un des principaux résultats, et le Plan d'actions (2016-17) pour la modernisation de l'administration prévoyait la période de juin 2016 jusqu'à juin 2017 pour couvrir toutes les étapes de cet agenda de réforme, allant de l'élaboration des termes de référence pour la réforme du droit de la fonction publique jusqu'à l'élaboration et l'approbation du projet de loi. Comme discuté dans la section précédente, un tel calendrier risque d'affecter la crédibilité de la réforme et la perception par les citoyens de la réelle volonté politique d'introduire des changements durables.

Lors de la mission OCDE à Dakar en 2017, il s'est avéré que 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. Des approches diverses ont été adoptées dans les pays de l'OCDE (encadré 4.2).

#### Encadré 4.2. **Les systèmes statutaires et contractuels diffèrent à travers les pays OCDE**

La plupart des pays membres de l'OCDE ont des statuts détaillés qui déterminent le contenu des contrats de travail des fonctionnaires. Les statuts peuvent prescrire la titularisation (l'emploi à vie avec licenciement uniquement en cas de mauvaise conduite) ou un emploi pour une durée indéterminée. Ces statuts ont été initialement conçus pour répondre aux principales fonctions du gouvernement et à l'exercice de l'autorité publique. Au cours des dernières décennies, la demande de production et de performance des services publics les a remis en cause, et les pays membres de l'OCDE se sont adaptés. Certains ont opté pour une forme d'emploi secondaire plus semblable à celle de l'emploi privé, comme l'Allemagne. D'autres ont plutôt essayé d'assouplir les statuts du service public, ou de limiter leur envergure, comme la Nouvelle-Zélande ou les pays nordiques. Tous les pays membres de l'OCDE permettent de l'emploi temporaire pour des besoins différents, par exemple, des accroissements temporaires de la charge de travail, un projet spécifique ou le remplacement d'un fonctionnaire en congé. Les règles exactes autour de l'emploi temporaire varient. Le recrutement d'employés temporaires est normalement moins formalisé et plus décentralisé que le recrutement à vie ou pour des durées indéterminées. Il existe donc un risque évident que ce recrutement devienne un moyen de contourner les concours publics, et de nombreux pays membres de l'OCDE tentent d'améliorer les dispositifs de recrutement et la gestion de cette partie de la fonction publique.

Source : OCDE (2010), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.

#### **La planification stratégique et le séquençage devraient être les conditions sine qua non pour la réforme**

La planification d'une réforme des RH demande une attention particulière. Plus la réforme est ambitieuse, plus sa mise en œuvre dépend d'un leadership qualifié et engagé, et de fonctionnaires qui comprennent et soutiennent cette vision future. Ainsi, les expériences de plusieurs pays OCDE menant de grandes réformes transversales ont montré l'importance d'investir dans les trois domaines suivants :

- Le soutien politique : l'appui de tout le spectre politique peut contribuer à faire en sorte que la réforme puisse survivre au cycle électoral et résister à un changement de gouvernement.
- La coordination au sein de l'exécutif : la réforme doit bénéficier du soutien des principaux acteurs de l'exécutif, notamment le ministère des Finances, de la Fonction publique et des structures stratégiques auprès du Premier ministre et du président de la République. Une structure de coordination permanente peut assurer une communication et un échange continus.
- La communication : les objectifs et le contenu de la réforme doivent être communiqués clairement à toutes les parties concernées au sein et à l'extérieur du gouvernement, et ce, dès la phase de préparation de la réforme. Cette condition est essentielle pour recevoir des commentaires et éviter les surprises et les malentendus.

Le processus participatif qui a mené à l'identification des huit mesures du FNA et l'établissement du Comité de modernisation de l'administration publique a permis d'identifier les éléments de base d'une grande réforme dans le domaine de la fonction publique. Deux obstacles ont cependant été identifiés : le manque de coordination entre les acteurs de l'exécutif, d'une part, et le manque de réalisme de la planification prévue. De plus, les entretiens avec les acteurs clefs lors de la mission OCDE indiquent l'absence de vision globale des initiatives en cours dans le domaine de la réforme de la fonction publique (des missions d'étude sont ainsi confiées à des consultants externes sans que l'ensemble des acteurs en aient connaissance). 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.

La planification de la réforme devrait également 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 d'autres, plus techniques. Ainsi, il peut être stratégiquement porteur 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. Comme l'explique le *Panorama des administrations publiques 2017* (OCDE, 2017a) :

*« Les données aident les décideurs publics à mieux comprendre le contexte, cerner les tendances, planifier l'avenir et gérer les risques. Les données relatives aux effectifs de la fonction publique peuvent apporter un éclairage sur leur composition et sur la capacité de la fonction publique à recruter, fidéliser et gérer la performance des agents publics. Il s'agit là d'un élément essentiel d'une planification stratégique et d'une gestion efficace des ressources humaines et, lorsque les données sont collectées au niveau central, elles constituent un précieux outil de comparaison inter-organisations et d'orientation des réformes. De plus, les données sur le personnel constituent souvent un mécanisme très utile pour assurer la transparence et la responsabilité en matière de diversité du personnel et d'efficacité des pratiques de GRH. »*

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 qu'à partir de 2017 que les ministères ont vraiment introduit 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'information, 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, 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 clef 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). Une délégation (partielle) de la fonction RH au niveau des ministères techniques 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. Cette organisation permettra d'éviter la duplication des efforts des directions 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 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.

### **La réforme salariale comporte de nombreux enjeux**

La rémunération a un impact critique sur la qualité et l'efficacité des RH. Elle est un des facteurs qui affectent la motivation et la performance, l'équité, les perceptions et la qualité du travail, mais aussi l'attraction et la capacité de rétention de ce travail. Les niveaux de rémunération se répercutent sur l'ensemble du coût de l'emploi dans le secteur public. L'encadré 4.3 présente les éléments importants de la préparation et la gestion des réformes salariales.

