

SÉNÉGAL

NOTES DE POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES



Avant-Propos

Les *Notes de Politiques économiques et sociales* sont une initiative du groupe de la Banque Mondiale (GBM) dont le but est de présenter au gouvernement sénégalais, dans certains domaines clés, un diagnostic sélectif et un ensemble de recommandations de politiques économiques et sociales destinées à informer la prise de décision. Les Notes incluses dans ce recueil représentent une synthèse des travaux récents du GBM dans les domaines abordés, et sont en directe relation avec les principales contraintes à la réduction de la pauvreté et à la croissance partagée identifiées dans le Diagnostic Systématique Pays du Sénégal (*Systematic Country Diagnostic 2018– SCD*). Elles ont pour objectif d'apporter un éclairage sur certaines problématiques importantes, afin de soutenir l'action du gouvernement en faveur d'une croissance soutenue et inclusive. Le présent rapport s'inscrit dans un contexte particulier car les autorités du Sénégal ont préparé le deuxième *Plan d'Action Prioritaire 2019–2023* (PAP2) pour la mise en œuvre du *Plan Sénégal Emergent* (PSE), et le pays vient de tenir des élections présidentielles au cours du premier trimestre de l'année 2019.

Dans ce contexte, les Notes visent à (i) proposer au futur gouvernement des options de politiques économiques et sociales concrètes, opérationnelles, politiquement réalisables et qui pourront être mises en œuvre dans l'année suivant les élections de 2019 ; et (ii) contribuer à la prochaine phase du plan de développement du Sénégal. Chaque note inclut un diagnostic synthétique des résultats obtenus par le Sénégal en comparaison avec d'autres pays. Elle propose ensuite des options de réformes à court et moyen terme, fondées sur l'expérience internationale, pour atteindre les objectifs recherchés dans le contexte spécifique du Sénégal.

Le présent recueil comprend (i) un chapitre introductif portant sur la situation économique et sociale du Sénégal et les principales contraintes et opportunités en termes de croissance et de réduction de la pauvreté, et (ii) un ensemble de neuf (9) Notes de politiques économiques et sociales articulées autour de trois grands thèmes : (i) Promouvoir le développement rural ; (ii) Améliorer la connectivité ; et (iii) Renforcer les finances publiques pour une croissance plus inclusive. Ainsi, pour le premier grand thème, les Notes abordent la question foncière, la problématique de l'électrification rurale, et la promotion du secteur arachide. En ce qui concerne la connectivité, elles portent sur le développement de l'économie numérique et de la finance électronique, ainsi que sur le secteur des transports. Enfin, les Notes abordent les questions cruciales de l'éducation primaire, de la fiscalité et des programmes de dépenses publiques à caractère social.

La préparation des Notes a été coordonnée par Christine Richaud (Economiste en chef pour l'Afrique de l'Ouest, GMTA2), Federica Marzo (Economiste principale pour la lutte contre la pauvreté, GPV07, et Carlos Rodriguez Castelan (Economiste en Chef pour la lutte contre la pauvreté, GPV07) sous la direction de Louise Cord (Directrice Pays, AFCF1) ; Lars Christian Moller (Manager, GMTA2) et Andrew Dabalen (Manager, GPV07). Les Notes ont également bénéficié des conseils de Paolo Zacchia (Responsable de Programme, AFCF1) ; Sophie Naudeau (Responsable de Programme, AFC1) et Eric Lancelot (Responsable de Programme, AFCF1). Chaque Note a été préparées par les experts des Pratiques Sectorielles de la Banque mondiale. Les auteurs remercient les collègues qui ont apporté des commentaires très utiles, notamment Ruth Smith (Spécialiste Principale pour la lutte contre la pauvreté, GPV07) et Jean-Michel Marchat (Economiste en chef, GFCAW), qui ont revu l'ensemble du recueil, et les commentateurs pairs qui ont apporté leur expertise technique pour la revue de chaque note sectorielle. Les auteurs remercient également Maud Valembroun (GMTA2), Ndeye Aissatou Diagne Diouf (AFCF1) et Santosh Kumar Sahoo (GPV07) pour leur excellent appui administratif lors de la préparation de ces Notes.

SÉNÉGAL

NOTES DE POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

© 2019 Banque mondiale
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Téléphone: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Certains droits réservés

Ce travail est un produit du personnel de la Banque mondiale. Les résultats, interprétations et conclusions exprimées dans ce travail ne reflètent pas nécessairement les vues des directeurs exécutifs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans ce travail. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur les cartes de cet ouvrage n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale en ce qui concerne le statut juridique d'un territoire, ou l'approbation ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations

Le matériel de ce travail est soumis au droit d'auteur. Etant donné que la Banque mondiale encourage la diffusion de ses connaissances, ces travaux peuvent être reproduits, en tout ou en partie, à des fins non commerciales, à condition d'attribuer la totalité de ces travaux.

Attribution - Veuillez citer le travail comme suit: « Banque mondiale. 2019. Sénégal : Notes de Politiques Economiques et Sociales. © Banque mondiale. »

Toute question sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doit être adressée à Publications de la Banque mondiale, Groupe de la Banque mondiale, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis; fax: 202-522-2625; courriel: pubrights@worldbank.org.

TABLE DES MATIÈRES GÉNÉRALE

Chapitre Introductif : Aperçu de la situation économique et sociale du Sénégal.....	2
Moderniser le foncier rural	16
Politique d'accès à l'électricité en milieu rural	40
Une chaîne de valeur arachide productive et compétitive pour le bien-être rural	68
Accélérer le programme de réformes en matière d'infrastructures et de services haut débit pour promouvoir l'essor de l'économie numérique	92
Développer la finance numérique au Sénégal	118
Pour une réforme du secteur des transports.....	138
Pour une réforme de la fiscalité.....	164
Améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses sociales et subventions publiques	198
Propositions de réformes pour l'enseignement élémentaire au Sénégal	222

CHAPITRE INTRODUCTIF

APERÇU DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU SÉNÉGAL

Christine Richaud, Dieynaba Kane, Federica Marzo, Julio Loayza

Table des matières

I. Une accélération nette mais encore fragile de la croissance économique. . . 3	
Un renouveau économique marqué par une accélération de la croissance.	3
Une nette amélioration de la compétitivité internationale.	4
Une dette publique en rapide expansion malgré la réduction du déficit budgétaire . .	5
II. Les perspectives de croissance pour le Sénégal 6	
Des réformes intensives dans le cadre du PSE	7
Les perspectives liées au pétrole et au gaz.	8
III. Des inégalités persistantes malgré la réduction de la pauvreté. 8	
L'évolution de la pauvreté et des inégalités au Sénégal.	8
La pauvreté non-monnaire	9
IV. Des axes clés pour le succès des réformes 11	
Bibliographie	14

I. Une accélération nette mais encore fragile de la croissance économique

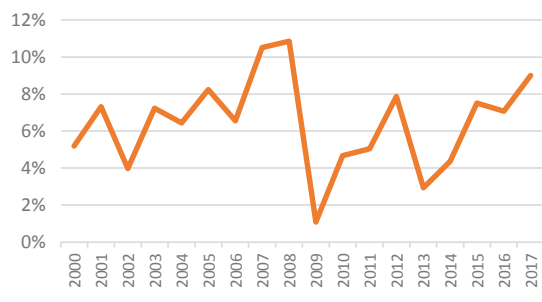
Un renouveau économique marqué par une accélération de la croissance

Malgré la stabilité politique et sociale affichée depuis son indépendance, le Sénégal a longtemps été pris dans une spirale de faible croissance avec un fort taux de pauvreté et un PIB par tête quasi inchangé depuis 1960. En tant qu'importateur net, dépendant fortement des flux de capitaux envoyés par les travailleurs émigrés et de l'aide internationale, le Sénégal est resté vulnérable aux chocs externes. De plus, l'activité économique a été marquée par une faible productivité du travail et du capital et une large informalité (Graphiques 1 et 2).

Cependant, au cours des quatre dernières années, le Sénégal a réussi à atteindre des niveaux de croissance économique beaucoup plus élevés, et s'est placé sur la voie d'une profonde transformation structurelle. Pour la première fois depuis 2003, à partir de 2015 l'économie sénégalaise a enregistré des niveaux de croissance annuelle supérieurs à 6%. Cette croissance est principalement due à la forte performance des secteurs agricoles et industriels ainsi qu'au rebond des exportations. Au cours de ces années, le pays a également bénéficié de la baisse des prix du pétrole et de conditions climatiques favorables.

Au-delà du contexte international et climatique favorable, la croissance a été soutenue par d'importantes avancées dans les réformes structurelles, ainsi qu'une expansion de l'investissement public. Suite au constat d'une économie sénégalaise au ralenti et présentant d'importants déficits, le gouvernement a lancé, en 2012, le *Plan Sénégal Emergent* (PSE) qui identifie de façon exhaustive les principales contraintes au développement du pays. Le PSE s'articule autour de trois

GRAPHIQUE 1 : Evolution du taux de croissance du PIB au Sénégal



Source: Calculs de la Banque mondiale.

GRAPHIQUE 2 : Croissance du PIB (%) en Afrique Subsaharienne, 2017



axes stratégiques : (i) *la transformation structurelle de l'économie* en mettant l'accent sur les secteurs porteurs de croissance et le développement de secteurs créateurs de richesse, (ii) *la promotion du capital humain* pour une amélioration significative des conditions de vie des populations, et (iii) *la bonne gouvernance* pour le renforcement de la sécurité, de la stabilité et de l'état de droit. Cela a permis d'initier d'importantes réformes à partir de 2014 et de poursuivre, tout en les renforçant, d'autres mesures importantes déjà en cours, avec pour objectif d'atteindre un taux de croissance de 8% en 2018 et le statut de marché émergent en 2035.

Les réformes du PSE visent à améliorer la gouvernance économique et le climat des investissements, et à augmenter la performance de plusieurs secteurs spécifiques porteurs de croissance. Elles portent notamment sur la libéralisation du marché des arachides, l'ouverture du secteur énergétique à des fournisseurs d'électricité indépendants, l'ouverture du secteur du ciment à de nouveaux opérateurs privés, la restructuration des Industries Chimiques du Sénégal, le renouveau de la compagnie aérienne publique Air Sénégal ainsi que plusieurs mesures transversales visant à améliorer le climat des affaires afin de favoriser les investissements. Cela a permis au Sénégal de se hisser pour deux années consécutives (2014 et 2015) dans le top 10 des réformateurs du classement *Doing Business* de la Banque mondiale. En parallèle, des progrès significatifs ont été réalisés pour plusieurs indicateurs internationaux de gouvernance¹ – notamment l'indicateur de stabilité politique et l'absence de violence ainsi que la lutte contre la corruption – et en matière d'accès aux services et infrastructure de base, ce qui a contribué à l'amélioration progressive des conditions de vie de la population².