L'élaboration d'un plan d'harmonisation des rémunérations fait partie des huit mesures prioritaires du FNA, ce qui est en cohérence avec le dernier rapport du Fonds monétaire international qui souligne l'importance d'un système de rémunération plus transparent et équitable dans le secteur public (FMI, 2017).

#### **Encadré 4.3. La gestion des réformes salariales nécessite une préparation minutieuse**

La gestion des réformes salariales nécessite généralement une identification minutieuse des gagnants et des perdants. Cela devrait faire partie de la planification du nouveau système de paye. Des stratégies sont nécessaires pour construire le soutien à la réforme de la rémunération, et des mesures de transition sont généralement nécessaires pour gérer tout impact négatif sur des groupes de fonctionnaires particuliers. Une façon de renforcer le soutien à la réforme des salaires pourrait être la réduction des disparités entre les salaires les plus élevés et les plus bas.

Une réforme salariale a souvent tendance à déclencher également le débat sur la question du paiement basé sur la performance. L'argument principal pour la rémunération liée à la performance (PRP) est qu'il agit comme un facteur de motivation en fournissant des récompenses extrinsèques sous forme de salaire et des récompenses intrinsèques à travers la reconnaissance de l'effort et de la réussite. La PRP est également considérée comme aidant les employés à s'identifier aux objectifs de l'organisation, ce qui entraîne une augmentation de la productivité, la qualité, la flexibilité et le travail d'équipe. En outre, la PRP est considérée comme utile dans le recrutement et le maintien du personnel. Dans l'ensemble, les tendances actuelles dans le domaine de la rémunération sont complexes et contradictoires pour les pays OCDE. Alors que la disparité et la flexibilité salariale augmentent, les sentiments d'être traités injustement peuvent être en hausse si la PRP n'est pas correctement mise en œuvre. En même temps, il y a un large soutien pour les systèmes de rémunération décentralisés et flexibles, et la nécessité d'aligner le public et les paramètres de paiement privés (en particulier pour les principaux responsables).

Source : OCDE (2010), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.

### **Une réflexion approfondie sur le développement des compétences est opportune**

Plusieurs documents stratégiques du Gouvernement sénégalais font référence au besoin des fonctionnaires de développer de nouvelles compétences qui permettront d'accroître la qualité du service public. À ce stade, ceci ne s'est pas encore traduit en une stratégie de développement de compétences pointue. Le Sénégal pourrait s'inspirer de l'encadré 4.4, qui résume les réflexions actuelles dans ce domaine, menées par l'OCDE et ses pays membres. Il est à noter que la problématique de renforcement des compétences des fonctionnaires est commune à d'autres pays de la sous-région. Par exemple, la Côte d'Ivoire a récemment mis en place un partenariat avec HEC Paris pour former plus de 5 700 fonctionnaires en trois ans.

#### **Encadré 4.4. De nombreuses compétences sont nécessaires pour une fonction publique performante**

L'OCDE développe une cartographie des besoins en compétences pour une fonction publique performante. Cet exercice vise à répondre aux questions suivantes : « quelles sont les compétences requises au sein des gouvernements afin de maximiser la valeur publique? », et « quel type de système de gestion est nécessaire pour s'assurer que ces compétences soient attirées, sélectionnées, développées et utilisées de manière optimale? ». La dite cartographie OCDE des compétences propose de développer les compétences autour de quatre domaines clefs :

- Compétences consultatives en matière de politiques publiques : tirer parti de la technologie et synthétiser un éventail large de données probantes et une diversité de perspectives citoyennes afin de formuler des propositions pertinentes aux décideurs politiques.
- Compétences d'engagement : travailler directement avec les citoyens et les bénéficiaires des services gouvernementaux afin d'améliorer l'expérience du service, la légitimité et l'impact en tirant parti de la « sagesse de la foule », pour co-crée de meilleures solutions qui tiennent compte des besoins et des limitations des utilisateurs du service.
- Compétences de commande : concevoir et superviser divers arrangements contractuels (sous-traitance, partenariat public-privé, accords de niveau de service, etc.) et gérer des projets pour réaliser un impact à travers des organisations (publiques, privées, à but non lucratif) qui sont les mieux placées pour fournir des services en raison de leur expertise et/ou leur ancrage local.
- Compétences en gestion de réseau : collaboration avec un éventail de partenaires indépendants pour traiter des défis politiques complexes ou pernicieux en développant une compréhension partagée du problème, en identifiant collectivement des solutions possibles et à travers la co-implémentation. Si l'argent et les contrats légaux sont la monnaie de la gestion des fournisseurs, la confiance en la communication et l'engagement mutuel sont la monnaie de la gestion en réseau.

Source : OCDE (2017b), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.

La gestion des compétences d'une fonction publique performante demande de prendre en compte les quatre éléments suivants : 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. Cette séquence (déterminer ; attirer ; développer ;

utiliser) sous-entend tout un agenda et une capacité de mise en œuvre de ces quatre volets, qui inclut entre autres :

- Une vision stratégique de la fonction publique, un cadre de compétences, une planification des effectifs et une évaluation des lacunes en matière de compétences et des besoins de formation<sup>3</sup> (« déterminer »).
- Des efforts pour renforcer l'image de marque de la fonction publique<sup>4</sup>, des pratiques de recrutement et de sélection ciblées<sup>5</sup>, des stratégies pour attirer des talents à travers des programmes spéciaux<sup>6</sup> et la décision d'introduire des contrats flexibles pour des catégories d'employés spécifiques<sup>7</sup> (« attirer »).
- La gestion de l'apprentissage à travers l'administration, la planification de l'apprentissage au niveau institutionnel, organisationnel et individuel, la promotion d'une culture d'apprentissage (« développer »).
- L'identification des décalages entre l'offre et la demande de compétences à travers des enquêtes auprès des fonctionnaires, la facilitation de la mobilité et de l'agilité au sein de l'administration, l'établissement de parcours professionnels et des réseaux de praticiens, la gestion du talent et la promotion de pratiques de gestion à haut rendement (« utiliser »).

L'adoption d'une stratégie de développement des compétences demande une approche de long terme et un séquençage stratégique. Néanmoins, cet aperçu succinct des efforts actuels de pays de l'OCDE pour définir les nouvelles compétences orientées vers une fonction publique performante pourrait inspirer le Sénégal dans ses choix stratégiques dans ce domaine, et l'inciter à développer une vision long terme.

### **Le gouvernement ouvert peut constituer un vecteur de promotion du contrat social au Sénégal**

L'OCDE définit le gouvernement ouvert comme « une culture de gouvernance axée sur le citoyen qui se fonde sur des outils, des politiques et des pratiques novateurs et durables pour favoriser la transparence, la réactivité et la redevabilité des administrations publiques et la participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive » (OCDE, 2016a). L'encadré 4.5 donne un aperçu des activités de l'OCDE dans le domaine du gouvernement ouvert.

#### **Encadré 4.5. L'OCDE est un partenaire stratégique pour le gouvernement ouvert**

L'OCDE est un promoteur actif du gouvernement ouvert. Des analyses sont menées sur les données empiriques des réformes du gouvernement ouvert dans ses États membres et non membres. L'OCDE offre aux pays un appui concret à travers des revues pays, des séminaires de renforcement de capacité destinés aux fonctionnaires et la société civile, et des réseaux régionaux permettant d'échanger autour des enjeux communs et des bonnes pratiques.

Les revues du gouvernement ouvert réalisées par l'OCDE appuient les efforts des pays en vue d'instaurer des gouvernements plus transparents, responsables et participatifs, susceptibles de rétablir la confiance des citoyens et de favoriser une croissance inclusive. Elles fournissent une analyse approfondie des politiques et des initiatives du gouvernement ouvert, associée à des recommandations concrètes. Elles facilitent une meilleure intégration des principes et des pratiques du gouvernement ouvert dans les cycles d'élaboration des politiques publiques, en même temps qu'une évaluation plus systématique de leur impact.

#### Encadré 4.5. L'OCDE est un partenaire stratégique pour le gouvernement ouvert (suite)

En décembre 2016, l'OCDE a publié le rapport *Le gouvernement ouvert : contexte mondial et perspectives* (2016a) pendant le Forum global de l'OCDE avec la participation de plus de 30 ministres et 50 chefs de délégations. Ce rapport s'appuie sur les réponses à l'enquête 2015 sur le gouvernement ouvert et la participation des citoyens au cycle d'élaboration des politiques publiques, recueillies dans 54 pays – dont tous les États membres de l'OCDE. Il fournit une analyse globale et approfondie des stratégies et initiatives du gouvernement ouvert des membres de l'OCDE et des régions Amérique latine, Moyen-Orient et Afrique du Nord, et Asie du Sud-Est. Le rapport identifie les grandes tendances actuelles, y compris l'importance de l'élaboration d'une stratégie nationale du gouvernement ouvert et le besoin d'un suivi et d'une évaluation systématiques de la mise en œuvre. Une attention particulière est accordée aux pratiques actuelles d'implication des citoyens tout au long du cycle politique, ainsi qu'à leur capacité d'améliorer la qualité des politiques et des services. Il identifie enfin les écueils possibles des approches participatives.

Source : <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>.

Au Sénégal, les performances des indicateurs clefs dans les domaines de la transparence, la redevabilité et la participation sont positives dans l'ensemble (tableau 4.2).

Tableau 4.2. Le Sénégal affiche une bonne performance dans les domaines de la transparence, la redevabilité et la participation

Indicateur	Valeur	Échelle	Source
Indice de gouvernement ouvert (2015)	Rang global 55/113 Rang régional 4/18 Score global 0.52	0-1 (la plus grande ouverture)	World Justice Project
Score de libertés civiles	7.06	0-10 (pleine démocratie)	Economist Intelligence Unit
Indice de perception de la corruption (2016)	Rang 64/176		Transparency International
Espace civique	Étroit	Ouvert, étroit, entravé, répressif, fermé	Civics Monitor
Voix et redevabilité (2015)	57/100	0 rang le plus bas	Banque mondiale
Liberté dans le monde (2017)	Score global 78/100 ; « Libre »	0-100 (le plus libre)	Freedom House
Membre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) depuis 2013.			

Note : L'indice de la démocratie de l'Economist Intelligence Unit se compose de cinq catégories : processus électoral et pluralisme ; libertés civiles ; fonctionnement du gouvernement ; participation politique ; et culture politique. En août 2016, le Comité national ITIE du Sénégal a publié sa « Politique de données ouvertes ».

Sources : World Justice Project (n.d.), <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/> ; The Economist Intelligence Unit (2017), <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/> ; Transparency International (2017), [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) ; Civics (n.d.) ; Banque mondiale (n.d.), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> ; Freedom House (2017), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/Senegal> ; Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives du Sénégal (n.d.), <https://eiti.org/senegal>.

#### Il existe un momentum politique pour rejoindre la plateforme internationale du gouvernement ouvert

La notion de gouvernement ouvert a été bien accueillie par le leadership politique sénégalais dans le contexte du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). En décembre 2016, lors du sommet du PGO à Paris, le Sénégal a annoncé officiellement sa volonté de rejoindre le Partenariat, dont il est actuellement observateur (Etalab, 2016). Dans la région d'Afrique de l'Ouest, six pays ont déjà rejoint le groupe des 75 pays membres actuellement

présents. Le Libéria, le Ghana et le Burkina Faso élaborent aujourd'hui un plan d'action, alors que la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire et le Nigéria mettent déjà en œuvre leurs plans d'action (PGO, 2017).