Le défi consiste maintenant à soutenir ce rythme de croissance sur la durée, tout en assurant un modèle de développement plus inclusif pour la population sénégalaise. La croissance demeure en effet encore vulnérable aux chocs extérieurs et climatiques, et la pauvreté et les inégalités restent largement répandues, notamment en milieu rural. De plus, le Sénégal se prépare à devenir un pays producteur de gaz et de pétrole suite aux découvertes récentes au large de ses côtes, et il importera de tirer parti de cette opportunité tout en évitant les pièges que d'autres pays ont pu rencontrer dans des circonstances comparables³. Cela passe notamment par l'amélioration de l'efficacité en matière de gestion des finances de l'Etat.

Une nette amélioration de la compétitivité internationale

La décomposition de la croissance montre le rôle crucial des exportations depuis 2010, même si leur effet a été initialement atténué par d'importants chocs négatifs externes. En

¹ Voir les Indicateurs Internationaux de Gouvernance (WGI 2017).

² En absence de données d'enquête récentes (depuis 2011) sur la consommation des ménages, cette appréciation repose sur des simulations fondées sur l'évolution du PIB par tête et d'indicateurs de bien-être non-monétaire.

³ La question de la gestion des ressources naturelles du pétrole et du gaz sera traitée plus en détail dans une autre étude de la Banque Mondiale qui sera publiée prochainement.

parallèle, le déficit du compte courant s'est réduit, atteignant 7.8% du PIB en fin 2017 contre 10.5% en 2013.

Cette augmentation récente des exportations est principalement due à l'amélioration de la compétitivité de l'économie sénégalaise, qui trouve son origine dans une série de réformes graduelles (Graphique 3). Ces réformes structurelles, accélérées dans le cadre du PSE, ont contribué à restaurer la stabilité macroéconomique et à ouvrir le pays aux investissements privés. Dans un article récent, le FMI conclut ainsi que le principal moteur de la croissance des exportations au cours des dix dernières années a été l'amélioration de la compétitivité. Plus spécifiquement, le Sénégal a réussi à améliorer de façon constante la diversification de ses produits et la qualité de ses exportations (en particulier le ciment, les produits chimiques et miniers) tout en augmentant le nombre de ses partenaires commerciaux. Ainsi, en 2014, le Sénégal a exporté 1727 produits contre 1284 en 2010, largement devant des pays à forte croissance comme le Mali (902 produits) et l'Éthiopie (2079 produits) mais toujours moins que la Côte d'Ivoire (2079 produits).

GRAPHIQUE 3 : Part des Exportations Sénégalaises dans les Exportations Mondiales



Source : Calculs du staff de la Banque mondiale.

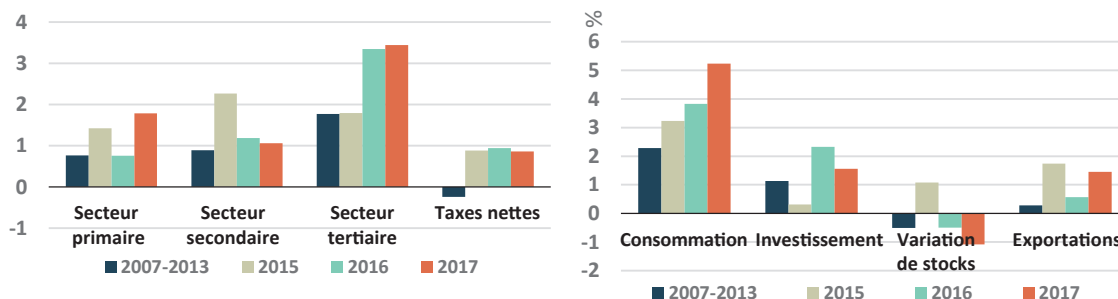
Il a également été montré⁴ que l'amélioration de facteurs structurels est le principal élément explicatif du triplement du taux de croissance moyen du PIB par tête en 2011–2015 comparé à celui observé entre 2006 et 2010. Ces facteurs structurels incluent le commerce, les infrastructures, les services d'intermédiation financière, l'éducation, la taille du gouvernement et les institutions. L'amélioration de la gouvernance économique et une gestion prudente sur le plan macroéconomique ont également permis d'appuyer l'accélération de la croissance observée après 2014.

Une dette publique en rapide expansion malgré la réduction du déficit budgétaire

Si la croissance a été en partie tirée par l'investissement public (Graphiques 4 et 5), le déficit budgétaire du Sénégal s'est réduit depuis 2013, passant de 5.5% du PIB en 2013 à 3.7% en 2017 – ou 3% si on utilise la nouvelle série du PIB en vigueur depuis mai 2018. Il devrait atteindre 3.5%

⁴ Le modèle utilisé s'inspire principalement d'un modèle de régression de croissance transnational développé par Brueckner (2014).

GRAPHIQUES 4 & 5 : Contribution à la croissance économique du côté de l'Offre (à gauche) et de la Demande (à droite)



Sources : Calcul du staff de la Banque Mondiale

du nouveau PIB en 2018, et les autorités se sont engagées à respecter un objectif de 3% du PIB à partir de 2019, en ligne avec le critère de convergence de l'UEMOA. Cependant, ces bonnes performances budgétaires doivent être nuancées de deux façons. En premier lieu, des délais de paiement de l'Etat, souvent non-enregistrés dans les comptes budgétaires, se sont accumulés en 2017–2018, notamment vis-à-vis du secteur de l'énergie, ce qui soulève des questions importantes de discipline et de transparence budgétaire. De plus, cette évolution s'est accompagnée d'une augmentation rapide de la dette publique. En 2006, la dette publique et la dette publique garantie représentaient 22% du PIB. Ce chiffre a augmenté de façon importante, atteignant 60.4% du PIB en 2017. La révision du PIB en 2018 a cependant permis de réduire ce chiffre à 48.3% du PIB. La divergence de trajectoire entre le déficit budgétaire et la dette publique est en partie due à des opérations du trésor public hors budget, souvent liées aux déficits financiers d'entités publiques. Le Fonds Monétaire International (FMI) estimait ces opérations à 3 à 4% du PIB en 2016. Toutefois, en dépit de risques accrus, le Sénégal demeure classé comme étant un pays à faible risque de surendettement par le FMI et la Banque Mondiale.

II. Les perspectives de croissance pour le Sénégal

Le Sénégal présente des perspectives économiques encourageantes. Cependant, cette tendance positive demeure fragile car le pays présente des contraintes structurelles persistantes, qui limitent le potentiel productif de certains secteurs clés. Ces secteurs incluent notamment l'énergie, l'agriculture, la gestion des terres, et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces contraintes affectent l'efficacité de l'investissement, la compétitivité et le développement du secteur privé, et la création d'emplois. Il importe donc pour le gouvernement de renforcer les réformes structurelles afin d'améliorer l'efficacité et la compétitivité économiques,

maintenir une politique budgétaire crédible, promouvoir la création d'emplois de qualité créer des emplois, et se préparer à la gestion efficiente des revenus futurs issus des ressources naturelles de pétrole et de gaz récemment découvertes.

Des réformes intensives dans le cadre du PSE

Les projets et réformes inscrits dans le PAP 2 du PSE couvrent tous les secteurs économiques selon les axes stratégiques définis par dans le PSE - transformation structurelle, capital humain et protection sociale, et gouvernance, paix et sécurité - avec une prépondérance des secteurs et programmes suivants : (i) *les infrastructures avec 42% du montant total du plan⁵ (dont 16% pour les infrastructures routières, 11% pour les infrastructures énergétiques, 7% pour les infrastructures maritimes et 8% infrastructures ferroviaires); (ii) l'agriculture avec 7% du montant total des projets; (iii) le développement social et le capital humain avec 11% du montant total (dont 5% pour l'éducation, 3% pour les programmes sociaux et 3 % pour la santé) (iv) l'accès à l'eau et l'assainissement avec 10% du montant total; (v) la gouvernance, la paix et la sécurité 10% du montant total du PAP2.*

Les perspectives liées au pétrole et au gaz

Les futures ressources liées aux récentes découvertes de pétrole et gaz offshore offrent des perspectives nouvelles mais sont relativement limitées. Elles comprennent un champ pétrolifère (SNE) appartenant exclusivement au Sénégal, et un vaste bassin de gaz naturel - Grand Tortue Ahmeyim (GTA) -situé à la frontière maritime sénégal-mauritanienne et que le Sénégal partage avec la Mauritanie. Dans le meilleur des cas, son exploitation pourrait démarrer en 2021 et les revenus pour le gouvernement, bien qu'incertains, pourraient atteindre 15,6 milliards USD pour la durée total du projet. Le réservoir SNE devrait produire 513 millions de barils pendant toute la durée du projet. Bien que ces ressources ne soient ni énormes ni perpétuelles, elles offrent des perspectives nouvelles de production, exportations, et revenus budgétaires pour l'économie sénégalaise.

Les bénéfices réels de ces ressources dépendront de multiples facteurs techniques et financiers, notamment les coûts de production et les prix internationaux du pétrole et du gaz au moment de leur exploitation. Ils dépendront aussi et surtout de la capacité du pays à éviter l'écueil de la *malédiction des ressources*.

L'expérience des pays riches en ressources naturelles a montré que l'exploitation de ces ressources et leur traduction en développement économique et social à long terme représentent un énorme défi. Si ces ressources sont bien gérées, elles peuvent contribuer à l'accélération de la

⁵ Le montant du PAP2 pour la période 2019-2023 s'élève à 15 165 milliards de FCFA.

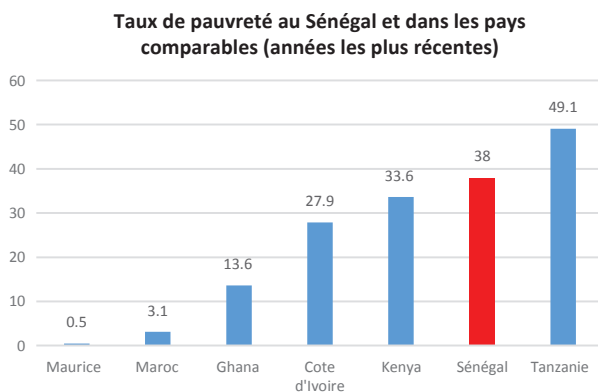
croissance du pays et à une réduction significative de la pauvreté. Dans le cas contraire, ces ressources peuvent se muer en une véritable malédiction pour le pays, où une mauvaise gouvernance, des prix internationaux volatiles et un délaissement des autres secteurs productifs peuvent potentiellement mener à de mauvaises performances économiques, une aggravation des inégalités et des tensions sociales. Au Sénégal, une croissance plus inclusive visant la réduction de la pauvreté et des inégalités demeure une priorité.

III. Des inégalités persistantes malgré la réduction de la pauvreté

L'évolution de la pauvreté et des inégalités au Sénégal

Malgré une réduction significative de la pauvreté depuis 2011, les performances de croissance économique du Sénégal ne se sont pas traduites par une réduction des inégalités. Environ un tiers de la population sénégalaise est encore considérée comme extrêmement pauvre, c'est-à-dire vivant avec moins de 1,90 USD par jour, et deux tiers de la population vivent avec moins de 3,2 USD par jour. Le taux de pauvreté extrême est estimé à 33% en 2018⁶, plus bas que la moyenne des pays à faible revenus mais toujours bien au-delà de la moyenne de 12,7% pour l'ensemble des pays à revenu faible et intermédiaire (PRFI)⁷.

GRAPHIQUE 6 : Comparaison des taux de pauvreté du Sénégal et de quelques pays africains



Sources : Comptes Nationaux, Série d'enquêtes de pauvreté ANSD, Macro-Poverty Outlook 2017 et calculs de la Banque mondiale.

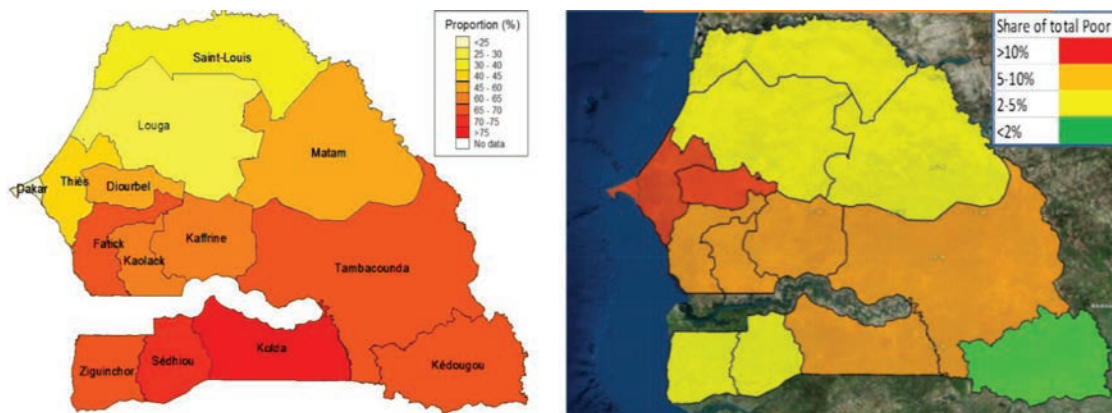
Les chiffres encourageants de la croissance économique ont permis de réduire la pauvreté au Sénégal. Des simulations ont permis d'estimer à entre 4 et 7 points de pourcentage la réduction de la pauvreté entre 2011 et 2016 (Graphique 6). Cette réduction significative est due principalement à la croissance du secteur agricole qui, même si elle reste peu élevée, est positive, avec des années exceptionnellement bonnes depuis 2015. La pauvreté, en effet, se concentre principalement en milieu rural et en particulier dans le bassin arachidier où 52%⁸ des ménages vivent encore dans l'extrême pauvreté (cf. carte 1).

⁶ Simulations basées sur l'évolution du PIB par tête et les données d'enquête de 2011 (ANSD). Macro Poverty Outlook, Octobre 2018. Banque Mondiale.

⁷ WDI 2017.

⁸ ANSD, 2011. Le bassin arachidier se compose des régions : Thiès, Louga, Diourbel, Fatick et Kaolack.

CARTE 1 : Incidence de la pauvreté au Sénégal (gauche) et proportion de personnes pauvres par région (droite)



Source : World Bank Staff estimations based on ESPS 2011 and RGP 2013.

La pauvreté est fortement liée à la culture de l'arachide car cette dernière concentre 2/3 de la population agricole et représente la principale source de revenu de la majorité des ménages dans les zones de production. C'est donc une culture primordiale pour le Sénégal qui a progressivement perdu ces dernières décennies sa place de leader mondiale dans ce domaine. En conséquence, elle est la cible de la majorité des dépenses publiques dans le secteur agricole avec près de 12 milliards de FCFA par an dans le but de redynamiser la filière. En parallèle, les populations rurales connaissent également une diversification des emplois, en faveur d'une économie non agricole bourgeonnante. En milieu urbain, les revenus des travailleurs pauvres ont augmenté du fait de la croissance de secteurs tels que la construction et les services, intensifs en main d'œuvre peu qualifiée.

Les inégalités n'ont cependant pas baissé pendant cette période, montrant que la croissance, bien que rapide, n'a pas été pro-pauvre. A titre d'illustration, les inégalités de consommation stagnent depuis une décennie. Ainsi, les plus riches sont devenus encore plus riches, et enregistrent jusqu'à huit fois les revenus des 10% les plus pauvres. En particulier, les inégalités dans les zones rurales se sont aggravées, les 10% les plus riches détenant jusqu'à 14 fois la richesse des 10% les plus pauvres⁹.

La pauvreté non-monnaire

La baisse de la pauvreté monétaire s'est accompagnée de progrès considérables dans l'accès aux services de bases et aux infrastructures. En effet, de solides performances ont été enregistrées dans les domaines de la santé. Elles s'illustrent notamment par une nette amélioration

⁹ Les données disponibles ne permettent pas d'évaluer les inégalités pour les toutes dernières années de haute croissance.

de l'espérance de vie, estimée à 67 ans en 2016 contre 65 ans en 2012 et 60 ans en 2005, et de la mortalité infantile (32 pour mille naissances en 2017 contre 39 en 2012 et 54 en 2005). Plus de 90% de la population a maintenant accès à l'eau potable, la couverture en électricité atteint 64% de la population en 2017, contre environ 42% en moyenne pour les pays de l'Afrique Subsaharienne, et les programmes d'assistance sociale couvrent également une partie croissante de la population. De même, la malnutrition a baissé de 30 à 17% entre 2000 et 2016, plaçant le Sénégal parmi les premiers pays en Afrique Sub-saharienne en termes de réduction de la malnutrition.

Malgré ces progrès importants, le Sénégal demeure un pays à faible développement humain, se plaçant à la 164^{ème} position sur 189 pays pour l'indice de développement humain en 2017. En effet, le chemin à parcourir reste long. Plus de la moitié de la population ne dispose pas d'assainissement. L'accès aux services de maternité reste limité, avec un taux de naissance assisté par un professionnel de santé qui demeure faible (53% en 2016) et explique en partie des taux de mortalité maternelle encore élevés. Malgré quelques progrès récents, on observe également d'importantes inégalités de genre qui pénalisent les femmes, particulièrement dans les zones rurales.

Le Sénégal affiche toujours des résultats préoccupants en matière d'éducation, en particulier pour les enfants pauvres. L'éducation étant considérée comme le déterminant le plus important de la sortie de la pauvreté¹⁰, il est particulièrement inquiétant qu'au Sénégal, un tiers des enfants d'âge scolaire ne soient pas scolarisés, tandis que les deux tiers de ceux qui le sont, ne parviennent pas à terminer l'école primaire ou le font avec des compétences insuffisantes, surtout parmi les couches les plus pauvres de la population. Le taux actuel d'alphabétisation des adultes est de 43%, soit bien en-deçà de la moyenne de l'Afrique Sub-Saharienne et des PRFI (à 61% et 76% respectivement). En 2014, le Gouvernement a tenu des assises nationales de l'Education avec pour objectif de refonder le système éducatif. A l'issue des assises, le Programme d'Amélioration de la Qualité de l'Equité et de la Transparence (PAQUET 2013–2025) dans lequel figurent les priorités stratégiques du Gouvernement en matière d'éducation et de formation, a été mis en place. Ce programme vient d'être mis à jour pour la période 2018–2030. Malgré les progrès effectués, l'indice du capital humain du Sénégal est seulement de 0,42 ce qui signifie qu'une cohorte d'enfants nés aujourd'hui n'atteindra que 42% de son potentiel de productivité si les conditions et de santé et d'éducation restent identiques.

De plus, d'importantes disparités peuvent être observées entre les populations urbaines et rurales, en ce qui concerne notamment l'accès à l'électricité. En effet, si le Sénégal a atteint

¹⁰Dang, Lanjouw et Swinkels (2014).

un accès quasi universel dans les zones urbaines avec un taux d'accès à l'électricité de près de 90 %, en réalité seul 34 % des ménages ruraux ont accès à l'électricité sur réseau. Il existe de fortes disparités entre les régions ainsi que les zones urbaines et rurales. A titre d'exemple, des régions comme Kaffrine, Kolda et Kédougou ont des taux d'accès rural estimés entre 9 et 12 %, tandis que d'autres, comme Diourbel et Thiès, présentent des taux d'accès rural atteignant respectivement 55 et 76 %. L'accès universel à l'électricité à l'horizon 2025 est une des priorités du gouvernement ; cependant au rythme actuel d'environ 3 % par an, l'accès universel ne serait atteint qu'en 2045.

Pour que la croissance économique permette l'éradication de l'extrême pauvreté d'ici 2035, il est essentiel d'accélérer et d'approfondir les réformes entreprises dans les secteurs permettant directement de réduire la pauvreté, d'augmenter la capacité de l'économie à créer de l'emploi et d'investir davantage dans l'accès et la qualité des services de base. De fait, les progrès concernant la réduction de la pauvreté ont été plutôt lents ces quinze dernières années en dépit de l'amélioration notée depuis 2011. De larges proportions de la population demeurent exclues des retombées positives de la croissance, principalement en raison de la distribution inégale du capital humain et des opportunités économiques, notamment en matière d'emploi. De plus, même si les projections suggèrent que la pauvreté restera essentiellement concentrée en zone rurale, les perspectives sont inquiétantes dans les zones urbaines, où le manque d'opportunités, la hausse de la pression démographique due à l'urbanisation galopante ainsi que la forte augmentation de la population de jeunes, pourraient créer de l'instabilité sociale.

IV. Des axes clés pour le succès des réformes

Le présent recueil de notes de politiques économiques et sociales propose des options de réformes pour une croissance soutenue et plus inclusive autour de trois grands objectifs : (i) *Promouvoir le développement rural* ; (ii) *Améliorer la connectivité* ; et (iii) *Renforcer les finances publiques pour une croissance plus inclusive*. Les notes proposent un diagnostic synthétique et un ensemble de recommandations concrètes et pointues à court et moyen terme. En matière de promotion du développement rural, l'analyse porte particulièrement sur le domaine du foncier rural, la filière de l'arachide et l'électrification rurale. En matière d'amélioration de la connectivité, les options de réformes concernent le développement de l'économie numérique et la finance électronique, et le secteur des transports - premier poste de dépenses du PAP2. Enfin, dans le domaine des finances publiques au service de la croissance inclusive, l'analyse est consacrée à l'efficacité et l'équité en matière de fiscalité et de programmes sociaux, et au renforcement de l'éducation primaire.