L'adhésion au PGO, ainsi que le développement d'un plan d'action (obligatoire), représenteraient une opportunité importante pour stimuler les bonnes pratiques de gouvernement ouvert à travers l'administration sénégalaise. Afin de rejoindre le PGO, les pays doivent satisfaire à des critères bien définis (encadré 4.6). Bien qu'il n'adhère pas encore au PGO, le Sénégal dispose déjà de certains éléments clefs dans son cadre légal et ses politiques publiques, et a pris plusieurs initiatives pour renforcer sa performance dans le domaine du gouvernement ouvert, et ainsi, le contrat social entre l'État et le citoyen. L'adhésion au PGO relierait encore davantage le Sénégal à la communauté internationale qui promeut le gouvernement ouvert et l'encouragerait à renforcer ses actions dans ce domaine. En effet, bien que le Sénégal remplisse déjà les critères d'éligibilité, il pourrait améliorer son score, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi sur la déclaration d'actifs, une loi sur l'accès à l'information et son score de liberté civile (PGO, n.d.).

#### Encadré 4.6. **Le Partenariat pour un gouvernement ouvert repose sur quatre principes fondamentaux**

Le PGO a été lancé en 2011 pour « fournir une plateforme internationale aux réformateurs nationaux qui s'engagent à rendre leurs gouvernements plus ouverts, responsables et réceptifs envers les citoyens. » Cette initiative est passée rapidement de huit pays membres en 2011 à 75 en juin 2017 et a été ralliée par de nombreuses organisations mondiales plaidant pour le renforcement de la démocratie, de la transparence et de la bonne gouvernance.

En devenant membres du PGO, les pays s'engagent à respecter quatre principes fondamentaux du gouvernement ouvert : l'accès à l'information (y compris la transparence gouvernementale) ; la participation civique (y compris l'engagement civique) ; l'intégrité (y compris les mesures anti-corruption) ; et l'accès à la technologie pour favoriser l'ouverture et la responsabilité. Les pays sont tenus d'approuver une déclaration de haut niveau sur le gouvernement ouvert, d'élaborer un plan d'action biennal par le biais d'une consultation publique et de préparer un rapport annuel d'auto-évaluation. Au cours de ses quelques années d'existence, le PGO a considérablement affecté la dynamique de l'agenda international de gouvernement ouvert et de la collaboration entre les principaux acteurs des écosystèmes publics nationaux.

L'adhésion au PGO suppose le respect de certains critères minimaux d'admissibilité. Les conditions se résument en quatre grands thèmes : la transparence budgétaire, y compris la responsabilité budgétaire et un système budgétaire ouvert ; la loi sur l'accès à l'information ; la déclaration des biens des fonctionnaires ; et la participation des citoyens et la protection fondamentale des libertés civiles.

Source : PGO (n. d.), <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>.

#### **Le cadre légal pourrait encore être renforcé par une loi d'accès à l'information**

Un cadre juridique solide constitue le fondement nécessaire pour que les réformes de gouvernement ouvert soient fermement enracinées. Ce cadre offre non seulement une sécurité juridique pour que les citoyens et les gouvernements collaborent, mais il offre également aux citoyens la protection et les mécanismes nécessaires pour exprimer leurs opinions sans crainte de répression politique. Les éléments clefs d'une base juridique solide pour un gouvernement ouvert comprennent la législation sur l'accès à l'information, la

participation des citoyens, l'engagement des citoyens dans les procédures de passation des marchés publics, les lois anti-corruption, la protection des données personnelles et des archives, la protection des données ouvertes et la protection des dénonciateurs (OCDE, 2016a).

La Constitution de 2001 (dernière révision en 2016) fait référence aux principes du gouvernement ouvert. Dans son préambule, elle mentionne, entre autres, l'importance « des procédures et consultations transparentes et démocratiques » ; de « l'accès ouvert de tous les citoyens, sans discrimination à l'exercice du pouvoir à tous les niveaux » ; et de « la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques et l'affirmation de son attachement au principe de bonne gouvernance ». La révision de 2016 ajoute à l'article 102 que : « Les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. Elles participent à la territorialisation des politiques publiques, à la mise en œuvre de la politique générale de l'État, ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leurs territoires. » Ainsi, la dimension participative des politiques publiques semble être favorisée au niveau local, bien qu'il ne soit pas clair si cela limiterait les possibilités (et la promotion) d'engagement citoyen au niveau national.

À ce jour, le Sénégal n'a pas de loi d'accès à l'information, même si les initiatives visant à adopter une telle loi sont en cours depuis plusieurs années. D'autres lois, telles que la Loi n° 2008-10 du 25 janvier 2008 portant loi d'orientation relative à la société de l'information contribuent à l'accès à l'information, bien qu'elles ne donnent pas le droit au citoyen ou à toute autre intéressé de demander ou d'obtenir des informations au gouvernement. 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 d'approfondir la confiance des citoyens dans le gouvernement. En juin 2006, le pays a adopté la Loi n° 2006-19 relative aux archives et aux documents administratifs, qui peut être considérée comme un complément – mais pas un remplacement – d'une loi d'accès à l'information. La loi adoptée en 2006 prévoyait la création d'une Commission nationale sur l'accès à l'information administrative et de la protection des renseignements personnels, ayant pour mandat la définition des modalités d'accès des citoyens à l'information (PIAF, 2006). En 2009, les organisations de la société civile ont créé un comité national pour l'accès à l'information, coordonné par la section Afrique orientale de l'organisation non gouvernementale (ONG) Article 19 et Forum civil. Le comité se compose des représentants du Parlement, du ministère de la Justice, du ministère de la Communication, de la Direction des archives et d'autres acteurs de la société civile. Dans le but de donner une impulsion supplémentaire au projet de loi d'accès à l'information, un autre comité a été créé en 2016, présidé par un conseiller spécial en gouvernance du Premier ministre. Il a pour tâche de « conduire les consultations et de proposer des avant-projets de textes (un projet de loi et un projet de décret) ». En juin 2016, le Comité a réuni une vingtaine de représentants du milieu universitaire, de la magistrature, de l'administration (ministère de la Culture et de la Communication, ministère de la Justice, entre autres) et de la société civile (Forum civil, Article 19, Raddho, ONG3D, entre autres).

Passer une loi sur l'accès à l'information constituerait une étape importante vers une approche plus englobante du gouvernement ouvert au Sénégal et une opportunité pour le pays de se rapprocher du processus d'adhésion au PGO. Les multiples comités créés dans le passé par la société civile et/ou le gouvernement ont le potentiel de donner un nouvel élan au projet de loi, mais ils doivent être couplés avec un soutien politique de haut niveau pour que la loi soit adoptée et mise en œuvre. L'élan politique actuel et le comité nouvellement

créé devraient être utilisés pour adopter la loi. Ceci serait d'autant plus bénéfique pour le Sénégal que le pays a déjà adopté une série de lois qui promeuvent la transparence et l'intégrité, dont :

- La Loi n° 2012-12 portant sur le Code de transparence dans la gestion des finances publiques
- La Loi n° 2012-30 portant sur la création de l'office national de lutte contre la fraude et la corruption
- La Loi n° 2014-17 relative à la déclaration de patrimoine et décret n° 2014-1463
- La Loi n° 2016-32 portant sur le Code minier
- La convention multilatérale (OCDE/G20) pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS).

### ***Les politiques publiques dans le domaine de la gouvernance expriment une orientation vers les principes du gouvernement ouvert***

Dans le rapport introductif pour la première réunion du Comité de modernisation de l'administration publique du MFPRERSP (2017b), le ministère relie la modernisation des politiques publiques au gouvernement ouvert et remarque que « [la modernisation] doit contribuer à réinventer le tissu de l'administration pour instituer un mode de gouvernement plus ouvert, favoriser une totale interconnexion entre les différentes sphères de la gestion publique et s'adapter en permanence aux mutations des préférences des populations. ».

Le Cadre d'orientation stratégique de bonne gouvernance élaboré par le MIANPBG indique qu'il est nécessaire d'« asseoir une gestion vertueuse des affaires publiques, fondée sur des principes de bonne gouvernance garantissant aux populations une participation citoyenne, pour conduire le Sénégal à l'émergence économique et à la prospérité ». Afin de promouvoir la bonne gouvernance et participation citoyenne, le document a établi sept principes stratégiques : la transparence, la responsabilité et l'obligation de reddition de comptes, l'accès à l'information et aux services publics, l'efficacité, l'efficience, le respect des lois et la règle de droit et la participation des citoyens à la nouvelle forme de gouvernance. Comme le montre le graphique 4.2, ces principes correspondent largement aux objectifs que des pays membres de l'OCDE visent à atteindre à travers leur stratégie de gouvernement ouvert. Pourtant, le document clé sénégalais dans le domaine de la bonne gouvernance ne fait pas une référence explicite au gouvernement ouvert.

### ***Des initiatives participatives se développent, mais le défi est d'assurer une approche stratégique à long terme et un renfort mutuel des initiatives***

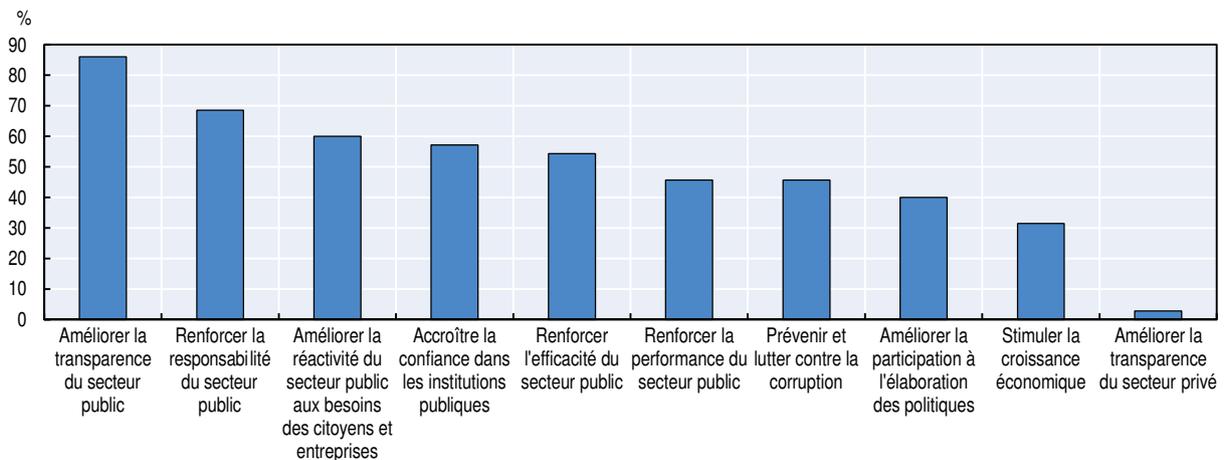
En mai 2016, le président Sall a convoqué un dialogue national à Dakar. Cette initiative a réuni des représentants du gouvernement, des politiciens de différents partis et de la société civile, y compris des chefs religieux, pour échanger des idées et des priorités sur les réformes politiques, ainsi qu'au sujet du pétrole et du gaz récemment découverts au Sénégal. Dans son discours d'ouverture de l'événement, le président Sall a souligné son engagement à l'égard d'un gouvernement ouvert et inclusif en déclarant : « C'est donc dire que le dialogue, la concertation et l'inclusion sont au cœur de ma conception de la gouvernance » (Présidence de la République du Sénégal, 2016).