Au-delà des recommandations spécifiques à chaque secteur, deux grandes lignes communes, qui paraissent essentielles au succès des réformes sectorielles, peuvent être dégagées de

l'analyse. Elles sont en lien étroit avec les conclusions du Diagnostic Systématique effectué récemment par la Banque mondiale, et incluent :

- (i) l'importance d'une gouvernance économique améliorée et d'une rationalisation des institutions ; et
- (ii) l'importance d'une gestion plus équitable des ressources publiques en faveur de l'investissement en capital humain et des actifs productifs.

La première grande ligne concerne l'importance d'une gouvernance économique améliorée et d'une rationalisation des institutions.

Comme indiqué dans le SCD et l'analyse proposée dans les notes, une importante contrainte à la croissance inclusive concerne le manque d'uniformité dans l'application des réglementations administratives et fiscales, et la mise en œuvre par l'Etat de politiques qui sont sources de distorsion pour l'activité économique. Les distorsions en matière fiscale, en particulier, sont un frein à une allocation efficiente des ressources et contribuent à accentuer l'informalité de l'économie. En 2012, le Sénégal a initié une réforme majeure de la politique fiscale avec l'introduction d'un nouveau code des impôts, mais plusieurs problèmes structurels persistent et engendrent un impact négatif sur le recouvrement des recettes. Il s'agit notamment du recours généralisé aux exonérations fiscales, des niveaux élevés d'informalité et des coûts de mises en conformité pour le secteur privé. Le ratio recettes fiscales/PIB du Sénégal se situe aujourd'hui entre 15% et 16%, en dessous de l'objectif régional de convergence de l'UEMOA de 20%. L'enjeu est donc pour l'administration sénégalaise d'élaborer une stratégie efficace de mobilisation des ressources intérieures tout en minimisant les distorsions pour l'économie.

Les régulations foncières inadéquates et l'ingérence de l'Etat dans la fixation des prix pèsent également sur la productivité et la compétitivité du secteur agricole. L'incertitude sur les droits fonciers constitue une source de conflits et un frein considérable aux investissements des exploitations familiales et des agro-industries. La réforme du secteur foncier est une priorité pour le Sénégal et plusieurs réformes foncières successives ont été menées par le gouvernement depuis 20 ans. Cependant, les progrès enregistrés ne répondent pas encore aux attentes. De même, le secteur arachidier, crucial pour la réduction de la pauvreté au Sénégal, concentre diverses politiques d'intervention publiques qui ont entraîné des progrès mais aussi beaucoup de distorsions, avec notamment la fixation de prix administratifs, qui entravent la saine compétition dans le secteur, limitent l'engagement du secteur privé et affectent la productivité et la compétitivité du secteur.

Dans le même registre, les secteurs du transport et de l'énergie souffrent de faiblesses institutionnelles importantes. Acteur fondamental liant les zones de production aux centres de

consommations et de l'insertion du pays dans le commerce international, le transport sénégalais dispose de réseaux relativement développés d'infrastructure en comparaison de certains pays pairs, avec d'importants développements des réseaux de transport réalisés ces dernières années. Toutefois, une forte congestion du réseau routier, un faible indice de performance logistique (le Sénégal est 141ème sur 160 pays, Banque Mondiale), ainsi que des problèmes de gestion des infrastructures dues à la multiplicité des intervenants et agences plombent l'efficacité et la productivité du secteur. Des réformes institutionnelles importantes sont également un enjeu clé dans le secteur de l'énergie, en ce qui concerne notamment la poursuite des objectifs en matière d'accès universel à l'électricité.

Le fil conducteur réfère également aux contraintes Institutionnelles liées au système politique corporatiste, lesquelles prévalent depuis les indépendances et qui, ajoutées à des normes sociales parfois rigides, entravent la mise en œuvre de nombre de réformes structurelles progressistes et équitables et freinent les changements nécessaires à l'émergence.

La seconde grande ligne porte sur l'importance de faire de l'équité, y compris de genre, un objectif stratégique de la gestion des ressources publiques, tant en matière de mobilisation des ressources que de dépenses.

Des réformes importantes peuvent être mises en œuvre pour une fiscalité plus équitable. En dépit des réformes engagées, le recours généralisé aux exonérations fiscales, des niveaux élevés d'informalité et des coûts élevés de mises en conformité qui pèsent particulièrement sur le secteur privé, vont à l'encontre des objectifs l'équité face à l'impôt. Par là-même, ces faiblesses affectent négativement l'environnement des affaires, la croissance du secteur privé et la création d'emplois.

Du côté des dépenses, une attention plus systémique aux objectifs et résultats en matière d'équité permettrait de renforcer l'action publique au service de l'inclusion. Ainsi, les principaux programmes sociaux existant ont un fort potentiel redistributif, mais leurs résultats en matière de renforcement de l'équité et de réduction de la pauvreté sont en-deçà des attentes. Depuis 2012, le Sénégal a mis en œuvre cinq grands programmes sociaux et de subventions publiques avec pour objectif de lutter contre la pauvreté et permettre à la population la plus vulnérable de participer à la croissance et d'accéder aux services publics : les subventions agricoles, les subventions à l'électricité, le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF), la Couverture Maladie Universelle (CMU), et les bourses et œuvres sociales universitaires. Dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie, et des services sociaux, ces programmes se distinguent tant par le nombre de bénéficiaires que par les importants montants financiers engagés ; les dépenses de ces programmes ont fluctué entre 112 milliards et 202 milliards de CFA par an entre 2012 et 2015 - les dépenses sociales représentaient 34% des dépenses totales du gouvernement en 2015- et ont largement augmenté en 2017 et 2018. Cependant, certains

de ces programmes demeurent coûteux et mal ciblés, alors que d'autres programmes pertinents pour les plus défavorisés souffrent d'un manque de financements : la permanence de cette situation érode l'équité globale des dépenses publiques, de même que leur effet sur la réduction de la pauvreté.

Le système éducatif est confronté à des contraintes majeures en matière d'équité pour les populations pauvres. Dans le domaine éducatif, ces faiblesses affectent particulièrement les enfants des populations les plus pauvres, et entraînent un défaut d'acquisition de compétences qui pèse sur la productivité future de la population. Même si le Sénégal occupe un bon rang parmi les pays d'Afrique Sub-saharienne dans le Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN (PASEC) 2014, seulement un enfant sur trois parvient à compléter le cycle primaire avec des compétences suffisantes, et ce chiffre est seulement de 7% en ce qui concerne les filles des 40% de ménages les plus pauvres. Ces résultats insuffisants en matière de formation du capital humain posent un véritable défi pour l'avenir.

Une attention soutenue aux problématiques d'équité de genre en matière de politiques publiques est importante. Des contraintes liées au genre affectent particulièrement la capacité des femmes à accumuler du capital humain et à poursuivre des opportunités économiques. Dans le domaine de l'éducation par exemple, malgré les progrès réalisés, les filles font face à un risque plus élevé de quitter l'école en cours de cursus toutes choses égales par ailleurs, du fait principalement de pratiques culturelles telles que les mariages précoces. Il importe également de s'assurer que les programmes et politiques publics accordent une attention particulière à l'équité de genre en matière d'accès à la propriété foncière, aux intrants agricoles, à des transports publics adéquats et aux services financiers pour une croissance plus inclusive.

Bibliographie

Andrew Berg, Yanliang Miao (2010). "The Real Exchange Rate and Growth Revisited: The Washington Consensus Strikes Back". IMF Working Paper No. 10/58 777308503.

Dang H., P. Lanjouw P. and R. Swinkels (2014). "Who Remained in Poverty, Who Moved Up, and Who Fell Down? An Investigation of Poverty Dynamics in Senegal in the Late 2000s". World Bank Policy Research Working Paper No. 7141.

PASEC (2014). Education System Performance in Francophone Sub-Saharan Africa: Competencies and Learning Factors in Primary Education.

PLAN SENEGAL EMERGENT (2014).

Plan d'Actions Prioritaires 2014–2018.

World Bank (2015). Republic of Senegal: SN-Poverty Assessment. Report No. ACS10625 v 2.

World Bank (2018). Systematic Country Diagnostic World Bank (SCD).

World Bank (2018). Senegal Second Multi-Sectoral Structural Reforms (DPF).

World Bank (forthcoming) Macroeconomic Management of Oil & Gas Revenues in Senegal.

World Bank (2017). Doing Business Report 2018: Reforming to Create Jobs. Washington, DC: World Bank. © World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28608>.

World Bank, World Development Indicators (WDI) 2017.

World Bank, Worldwide Governance Indicators (WGI) 2017.

Sénégal

NOTES DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

MODERNISER LE FONCIER RURAL

Résumé exécutif

Contexte. La loi sur le Domaine National permet aux communes sénégalaises d'affecter à leurs membres de simples droits d'usage sur le sol. Cette disposition semble de moins en moins adaptée aux évolutions de l'économie et des sociétés rurales. Dans diverses régions, l'accès à la terre évolue d'une régulation par la coutume à une régulation par le marché. Or, les transactions foncières sont niées par une législation en vigueur depuis plus d'un demi-siècle et une discordance entre la loi et les pratiques foncières se généralise. Ce décalage a pour conséquence une incertitude sur les droits fonciers, source de conflits et frein aux investissements des exploitations familiales et des agro-industries. Depuis 1996, le Sénégal s'est efforcé de mettre en place une nouvelle politique foncière, ajustée aux mutations contemporaines du monde rural, mais les tentatives successives de réforme n'ont pas abouti, ce qui interroge sur la méthode adoptée jusqu'à présent.

Objectif. Le Plan Sénégal Emergent annonce la relance de la réforme foncière sur la période 2019–2023 et envisage une série d'actions prioritaires dans le secteur foncier. Tenant compte des orientations du PSE, cette note a pour objectifs (i) d'attirer l'attention sur le décalage entre loi et pratiques foncières ; (ii) d'en montrer l'impact négatif sur le développement du monde rural ; (iii) de confirmer l'orientation du PSE en faveur d'une réforme foncière mise en place progressivement selon une démarche pragmatique et enfin (iv) de proposer des recommandations opérationnelles visant à l'enregistrement généralisé des droits sur la terre.

Résultats attendus. Cette note propose un cadre et une feuille de route pour la mise en place d'un cadastre rural spécifique au contexte sénégalais. Le dispositif suggéré prévoit d'associer la connaissance que les communautés rurales ont de leurs terres et les compétences techniques de l'administration foncière (DGID) en vue d'un enregistrement exhaustif des parcelles rurales. L'expérience de projets, dont celle du PDIDAS et de la DGID en matière de bureaux fonciers et de « délibérations sécurisées » avec NICAD, peut fournir les bases à la conception d'un cadastre adapté au monde rural. Cette note envisage également une révision du cadre légal pour considérer à terme les droits d'usage comme des droits réels, dès lors que les conditions de validation de la propriété sont réunies (enquête sur site, cartographie et inscription dans un registre). Au final, cette note propose une piste pour une réforme foncière « en douceur ».