Dans cet esprit, le MFPRERSP a élaboré sa LPSD (2017-21) de manière inclusive et participative. Le ministère a coopéré avec différents acteurs, selon les thèmes abordés : des

représentants de la société civile, des ministères sectoriels, de l'Agence de l'informatique de l'État, de l'École nationale d'État administration, du BOM, de la Primature, des partenaires techniques et financiers (PTF), au sein des instances de gouvernance du processus (MFPRES, 2017a).

Graphique 4.2. **Les stratégies nationales du gouvernement ouvert des pays de l'OCDE ont de nombreux objectifs**

Fréquence à laquelle les pays ont répondu



Note : Il a été demandé aux pays de choisir parmi les principaux défis pour mettre en œuvre les initiatives de gouvernement ouvert et les classer selon leur priorité.

Source : OCDE (2016a), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933627732>

Le projet de promotion de la participation citoyenne dans la planification, budgétisation et gestion des affaires locales au Sénégal (projet budget participatif Sénégal), est un autre exemple d'initiative. En octobre 2015, le ministre de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire a lancé le projet budget participatif Sénégal pour une durée de trois ans. Le projet couvrira 105 collectivités locales sur l'ensemble des 45 départements. Les citoyens peuvent discuter et prendre des décisions sur ces secteurs prioritaires d'investissement avec un budget de 4.2 milliards FCFA (francs de la Communauté financière africaine). Les secteurs prioritaires sont la promotion du genre dans les collectivités locales ; les enfants et jeunes en gouvernance ; l'inclusion sociale et prise en charge des groupes vulnérables ; la diaspora et coopération décentralisée ; la responsabilité sociale d'entreprise en zone d'extraction minière ; et la résilience et adaptation des collectivités locales au changement climatique.

Cet échantillon de projets de nature participative souligne le potentiel et l'engagement du Gouvernement sénégalais à faire progresser le gouvernement ouvert dans des domaines divers. Il manque toutefois un cadre stratégique, ou plan d'action, qui oriente l'agenda du gouvernement ouvert. Un tel cadre – complété par un leadership institutionnel qui promeut le gouvernement ouvert de manière stratégique et continue – rendrait plus explicite le lien entre l'approche de gouvernement ouvert et les objectifs nationaux de développement, la vision de gouvernance publique, etc. Ce cadre permettrait également de fournir un aperçu des thématiques prioritaires (par exemple, l'intégrité, la gestion des finances publiques, la digitalisation, etc.) et d'y associer des initiatives et activités concrètes.

### **Des opportunités se présentent pour assurer la pérennité des efforts dans le domaine du gouvernement ouvert**

Un point d'attention particulier concerne l'assurance de pérennité des efforts participatifs. Comme le montre l'expérience de beaucoup de pays, plusieurs éléments sont à prendre en compte dans ce contexte, dont :

- Assurer une gestion des attentes grâce à la transparence par rapport aux différents degrés de participation.
- Assurer une communication proactive par rapport à l'agenda de gouvernement ouvert.
- Dépasser l'approche participative au moment du développement des politiques publiques pour développer des efforts continus tout au long du cycle des politiques publiques.
- Développer des compétences pour mettre en oeuvre une approche participative à travers l'administration publique.

Plusieurs formes intermédiaires de participation peuvent coexister, reflétant des nuances par rapport à la relation développée entre le gouvernement et les citoyens. Par conséquent, l'OCDE a élaboré une typologie pour identifier les différentes relations entre les citoyens et les gouvernements (tableau 4.3). Elles vont de l'information de base, qui est la forme de participation la plus faible, à des formes d'engagement telles que la coproduction, le co-parrainage et la co-évaluation, ce qui implique une répartition équilibrée des pouvoirs entre les parties prenantes (OCDE, 2016a).

**Tableau 4.3. Le degré de participation entre les citoyens et les gouvernements varie**

<b>Information</b>	Mettre les informations et les données à la disposition des autres parties Rendre le public visé plus informé et sensible à des questions spécifiques
<b>Consultation</b>	Recueillir les commentaires, la perception, les informations et l'expérience des parties prenantes Aucune obligation de tenir compte de l'opinion des parties prenantes dans le résultat final
<b>Engagement</b>	Offrir des opportunités de participation aux processus politiques Peut impliquer que les participants aient une influence sur l'élaboration des politiques Peut inclure des éléments de codécision/coproduction ; une part équilibrée du pouvoir entre les parties prenantes

Source : Adapté de l'OCDE (2015), [www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf](http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf).

Le renforcement de l'interaction avec le citoyen suppose une communication proactive au sujet de l'agenda de gouvernement ouvert (encadrés 4.7 et 4.8). Compte tenu de la grande variété des langues parlées au Sénégal, mais aussi du faible taux d'alphabétisation (voir chapitre 2), les efforts de communication sont encore plus cruciaux et demandent une attention particulière.

La pérennisation d'une approche de gouvernement ouvert suppose également des efforts continus tout au long du cycle des politiques publiques, incluant le suivi et l'évaluation. Ceci aide à gérer les attentes, contribue à la crédibilité du gouvernement par rapport aux efforts déployés et peut solidifier la confiance (et ainsi, le contrat social) entre le gouvernement et les citoyens. Comme effet secondaire, la perspective de redevabilité par rapport aux engagements pris pousse le gouvernement à faire des promesses réalistes, avec un calendrier de mise en oeuvre faisable.

Enfin, une approche de gouvernement ouvert durable requiert des fonctionnaires dotés des compétences pour gérer une approche participative. Cela implique, entre autres, des compétences de communication qui vont au-delà de la sensibilisation, une capacité et un leadership pour gérer les risques associés aux processus gouvernementaux ouverts

(comme par exemple, la prise de décision différée) et une capacité à utiliser les technologies pour minimiser ce type de risques et éviter la fatigue de consultation (OCDE, 2016a). Le développement de manuels ou codes de conduite comprenant les principes de gouvernement ouvert, des formations ad hoc dédiées, ou encore des lignes directrices de communication peuvent être utiles à cette fin.