MODERNISER LE FONCIER RURAL

André Teyssier

Table des matières¹¹

Résumé exécutif	16
I. Introduction : les mutations du monde rural imposent une réforme du secteur foncier	19
II. Contraintes et opportunités.....	22
III. Options de politiques : propositions préliminaires d'amélioration du secteur foncier rural	24
Plan National pour un Cadastre Rural – Année	26
Développement du Cadastre Rural – de 2 à 5 ans	27
IV. Conclusion : une stratégie pragmatique pour une réforme foncière « en douceur ».....	30
Annexes	30
Annexe 1 : Expériences internationales d'enregistrement massif des droits fonciers ruraux	30
Annexe 2 : Constat : un décalage majeur entre loi et pratiques	34
Annexe 3 : Quelques illustrations de l'expérience du PDIDAS en matière de foncier rural.....	35
Bibliographie	37

¹¹ La revue technique par les pairs a été effectuée par Mercedes Stickler et Claire Galpin.

Acronymes

AFD :	Agence Française de Développement
CNRF :	Commission Nationale de Réforme Foncière
DGID :	Direction Générale des Impôts et des Domaines
MAER :	Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural
MCA :	Millennium Challenge Account
MEFP :	Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan
NICAD :	Numéro d'Identification Cadastral
PACR :	Projet d'Appui aux Communautés Rurales
PAP :	Plan d'Actions Prioritaires
PDIDAS :	Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agribusiness au Sénégal
POAS :	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
PSE :	Plan Sénégal Emergent
SAED :	Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Faleme

I. Introduction : les mutations du monde rural imposent une réforme du secteur foncier

Le cadre légal et institutionnel date de plus d'un demi-siècle. La gestion des droits fonciers dans le monde rural sénégalais repose sur un cadre juridique établi depuis l'Indépendance¹² et sur un système de tenure coutumière que le dispositif légal n'a pas supprimé. La loi de 1964 est un texte innovant pour l'époque. Elle introduit au lendemain de l'Indépendance un concept original de Domaine national qui entend mettre un terme à la superposition des régimes coutumiers et administratifs tout en maintenant une gestion communautaire des terres. Ainsi, depuis plus de 50 ans, les Communes se sont vu attribuer sous le contrôle du corps préfectoral la gestion de la zone des terroirs du domaine national, soit la grande majorité des terres rurales du Sénégal. Ce dispositif a été complété par la mise en place de Commissions domaniales mais aucune mesure d'accompagnement (outils, formation) n'est venue le soutenir et sa mise en œuvre imparfaite a pu favoriser des pratiques clientélistes. Les Conseils Municipaux sont donc autorisés à délibérer des affectations de terre qui consacrent un droit d'usage personnel ni cessible, ni transmissible, théoriquement limité aux seuls membres des communautés rurales. Autrement dit, aucune transaction foncière directe (héritage, vente, morcellement, location) n'est permise par le cadre légal actuel. L'attribution de droits réels reste une procédure réservée exclusivement à l'Etat. Toute personne qui désire un titre foncier ou un bail doit requérir l'immatriculation du terrain au nom de l'Etat puis procéder à un transfert de propriété (titre foncier) ou à un démembrement de la propriété acquise à l'Etat (bail emphytéotique, droit de superficie). L'administration foncière disposant d'effectifs restreints, notamment en milieu rural, cette procédure relativement longue et coûteuse n'est mise en œuvre que pour un nombre limité de terrains. Ainsi, ni la faible capacité des communes en gestion foncière, ni l'envergure actuelle de l'administration ne permettent l'enregistrement des droits sur le sol à grande échelle.

Un dispositif légal très peu respecté affecte le développement rural. Si le cadre légal a très peu évolué depuis plus de 50 ans, le monde rural a connu en revanche de profondes transformations. Les grands aménagements hydro-agricoles, les extensions urbaines et le développement de l'agro-industrie font que le modèle des années 60, basé sur l'attribution de droits d'usage aux seuls membres des communautés, n'est plus d'actualité. Dans le contexte économique actuel, les transactions foncières sont devenues monnaie courante¹³ et participent au développement d'un marché foncier non documenté, en marge du cadre légal. Les agriculteurs sénégalais sont de fait dans l'illégalité dès lors qu'ils vendent, héritent ou louent les terres qu'ils cultivent. Ce décalage

¹² Par la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, la loi n°76-66 du 2 Juillet 1976 sur le Domaine de l'Etat, et plus récemment par la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière.

¹³ Dans la région de Saint-Louis, 67 % des terres ont été acquises selon des modalités non conformes aux textes (PACR, 2011).

entre le dispositif juridique et les pratiques foncières et la faible capacité des institutions chargées du foncier font que les droits fonciers ruraux ne sont pratiquement jamais enregistrés. C'est pourtant l'une des bases du développement. L'absence de droits clairement documentés complique les opportunités d'investissements publics ou privés. Elle entretient un climat conflictuel : compétition pour l'accès à la terre, contestations d'investissements souvent qualifiés d'accaparement de terres¹⁴, conflits identitaires autour de la terre dans les zones de contacts entre agriculteurs et éleveurs. A défaut d'information foncière, la fiscalité foncière est pratiquement inexistante ce qui prive les collectivités territoriales d'une ressource essentielle, et les compensations liées à des évictions pour cause d'utilité publique ou de constructions d'infrastructures sont d'une mise en œuvre très complexe et coûteuse. Aujourd'hui, le secteur foncier compte parmi les facteurs de blocage au développement rural. Il impacte différents secteurs : investissement privé, agriculture, énergie, environnement, décentralisation, aménagement du territoire, stabilité et paix sociale, et nuit à l'attractivité du Sénégal. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître la nécessité d'une réforme foncière, annoncée depuis plus de 20 ans.

Le principe constitutionnel de parité entre hommes et femmes ne s'applique pas à l'accès à la terre. La Constitution de 2001 et le cadre juridique issu de la loi de 1964 réaffirment l'égalité des droits entre hommes et femmes pour accéder à la terre. Or dans la pratique, la transmission de la terre découle de règles coutumières alignées sur un régime patriarcal et les ayant-droits à la terre restent majoritairement des hommes¹⁵, quelle que soit la contribution des femmes à la production agricole. Lorsque des femmes parviennent à acquérir des droits sur un terrain, il s'agit bien souvent de parcelles de petite taille. Veuves et femmes divorcées peuvent perdre l'accès à la terre qu'elles cultivent et se voient souvent contraintes de retourner auprès de leurs familles de naissance pour disposer d'un lopin de terre. La décentralisation de la gestion du Domaine National n'a pas eu d'effet sur la reconnaissance des droits fonciers des femmes : elles sont peu représentées dans les instances de gestion foncière locale et les Conseils communaux délibèrent le plus souvent en faveur d'affectations de terres pour des hommes. L'inégalité dans la reconnaissance des droits sur le sol reste fortement ancrée dans les esprits¹⁶. Pour accéder à la terre, les femmes, comme les jeunes, dépendent soit du chef de ménage lorsqu'il s'agit d'une succession, soit d'un particulier lorsqu'il s'agit de différentes formes de location. Dans les deux cas, ces transactions directes contournent la procédure d'affectation et de désaffectation par le Conseil communal sont théoriquement illégales. Des outils accessibles et transparents permettant ces transactions devraient contribuer à améliorer les conditions d'accès à la terre au profit de groupes plus vulnérables.

¹⁴ On peut citer les cas de Fanaye, Mbane, Gnith, Doddé, Demette ou Diokoul en ce qui concerne l'agribusiness ou celui de la centrale à charbon de Sinou pour le secteur de l'énergie.

¹⁵ L'inventaire de l'occupation et des droits sur les terres réalisé par le MCA montre que 80 % des ayant-droits à Podor sont des hommes. (MCA, 2012).

¹⁶ 43 % des hommes et 38 % des femmes pensaient en 2012 que les hommes et les femmes ne doivent pas avoir un accès égal au foncier. GESTES/UGB, 2012. Sénégal : les femmes rurales à l'épreuve d'une citoyenneté foncière.

La relance de la réforme foncière est clairement affichée parmi les orientations du Plan Sénégal Emergent (PSE, 2019–2023). Le Gouvernement du Sénégal reconnaît l'accès au foncier comme étant l'une des conditions de l'émergence économique et entend réformer le secteur foncier au cours des cinq prochaines années. L'accès au foncier est considéré par le PSE parmi les 6 réformes prévues. « *Le Sénégal poursuivra les réformes relatives à l'accès au foncier. Ainsi, il conviendra de réaliser le cadastre universel ; d'accélérer la sécurisation du foncier en milieu rural à travers l'octroi de titres de propriété ; de finaliser la dématérialisation du livre foncier électronique.* »¹⁷ Le PSE envisage ainsi un ensemble d'actions prioritaires entre 2019 et 2023. « *Il s'agit de : i) la transformation graduelle des droits d'occupation actuels des ruraux en droits réels, ce qui permettra un certain niveau de transférabilité contrôlée du foncier, tenant compte de la nécessité de protéger les zones pastorales, halieutiques et forestières ; ii) l'investissement dans les instruments de gestion foncière par les services domaniaux, (iii) la recherche du juste équilibre entre la gestion des collectivités territoriales et la supervision des transactions foncières par l'État central ; (iv) la poursuite de la rationalisation de l'inscription au registre foncier urbain* »¹⁸. Ces mesures vont conduire à une amélioration (i) de la cohésion sociale, par l'effet de la clarification et la protection des droits de propriété, d'usage ou de passage sur la réduction des conflits et (ii) de l'environnement des affaires par la facilitation des investissements. Il s'agit de créer un environnement favorable à l'investissement des exploitations familiales et agroindustrielles, au développement du crédit grâce à des garanties bancaires par document foncier et à une fiscalité foncière au bénéfice du développement des collectivités locales. Ces objectifs diffèrent selon les groupes d'acteurs. Les éleveurs entendent maintenir l'accès aux espaces vitaux pour l'élevage ; les collectivités souhaitent conserver la compétence de gestion locale telle que définie par la loi de 1964, tandis que le secteur privé espère disposer plus facilement de terrains alloués par l'Etat et ne plus avoir à négocier avec les riverains et les titulaires de droits initiaux.

L'enjeu majeur est donc de mettre en place un système de gestion des terres efficace, transparent, pérenne et d'un coût accessible à l'Etat et aux usagers, qui permette à la fois (i) la protection des droits existants des exploitations familiales et des éleveurs ; (ii) la reconnaissance des pratiques locales d'échanges de droits sur le sol ; (iii) un accès à la terre facilité et sécurisant pour les investisseurs notamment dans le cadre de zones économiques dédiées, et (iv) le renforcement et l'encadrement des capacités locales de gestion des terres. La formalisation des droits existants –d'usage et de propriété, individuels ou collectifs–, dans un délai relativement court et à des coûts abordables grâce à des services fonciers de proximité maîtrisant des technologies appropriées, permet de combiner les intérêts des différents groupes d'acteurs. Ce nouveau système de gestion foncière doit pouvoir enregistrer, de manière simple et peu coûteuse, les transactions successives sous peine de devenir obsolète dès les premières années de sa mise en place.

¹⁷ République du Sénégal, 2018. Plan Sénégal Emergent, Plan d'Actions Prioritaires et Cadrage Macroéconomique.

¹⁸ République du Sénégal, 2018. Plan Sénégal Emergent, Plan d'Actions Prioritaires. Objectif Stratégique 5 : renforcer la gouvernance territoriale.

Il doit également s'inscrire en cohérence avec les orientations actuelles des politiques publiques et avec les cadres internationaux auxquels adhère le Sénégal¹⁹.

II. Contraintes et opportunités

Des tentatives de réforme foncière sont restées sans suite depuis 20 ans. Le Gouvernement du Sénégal s'est efforcé à plusieurs reprises de réformer sa politique foncière, sans avancées majeures jusqu'à présent. Dès 1996, un Plan d'Action Foncier, innovant et pertinent, proposait trois axes de politique foncière : (i) *statu quo* ; (ii) marché foncier libre avec des droits réels et (iii) option mixte (droits réels et droits d'usage), les communautés rurales disposant d'un pouvoir de cession des terres dans leur domaine privé constitué de droits réels. Ces propositions n'ont pas été suivies d'effet. En 2004, la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale considérait la réforme foncière comme l'un de ses axes stratégiques et annonçait dans les deux ans, soit en mai 2006, une nouvelle loi foncière encore jamais promulguée jusque-là. En 2005, une Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre a émis des propositions restées sans lendemain. Fin 2012, une Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) est créée. Elle formule, à la suite d'un long processus de consultation nationale, des orientations de politique foncière rassemblées dans un Document de Politique Foncière, présenté en octobre 2017 mais jamais validé officiellement. Il a d'ailleurs été mis fin à la mission de la CNRF fin 2017.

Quelles leçons tirer de ces tentatives ? Les différentes tentatives de réforme foncière se sont heurtées à : (i) *des difficultés opérationnelles* : les différentes commissions se sont avérées pléthoriques bien que la société civile et le secteur privé aient été sous-représentés. Les activités se sont focalisées sur le dialogue et la réflexion sans pouvoir se baser sur des références concrètes susceptibles d'informer le débat²⁰; (ii) *des controverses restées en suspens* : les débats autour de la réforme foncière se sont figés sur des questions complexes de politique foncière, telle la valeur juridique des droits, le développement d'un marché foncier ou le rôle respectif de l'Etat et des collectivités pour la gestion du Domaine national. Ces questions n'ont jamais été tranchées et une vision commune aux acteurs du secteur foncier reste à élaborer.

Ce parcours montre à l'évidence que les processus de réforme par le biais de commissions administratives, de longs processus de consultation, d'études et d'ateliers successifs n'ont pas abouti. Il conviendrait de s'inspirer d'expériences et de pratiques de terrain pour relancer le débat

¹⁹ L'acte III de la décentralisation ; les politiques sectorielles de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire et de promotion des investissements ; l'harmonisation des politiques sous régionales de la CEDEAO, UEMOA et OHADA ; les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique de la Commission de l'Union Africaine et de la Commission Economique pour l'Afrique ; les Directives Volontaires pour une Gouvernance des Régimes Fonciers et les Principes pour un Investissement Responsable dans l'Agriculture.

²⁰ À l'exception notable des POAS (Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols).

sur la base d'innovations testées et évaluées par les acteurs. Une réforme foncière ne passe pas a priori par un nouveau document de politique foncière. Un processus chemin faisant basé sur des actions concrètes, accompagnées d'ajustements du cadre juridique et institutionnel, semblerait plus efficace.

Le Sénégal a des opportunités évidentes pour se doter d'un cadastre associant les collectivités territoriales. Au Sénégal comme dans de nombreux pays africains, le statut de la terre évolue, à des vitesses variables et selon les contextes locaux, d'un bien communautaire à un capital transférable. Dans certaines régions, là où les systèmes de production agricoles tendent à s'individualiser et où le marché foncier est actif, il existe une demande sociale pour documenter les transactions foncières et représenter les parcelles à l'échelle locale. Cette tendance à l'écriture et à la cartographie des droits sur la terre se réalise avec l'aide de techniciens locaux et la validation des collectivités. Dans ce contexte nouveau de marchandisation de la terre, l'enjeu est de disposer de documents pour faire valoir les droits sur la terre auprès de l'entité administrative la plus proche. Plusieurs pays africains ont développé des politiques foncières pour accompagner cette évolution et se sont engagés dans des campagnes d'enregistrement massif des droits fonciers qui impliquent les communautés et collectivités locales :

TABLEAU 1 : Nombre de parcelles enregistrées dans quelques pays d'Afrique sub-saharienne

	Parcelles enregistrées (2018)	Objectifs
Ethiopie	14.000.000	
Rwanda	11.300.000	11.500.000 (couverture nationale)
Mozambique	500.000	5.000.000, revu à 2.500.000 avant 2024
Madagascar	260.000	2.500.000 avant 2023
Côte d'Ivoire	4.000	1.000.000 avant 2023

Une nouvelle politique foncière doit répondre au besoin de documenter un marché foncier en développement, mais légalement ignoré. Certains rappellent que les communes ont une compétence reconnue depuis 1964 pour octroyer des droits d'usage dans le Domaine National et que l'acte III de la décentralisation maintient des dispositions favorables à une capacité communale de gestion des terres. La compétence foncière des collectivités est pour eux la garantie d'une protection des droits existants. Pour d'autres, il est risqué de confier la gestion du Domaine national aux seules communes compte tenu de nombreux cas de spoliation et du nécessaire maintien d'une capacité de contrôle des terres rurales par l'Etat. Ces deux positions sont fondées et une solution serait d'associer les services techniques déconcentrés et les collectivités territoriales dans la mise en place d'un dispositif unique, à savoir un cadastre réalisé en interaction par les communes et les services compétents de l'Etat. Le cadre institutionnel est favorable à la mise en place de cette solution : (i) la DGID recherche voies et moyens pour un cadastre national ; (ii) un Bureau des Collectivités Territoriales récemment créé au sein du MEFP est chargé d'assister les collectivités

dans la gestion du foncier et de favoriser leur autonomie financière ; et (iii) l'expérience de différentes opérations dont celle du PDIDAS en matière de Bureaux Fonciers Communaux, de « délibérations sécurisées » permettant la délivrance de titres d'affectation rattachés au NICAD²¹, fournit des éléments fondateurs pour un cadastre rural.

L'expérience du PDIDAS en matière foncière : bureaux fonciers et délibérations sécurisées.

Depuis 2016, le PDIDAS a développé des actions pilotes qui fournissent les bases d'un cadastre rural²². 9 bureaux fonciers ont été installés dans les communes autour de Saint-Louis et du lac de Guiers. Ils sont chargés de procéder à la délivrance de « titres d'affectation » conformément à la législation en vigueur sur le Domaine National. Cette opération, démarrée en 2017 et inspirée d'opérations précédentes²³, répond à une demande pour mieux formaliser les droits d'usage. Ces droits, habituellement consacrés par de simples délibérations du conseil communal, font désormais l'objet d'une procédure plus rigoureuse avec enquête de terrain systématique, cartographie des parcelles, contrôle par une commission ad hoc, inscription dans un registre spécifique, contrôle-qualité, intégration dans un Système d'Informations Foncières et attribution d'un NICAD. Cette opération a rencontré un vif succès : 23.000 demandes ont été déposées auprès des 9 communes en moins d'une année. En octobre 2018, 7.000 parcelles totalisant 28.000 ha ont fait l'objet d'une enquête, et la moitié d'entre elles sont inscrites dans le registre communal. Près de 3.000 terrains ont déjà fait l'objet d'une délibération dite « sécurisée » compte tenu des différents niveaux de contrôle -par la DGID et les services préfectoraux- liés à cette nouvelle procédure. En parallèle, la DGID et ses services régionaux de Saint Louis ont commencé un découpage des territoires communaux en sections cadastrales afin de permettre l'attribution de NICAD. Ainsi, cette opération participe d'une opération cadastrale en milieu rural, qui combine la capacité d'intervention locale des collectivités et la compétence technique des services de la DGID. Certains maires, élus dans des localités situées hors de la zone d'intervention du PDIDAS, ont souhaité être également équipés d'un Bureau Foncier.

III. Options de politiques : propositions préliminaires d'amélioration du secteur foncier rural

Afin d'améliorer la gestion du secteur du foncier rural, deux options se présentent. La première option serait de mettre en place une nouvelle commission chargée de la refonte de la politique foncière²⁴, de la consultation des parties prenantes et de la formulation d'ajustements législatifs à soumettre au Gouvernement, suivis d'un plan d'action sectoriel. Une deuxième

²¹ Numéro d'Identification Cadastre, attribué par les services techniques de la DGID.

²² Voir annexe 3.

²³ Projet d'Appui aux Communautés Rurales (PACR), financement AFD et projet foncier du MCA.

²⁴ En tenant compte des travaux des commissions précédentes, et notamment de la CNRF.

option viserait à améliorer les outils existants et en fonction des leçons acquises, à ajuster le cadre législatif et réglementaire. La première option est risquée : l'expérience a montré (i) la fragilité d'un processus uniquement basé sur le dialogue et (ii) la nécessité de nourrir les exercices de concertation par des expériences concrètes et capitalisées. La création et l'ancrage institutionnel d'une commission sont également des sujets lourds d'enjeux qui peuvent entraîner des délais supplémentaires ralentissant la mise en place d'une nouvelle politique foncière. En revanche, l'option 2, plus pragmatique, peut se mettre en place dès à présent car elle peut se développer conformément au cadre juridique actuel et ne nécessite dans l'immédiat aucune modification de texte. Cette option s'aligne par ailleurs sur les orientations du PAP du PSE en faveur d'un cadastre universel²⁵. Sa mise en œuvre n'exige pas la création d'une véritable commission, mais la création d'une task force opérationnelle dédiée facilitera la coordination des activités.

Cette deuxième option comprend deux étapes successives : (i) en premier lieu, *la mise en place progressive d'un cadastre rural*, dont le déploiement est à raisonner en tranches successives selon les contextes régionaux et les ressources disponibles ; (ii) suivie *d'une réforme du cadre juridique* conçue en fonction des résultats du cadastre rural, en perspective d'une évolution de droits d'usage vers des droits réels si les procédures d'enregistrement s'avèrent suffisamment fiables pour une garantie de droits par l'Etat. Ces deux étapes sont détaillées dans la matrice ci-dessous :

TABLEAU 2 : matrice de réforme

Objectifs	Terme	Indicateurs
Création d'une task force dédiée à la conception du Plan National pour le Cadastre Rural	Mois 1	Ordonnance ou circulaire de création, avec représentants de la société civile
Plan National pour le Cadastre Rural	Année 1	Document disponible, présenté aux acteurs, validé.
Formation Ingénieur Foncier	Année 1	Lancement d'un premier cursus
Création d'un Observatoire du Foncier	Année 1	Ordonnance ou circulaire de création, avec représentants de la société civile. L'Observatoire sera chargé en priorité de la capitalisation des premières actions de terrain.
Mise en place de Bureaux Fonciers	Année 2	120 Bureaux Fonciers constitués
Système d'Informations Foncières	Année 2	SIF opérationnel dans deux services régionaux
Nouvelle loi d'orientation	Année 3	Draft de révision de la loi de 1964
Campagne de régularisation foncière	Année 5	300.000 titres d'affectation avec NICAD

²⁵ PSE / PAP, p. 106.