#### Encadré 4.7. Au Royaume-Uni, la communication sur le gouvernement ouvert est présente

Le Gouvernement britannique a créé un blog sur l'élaboration de politiques ouvertes : <https://openpolicy.blog.gov.uk/>. Les sujets couverts par ce blog témoignent du vaste éventail d'initiatives de gouvernement ouvert au Royaume-Uni. Les entrées, faciles à lire, visent à établir un lien entre les travaux des décideurs et des citoyens et à rendre les initiatives de gouvernement ouvert tangibles aux yeux d'un public plus large. Le blog publie de courts articles sur les activités de l'équipe chargée de l'élaboration de politiques ouvertes, intitulés par exemple « que doivent apprendre les fonctionnaires sur la conception centrée sur l'utilisateur ? », ou des rapports de réunion-débat sur la question : « Les décideurs doivent-ils être les concepteurs de politiques ? ». Le blog du gouvernement travaille en étroite collaboration avec le PGO. Son objectif est de contribuer à l'avancement du programme gouvernemental dans le pays.

Source : Gouvernement du Royaume-Uni (n.d.), <https://openpolicy.blog.gov.uk/>.

#### Encadré 4.8. Le programme Bonjonegoro, en Indonésie, est un exemple de dialogue et d'information publics

Lancé en mars 2008, le programme de dialogue et d'information publics dans la Régence de Bojonegoro a lieu tous les vendredis et est présidé par le régent. L'initiative donne aux citoyens la possibilité d'interagir directement avec les représentants du gouvernement local pour aborder les questions de gouvernance ou de services publics. Le dialogue est ouvert au public, avec en moyenne 175 personnes, et diffusé par radio simultanément. Les citoyens peuvent également s'engager dans le processus par des messages texte auxquels le gouvernement local répond. La Régence de Bojonegoro met des données en accès libre sur un site internet et utilise ces rencontres hebdomadaires pour présenter les données ouvertes sur une diversité de problèmes, en particulier en utilisant une visualisation simple pour rendre les données plus accessibles aux citoyens.

Source : OCDE (2016b), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.

En résumé, la promotion d'une culture de gestion publique qui entérine les valeurs du gouvernement ouvert requiert un séquençage adapté. En effet, il est important de tenir compte des capacités actuelles, et de développer graduellement une approche stratégique, qui gère les attentes et qui tient compte des différentes étapes du cycle des politiques publiques. Ceci augmentera les chances de développer une approche durable dans ce domaine.

#### Notes

1. Plus de 200 directeurs nationaux ont participé à des groupes de discussion sur leurs défis majeurs afin de déterminer les réformes à mettre en œuvre.
2. Feuille de route pour chacune des mesures, annexée au « Plan d'actions pour la modernisation de l'administration (2016-17) ».

3. USA GAO offre un exemple [http://www.gao.gov/highrisk/strategic\\_human\\_management/why\\_did\\_study](http://www.gao.gov/highrisk/strategic_human_management/why_did_study).
4. <http://web.randstad.be/award/fr/home/> montre l'exemple d'un classement des entreprises les plus attractives, y compris du secteur public pour certains pays.
5. [www.hrdb.go.kr](http://www.hrdb.go.kr) fournit l'exemple d'une base de données à cet effet.
6. Comme par exemple : <https://www.faststream.gov.uk/>.
7. <http://www.whitehouse.gov/participate/fellows> donne un exemple.

## Références

- Afrobaromètre (n.d.), *L'analyse en ligne* (base de données), toutes les données pour le Sénégal se réfèrent à 2014/15 et sont basées sur les réponses de 1 200 Sénégalais au sondage Afrobaromètre, <http://afrobarometer.org/fr/analyse-de-donn%C3%A9es-en-ligne/l%27analyse-en-ligne> (consulté le 20 juin 2017).
- Banque mondiale (2017a), « World Bank to Help Senegal Negotiate Complex Oil & Gas Projects », <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/05/31/world-bank-to-help-senegal-negotiate-complex-oil-gas-projects>.
- Banque mondiale (2017b), « Sénégal : Facilité de faire des affaires », *Doing Business* (base de données), <http://français.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/senegal> (consulté le 20 juin 2017).
- Banque mondiale (2016), « Sénégal 2016 », *Évaluation des politiques et institutions nationales* (base de données), <http://datatopics.worldbank.org/cpia/country/senegal> (consulté le 24 août 2017).
- Banque mondiale (n.d.), *Worldwide Governance Indicators* (base de données), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (consulté le 6 juin 2017).
- BOM (2014), « Plan pluriannuel 2014-17 », Bureau d'organisation et méthodes, document fourni par le gouvernement du Sénégal.
- Civicus (n.d.), *Civicus Monitor* (base de données), <https://monitor.civicus.org/>.
- Discours du Président de la République Macky Sall à l'occasion du Forum national de l'administration, [http://www.dakaractu.com/Forum-National-de-l-Administration-au-CICAD-de-Diamniadio-Discours-du-President-de-la-Republique-Macky-Sall\\_a109072.html](http://www.dakaractu.com/Forum-National-de-l-Administration-au-CICAD-de-Diamniadio-Discours-du-President-de-la-Republique-Macky-Sall_a109072.html).
- Etalab (2016), *Le blog d'Etalab*, <https://www.etalab.gouv.fr/PGO/sommet-mondial-du-pgo> (consulté le 15 juin 2017).
- FEM (2017), « Senegal », *Global Competitiveness Index 2016-2017 edition*, Forum économique mondial, [http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF\\_GCI\\_2016\\_2017\\_Profile\\_SEN.pdf](http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_SEN.pdf) (consulté le 20 juin 2017).
- FMI (2017), « Senegal », *Staff report for the Article IV consultation and third review under the policy support instrument*, IMF Country Report n° 17/1, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr1701.ashx>.
- Freedom House (2017), « Senegal », *Freedom in the World 2017* (base de données), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/Senegal> (consulté le 6 juin 2017).
- Gouvernement du Royaume-Uni (n.d.), *Blog Policy Lab*, <https://openpolicy.blog.gov.uk/> (consulté le 5 septembre 2016).
- Initiative pour la Transparence dans les industries extractives du Sénégal (n.d.), <https://eiti.org/senegal> et [https://eiti.org/sites/default/files/documents/politique\\_de\\_donnees\\_ouvertes\\_cn-itie\\_senegal-uf.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/politique_de_donnees_ouvertes_cn-itie_senegal-uf.pdf) (consulté le 6 juin 2017).
- MFPRES (2017a), « Lettre de politique sectorielle de développement 2017-2021 », ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du service public, document fourni par le Gouvernement du Sénégal.
- MFPRES (2017b), « Comité de modernisation de l'administration publique - Rapport introductif ».
- MFPRES (2016), « Plan d'actions pour la modernisation de l'administration (2016-2017) », ministère de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du service public.
- MFPRES (2014), Décret n°2014-895 du 22 juillet 2014 relatif aux attributions du ministre de la Fonction publique, de la Rationalisation des effectifs et du Renouveau du service public, <https://www.sec.gouv.sn/Decret-no2014-895-du-22-juillet.html>.
- MIANPBG (2016), « Lettre de politique sectorielle de développement 2016-20 », <http://www.mianpbg.gouv.sn/content/lettre-de-politique-sectorielle-et-de-d%C3%A9veloppement-du-mianpbg-0>.