Plan National pour un Cadastre Rural – Année 1

Création d'une task force. La mise en place d'un cadastre rural est un chantier national qui nécessite au préalable l'élaboration d'un Plan par une task force dédiée. Cette équipe technique, de taille limitée et placée sous l'autorité du MEFP²⁶, pourrait être composée de responsables des services techniques concernés, de représentants de collectivités locales ayant une expérience en matière foncière et d'experts fonciers nationaux. Elle serait chargée de produire en 6 mois un Plan National pour un Cadastre Rural.

Contenu du Plan. Ce Plan est un document qui présente : *les principes généraux d'un cadastre rural*, à savoir la mise en place d'un Système d'Informations Foncières national conçu et géré par la DGID, alimenté par les « délibérations sécurisées » rendues par des Communes équipées d'un Bureau Foncier, avec attribution d'un NICAD pour chaque parcelle ;

- i. *Les modes opératoires*, déterminant les séquences de mise en place, les modalités de fonctionnement et de pérennisation du cadastre, les outils et technologies adaptés au contexte rural sénégalais. Le Plan doit déterminer un modèle financier et fiscal qui permette la prise en charge des coûts de fonctionnement du Bureau Foncier ;
- ii. *Les résultats attendus* ;
- iii. *Une identification des besoins, contraintes et risques*, avec un développement particulier pour la conception de dispositions favorables à la reconnaissance des droits fonciers des femmes et des populations non sédentaires. Ce plan doit déterminer des orientations sur tarification des enregistrements et des mutations pour permettre aux plus pauvres d'en bénéficier ;
- iv. *Les mesures d'accompagnement*, en termes d'ajustements juridiques, de formation et de renforcement de capacités de la DGID en appui-conseil et en supervision technique des communes ;
- v. *Le dispositif d'évaluation*, à la fois de la performance de l'outil et de l'impact de la sécurisation foncière sur le développement agricole, sur l'investissement privé et la protection des droits des plus vulnérables, dont les femmes ;
- vi. *Le budget et le calendrier prévisionnels*.

Après 6 mois de préparation, ce Plan pourrait faire l'objet de : (i) une présentation aux acteurs du secteur et (ii) une validation politique au plus haut niveau de l'Etat.

²⁶ Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.

Développement du Cadastre Rural – de 2 à 5 ans

Le Plan National pour un Cadastre Rural pourrait s'articuler autour de 5 actions clés, à mener concomitamment :

Action 1 : Mise en place de bureaux fonciers communaux et campagnes de régularisation foncière

Objectifs. Il s'agit d'équiper les Communes de Bureaux Fonciers²⁷, c'est-à-dire des services fonciers de proximité, pérennes et supportés par la commune, chargés (i) de l'enregistrement des droits d'usage, selon des procédures fiabilisées, notamment lors de campagnes de régularisation systématique des droits fonciers ; (ii) de l'enregistrement des transactions subséquentes et de la mise à jour de la base de données foncière communale ; (iii) de la résolution d'un premier niveau de conflits ; (iv) du transfert d'informations foncières à la DGID pour attribution d'un NICAD et pour élaboration de la base de données foncière nationale et (v) des relations avec le corps préfectoral et les organismes d'aménagement sur les questions foncières.

Modes opératoires. Cette opération serait conduite sous la responsabilité du MEFP et de ses directions concernées, avec la mise en place d'un comité technique paritaire²⁸ chargé du suivi de la mise en œuvre du Plan. Il est recommandé de commencer la mise en place du cadastre rural sur un nombre limité de communes (moins de 120), après une campagne d'information et de sélection des communes selon des critères transparents. Ces opérations d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale pour la mise en place de Bureaux Fonciers et pour des campagnes de régularisation de droits fonciers supposent un effort de formation du personnel communal, voire des recrutements complémentaires, et le renforcement de capacités en cartographie et en archivage.

Actions spécifiques pour la promotion de droits fonciers en faveur des femmes. En accompagnement des opérations de régularisation de droits fonciers, un programme de sensibilisation et d'information devrait intégrer une série d'actions visant à mettre en cohérence les principes constitutionnels d'équité et les pratiques foncières. Ces actions peuvent porter sur des campagnes nationales de sensibilisation sur les droits des femmes, sur des formations auprès des collectivités locales pour favoriser la reconnaissance de droits des femmes et les délibérations foncières en faveur des femmes.

²⁷ Le modèle initial envisage un bureau foncier par commune. En fonction des contextes locaux, de la demande sociale en sécurisation foncière et des ressources disponibles, l'investissement peut être limité à un bureau foncier intervenant sur deux ou plusieurs communes. Des mécanismes de fonctionnement intercommunal restent à mettre au point.

²⁸ Ouvert aux autres ministères concernés et à des représentants d'organisations de la société civile.

Action 2 : Modernisation des infrastructures et renforcement des capacités des institutions en charge du foncier rural

Modernisation des infrastructures et des outils. La mise en place d'un cadastre rural nécessite des investissements pour certaines infrastructures clé, notamment :

- i. *L'établissement d'un Système d'Informations Foncières original* permettant (i) la migration de données entre les collectivités territoriales et les services techniques compétents ; (ii) en fonction de la connectivité et de l'électrification, une saisie des informations foncières et topographiques dès la phase d'enquête sur terrain, par le recours à des tablettes ; et (iii) l'intégration de données spatiales relevant de l'aménagement du territoire (POAS, schéma d'aménagement hydraulique, ...) ;
- ii. *L'acquisition d'images satellitaires* ou de photographies aériennes d'une résolution suffisante pour les travaux de terrain.

Une étude de faisabilité spécifique aux outils et aux infrastructures sera nécessaire pour tenir compte des dernières avancées technologiques et leur adéquation au contexte sénégalais.

Renforcement des capacités des services administratifs. Le recours à de nouvelles technologies et la mise en œuvre de procédures plus rigoureuses impliquent le développement de capacités d'appui-conseil et de supervision au sein de la DGID et des autorités préfectorales. Ces services doivent disposer des équipements et des formations nécessaires à leurs fonctions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage communale en matière foncière, de contrôle qualité des procédures et d'élaboration du cadastre. Il convient également de clarifier au préalable les compétences respectives des différentes administrations, sociétés d'aménagement et autres acteurs publics. La question de la matérialisation des limites inter-communales parmi les activités d'accompagnement à la sécurisation foncière reste à débattre.

Action 3 : Plan de Formation aux Métiers du Foncier

Rappel des enjeux. Le Plan National pour un Cadastre Rural doit anticiper sur une forte augmentation des besoins en ressources humaines pour la conception, la mise en œuvre et le suivi de ce chantier. L'appui simultané à plusieurs centaines de communes et le renforcement des administrations en charge du foncier vont mobiliser des centaines d'agents dans différentes régions. Les ressources humaines actuellement disponibles ne peuvent suffire et il convient de prévoir une extension du marché de l'emploi dans le secteur foncier. Aussi, la perspective d'un cadastre rural doit intégrer un Plan de Formation aux Métiers du Foncier afin de répondre aux besoins des secteurs public et privé dans différents métiers : droit foncier, technologies de l'information, sciences sociales, topographie et géodésie.

Modes opératoires. Ce programme vise la mise au point de dispositifs de formation de techniciens du foncier conçues et mises en œuvre par les institutions de formation existantes (universités, écoles

d'ingénieurs, écoles professionnelles). Des modules doivent permettre de mettre à disposition des administrations et des entreprises de jeunes professionnels qualifiés dans les nouveaux métiers du foncier. Des formations continues sont à prévoir pour faciliter le recyclage de techniciens plus expérimentés, actuellement en fonction. Des actions de benchmark (visites d'expériences internationales²⁹, ateliers d'échanges, participations à des événements sur le foncier) sont également à envisager pour favoriser des partages d'expériences au bénéfice des formateurs et des opérateurs.

Action 4 : Mise à jour du cadre juridique

A court terme, aucun changement n'est nécessaire. La mise en place d'un cadastre rural ne nécessite pas a priori de changements législatifs immédiats, si ce ne sont des décrets d'application pour déterminer les modes opératoires et clarifier les responsabilités institutionnelles dans l'établissement du cadastre.

A moyen terme, une réforme du droit foncier est envisageable (3 ans). Une nouvelle loi d'orientation permettrait la mise à jour des principes juridiques hérités de la loi de 1964 dans l'esprit du PSE qui vise une « *transformation graduelle des droits d'occupation actuels des ruraux en droits réels* ». L'idée force de cette nouvelle loi serait de valider l'évolution des droits d'usage vers des droits réels dès lors qu'ils sont inscrits dans un registre cartographié et « nicadisé ». Il s'agirait de considérer les affectations délibérées par les communes non plus comme la reconnaissance de droits d'usage, mais comme la validation de droits réels à partir du moment où le mode opératoire des délibérations par les communes reprend toutes les exigences d'un droit réel, à savoir (i) une enquête de terrain, (ii) la cartographie de la parcelle, (iii) l'inscription dans un livre foncier et à partir du moment où les procédures prévoient un dispositif de contrôle triple, par les autorités locales, par les autorités préfectorales et par les autorités techniques. Les premiers Bureaux Fonciers et titres d'affectation avec NICAD seront autant de points de démonstration susceptibles de fournir aux décideurs et aux législateurs l'expérience concrète nécessaire à une modification des textes. Cette évolution vers un droit réel permettrait à la loi de reconnaître des pratiques foncières déjà à l'œuvre et d'ouvrir de nouvelles perspectives, notamment en termes de formalisation du marché foncier et d'accès au crédit.

Action 5 : Mise en place d'un cadre institutionnel

Coordination. La mise en œuvre du Plan National pour un Cadastre Rural est à coordonner par le ministère en charge du foncier, à savoir le MEFP. Il doit disposer d'une capacité opérationnelle

²⁹ Le cas de la Côte d'Ivoire en matière de formation aux métiers du foncier est intéressant. Plusieurs établissements de formation technique (Institut National de Formation Professionnel Agricole, INFPA, Institut National Polytechnique, ENA) sont mobilisés pour mettre à disposition d'administrations et d'opérateurs privés de jeunes techniciens et cadres chargés de la mise en œuvre de la politique foncière rurale. La Côte d'Ivoire, comme le Sénégal, sont en voie de s'insérer dans un réseau de centres de recherches et de formation au foncier (Network of Excellence on Land Governance in Africa – NELGA <https://nelga.org/>).

pour la mise en œuvre et le suivi des opérations de terrain ainsi que pour la coordination des éventuels appuis financiers extérieurs. Une cellule spécifique pour la coordination des opérations est souhaitable. Compte tenu de l'ampleur de ce chantier national, il sera opportun de confier la réalisation des opérations de terrain à des prestataires qualifiés sélectionnés sur une base compétitive.