- MIANPBG (2013), « Cadre d'orientation stratégique de bonne gouvernance 2013-17 », document fourni par le Gouvernement du Sénégal.
- OCDE (2017a), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-fr](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr).
- OCDE (2017b), *Skills for a High Performing Civil Service*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.
- OCDE (2016a), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OCDE (2016b), *Open Government in Indonesia*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.
- OCDE (2015), « Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth », rapport d'information de la réunion ministérielle sur la gouvernance publique, 28 octobre, [www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf](http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf).
- OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 – Federal Government*, p. 163, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.
- PGO (2017), *Participants* (base de données), <https://www.opengovpartnership.org/participants> (consulté le 2 juin 2017).
- PGO (n. d.), « Qu'est-ce que le Partenariat gouvernement ouvert ? », <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> (consulté le 2 juin 2017).
- PIAF (2006), Loi n° 2006-19 du 30 juin 2006 relative aux archives et aux documents administratifs, [http://www.piaf-archives.org/sites/default/files/bulk\\_media/m03s3/res/Loi\\_2006-19\\_du\\_30\\_juin\\_In\\_JORS\\_n\\_6291\\_pdf\\_nocache\\_1171854320.pdf](http://www.piaf-archives.org/sites/default/files/bulk_media/m03s3/res/Loi_2006-19_du_30_juin_In_JORS_n_6291_pdf_nocache_1171854320.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>.
- Présidence de la République du Sénégal (2016), « Allocution introductive de son Excellence Monsieur le Président Macky Sall », à l'occasion de l'ouverture du dialogue national, le 28 mai 2016, [http://www.presidence.sn/actualites/allocution-introductive-de-son-excellence-monsieur-le-president-macky-sall-a-l-occasion-de-louverture-du-dialogue-national\\_205](http://www.presidence.sn/actualites/allocution-introductive-de-son-excellence-monsieur-le-president-macky-sall-a-l-occasion-de-louverture-du-dialogue-national_205).
- République du Sénégal (2017a), Décret 2017-231 du 7 février 2017 portant création du Comité de modernisation de l'administration publique (CMAP), document fourni par le Gouvernement du Sénégal.
- République du Sénégal (2017b), Arrêté n° 8625 du 23 mai 2017 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Comité de modernisation de l'administration publique, document fourni par le Gouvernement du Sénégal.
- République du Sénégal (2016), Décret n° 2016-300 du 29 février 2016 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Bureau organisation et méthodes (BOM), <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article10866>.
- République du Sénégal (2014), « Plan Sénégal émergent », <https://www.sec.gouv.sn/IMG/pdf/PSE.pdf>.
- Secrétariat général du gouvernement (2017), Décret n° 2017-231 du 7 février 2017 portant création du Comité de modernisation de l'administration publique, *Journal officiel*, <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article11067>.
- The Economist Intelligence Unit (2017), *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index* (base de données), <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/> (consulté le 6 juin 2017).
- Transparency International (2017), *Corruption Perception Index* (base de données), [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) (consulté le 6 juin 2017).
- World Justice Project (n.d.), *WJP Open Government Index 2015* (base de données), <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/>, (consulté le 6 juin 2017).



## **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](http://www.oecd.org/fr/dev).

# Les voies de développement

## Examen multidimensionnel du Sénégal

### VOLUME 2. ANALYSE APPROFONDIE ET RECOMMANDATIONS

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 ambitionne d'être un pays émergent en 2035. Depuis 2014, le pays a mis en œuvre la première phase de sa stratégie décennale dénommée « Plan Sénégal émergent ». En 2016, la croissance du PIB a franchi le seuil des 6 % pour la deuxième année consécutive et les projections économiques sont favorables. Néanmoins, des contraintes ont été identifiées pour parvenir à l'émergence : le fonctionnement des systèmes éducatif et fiscal et la performance de l'administration publique. Ce deuxième volume a pour objectif de proposer des réformes visant à lever ces contraintes pour consolider la relation de confiance entre l'État sénégalais et sa population, gage de la marche vers l'émergence.

[www.oecd.org/dev/mdcr.htm](http://www.oecd.org/dev/mdcr.htm)

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287082-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](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISBN 978-92-64-28706-8  
41 2017 25 2 P1