Capacité d'analyse et de suivi. La capitalisation des opérations de terrain, le suivi de la performance des activités et l'évaluation d'impacts sont des activités indispensables pour orienter les directions du Plan et pour mesurer ses effets. Cette capacité d'analyse et de suivi peut être confiée à un centre de recherches ou une université existants ou à un dispositif spécifique de type Observatoire du Foncier.

IV. Conclusion : une stratégie pragmatique pour une réforme foncière « en douceur »

La nécessité d'une modernisation du secteur foncier rural et de la gestion du domaine national ne fait plus débat. La manière de procéder et le modèle de politique foncière qui en résulte sont en revanche au centre des discussions depuis plus de 20 ans. Compte tenu des tentatives avortées de réforme foncière et de nouvelles orientations formulées en matière foncière par le PSE, il semble pertinent d'engager une démarche plus pragmatique. Ainsi, le lancement d'une première tranche de cadastre rural dans une centaine de communes permettrait la formalisation massive des droits fonciers, conformément au cadre constitutionnel et légal en vigueur, à l'aide d'outils permettant davantage de rigueur, de transparence et de fiabilité. Sur la base de cette évolution, une décision politique autorisera le législateur à réviser certains fondements de la loi de 1964, afin de documenter le marché foncier et de mettre en cohérence le cadre légal avec des pratiques légitimes.

ANNEXES

Annexe 1 : Expériences internationales d'enregistrement massif des droits fonciers ruraux

L'expérience emblématique du Rwanda³⁰ : 11,3 millions parcelles enregistrées en 7 ans

La rareté de la terre et l'insécurité des droits fonciers comptent parmi les causes du génocide au Rwanda en 1994. Les autorités rwandaises ont ensuite considéré comme une priorité de traiter la question foncière en adoptant en 1999 une loi sur les successions pour reconnaître les droits

³⁰ Ali, Deininger K., Duponchel M., 2016. Using Administrative Data to Assess the Impact and Sustainability of Rwanda's Land Tenure Regularization. Policy Research Working Paper 7705. The World Bank. 33 p.

fonciers des femmes, suivie en 2004 par une nouvelle politique foncière traduite en loi organique dès 2005 et par la création de *District Land Bureaus* (DLBs), une nouvelle institution chargée de la gestion foncière aux niveaux des districts et des communes.

En l'absence d'expériences, une première opération pilote a été lancée pour enregistrer 15.000 parcelles de 2007 à 2010 dans 4 zones représentatives de la diversité géographique du pays. A cette occasion, une procédure innovante de délimitation et d'enregistrement des droits, basée sur des opérations systématiques utilisant des images satellitaires, a été mise en œuvre par des enquêteurs villageois formés au préalable. En présence des voisins et des autorités locales, ces enquêteurs ont tracé les limites de parcelles sur les images, établi une numérotation unique et enregistré les revendications de droit. Ces données ont été numérisées et affichées localement pendant un mois pour tenir compte d'éventuels recours avant que ne soient établis des titres et des baux au niveau central. L'évaluation de cette opération pilote a permis de constater une amélioration de la reconnaissance des droits des femmes mariées ainsi qu'une augmentation des investissements favorables à la conservation des sols. La formalisation des droits n'a pas généré d'augmentation de ventes de détresse.

Ces pilotes ont également permis d'améliorer la méthode d'intervention en vue d'une opération à grande échelle conduite par la Rwanda Natural Resource Authority (RNRA). En moins de 3 ans, la RNRA est parvenue à délimiter de manière participative 11,3 millions de terrains (sur les 11,5 millions que compte le Rwanda) pour un coût moyen de \$6 / parcelle, créant ainsi une référence emblématique en matière d'enregistrement de droits fonciers. Les évaluations réalisées à la suite de cette opération ont montré une nette amélioration de la sécurité foncière au profit tant des hommes que des femmes et une plus grande fiabilité des locations et des cessions de terre. Les investissements sur la terre n'ont pas augmenté immédiatement, mais ce programme a fourni les bases pour une augmentation des investissements agricoles à moyen terme. L'enregistrement régulier des transactions reste un défi à relever au risque d'un décalage des informations foncières avec la réalité des occupations.

La gestion foncière décentralisée à Madagascar : 500 communes équipées de guichets fonciers communaux et certification foncière massive

Bref historique de la réforme foncière malgache – Depuis plusieurs décennies, Madagascar subit une crise foncière qui a largement contribué aux difficultés économiques et aux tensions sociales actuelles. Une administration foncière dotée de faibles ressources, un cadre juridique dépassé, hérité de la période coloniale et une perte de confiance des usagers vis-à-vis des institutions publiques nationales ont provoqué la faillite du service public de gestion des terres. Depuis 15 ans, les 36 circonscriptions foncières délivrent difficilement plus de 4.000 titres fonciers par an dans l'ensemble d'un pays qui compte environ 10 millions de terrains. De plus, les services fonciers éprouvent de sérieuses difficultés pour maintenir

les archives foncières en état et ils ne parviennent plus à enregistrer les transactions si bien que les informations conservées sont souvent sans rapport avec la réalité des occupations des terrains titrés. Cette situation de crise foncière pèse sur le climat des investissements et sur la paix sociale. Conscient de cette situation, le Gouvernement de Madagascar s'est engagé dès 2005 dans une réforme foncière basée sur la modernisation de l'administration et sur la décentralisation de la gestion foncière.

Principales innovations – La réforme de 2005 a introduit de profonds changements et le principal est sans doute la suppression de la présomption de domanialité. Jusque-là, les terrains occupés mais non titrés étaient considérés comme supposés appartenir à l'Etat. Les nouvelles lois les considèrent désormais comme des propriétés privées que les communes nouvellement équipées de guichets fonciers sont en charge de formaliser en délivrant non pas des titres fonciers mais des certificats fonciers en suivant une procédure locale et contradictoire. La valeur juridique des certificats fonciers est pratiquement identique à celle des titres fonciers et Madagascar a maintenant deux systèmes de gestion foncière. L'administration foncière est chargée de la gestion des domaines de l'Etat et de la propriété privée titrée tandis que les Communes sont responsables de la gestion des propriétés privées non titrées. L'originalité du modèle malgache tient à plusieurs caractéristiques :

- Les droits certifiés sont des droits de propriété et non des droits d'usage. Il est légalement possible de faire avec un certificat ce qui est possible de faire avec un titre foncier (vente, morcellement, bail, ...).
- Les droits fonciers sont gérés localement par un dispositif de proximité, le guichet foncier communal.
- La cartographie des droits fonciers se fait sur la base d'une photographie aérienne de haute précision, sur la base d'un consensus entre voisin et conformément au nouveau cadre légal, sans recours à des géomètres professionnels, ce qui permet un maintien du coût d'enregistrement à un niveau très bas.

Premiers résultats de la réforme foncière – La gestion foncière décentralisée présente des résultats encourageants. Depuis 2006 et avec l'appui de la communauté internationale, 546 Communes sur 1.550 ont été équipées d'un guichet foncier communal. Elles ont reçu près de 400,000 demandes et ont délivré plus de 250.000 certificats. Cette nouvelle procédure de reconnaissance des droits de propriété privée non titrée par des commissions locales et sans fonctionnaire des Domaines ni géomètre permet une économie considérable de temps et de coût pour garantir officiellement un droit de propriété. Selon la méthode utilisée (enregistrement à la demande ou systématique), le coût moyen d'un certificat foncier varie de \$6 à \$14 et le temps moyen de procédure est d'environ 7 mois, ce qui est à comparer avec les \$500 et les 6 à 10 ans nécessaires en moyenne à l'établissement d'un titre foncier.

L'Agence Foncière Rurale de Côte d'Ivoire : une nouvelle institution chargée de la mise en œuvre de la loi foncière de 1998

La difficile mise en œuvre de la loi sur le foncier rural – Le Gouvernement de Côte d'Ivoire a manifesté une réelle volonté politique pour améliorer la gouvernance foncière sans parvenir à appliquer à une échelle significative la législation actuelle, à savoir la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural. Il était espéré de cette loi qu'elle permettrait en moins de 10 ans la formalisation des droits fonciers coutumiers et leur transformation en droits de propriété dans l'ensemble du pays. Cette reconnaissance des droits devait d'abord aboutir à un certificat foncier, celui-ci devant ensuite être converti en titre foncier dans un délai de trois ans. Cette loi n'a été que très partiellement appliquée. Elle a suscité de nombreuses controverses dans la mesure où elle opère une distinction entre autochtones et migrants et son application est si compliquée et si chère que son déploiement à l'échelle nationale est toujours attendu. Promulguée il y a 20 ans, elle reste aujourd'hui d'une mise en œuvre circonscrite à des projets pilotes de certification foncière menés avec l'assistance des bailleurs de fonds et dont les résultats quantitatifs restent d'une ampleur limitée. En 2018, seulement 4.000 certificats fonciers ont été délivrés dans un pays qui compte près de 1.000.000 de parcelles rurales, c'est-à-dire que seulement 0,4 % des terres certifiables ont été formalisées.

Des raisons objectives, notamment les années de guerre civile pendant lesquelles des actions de terrain n'étaient pas envisageables, expliquent en partie ces chiffres. La faiblesse des résultats conduit néanmoins à revoir en détail les procédures, leur complexité étant à l'origine du faible dynamisme constaté. La procédure actuelle de certification témoigne d'un grand souci de précision et de fiabilité avec la perspective de délivrer un document irréfutable susceptible de garantir la pleine propriété. Il reste que la complexité de cette procédure, les dispositions limitant l'accès à la propriété aux seuls ressortissants ivoiriens, le nombre élevé d'intervenants et les coûts de revient rendent le certificat, et plus encore le titre, inaccessibles à la grande majorité des agriculteurs ivoiriens.

L'Agence Foncière Rurale, une innovation institutionnelle pour une certification de masse – En 2016, le Gouvernement ivoirien crée une Agence Foncière Rurale³¹ en vue de relever le défi d'un enregistrement massif des droits coutumiers dans le domaine foncier rural. L'enjeu est de limiter le nombre d'intervenants et de disposer d'une force opérationnelle chargée de la mise en œuvre de la loi foncière. Rattachée au Ministère de l'Agriculture, l'AFOR est un établissement public disposant de l'autonomie financière chargé de la coordination de toutes activités relatives à la sécurisation des terres rurales, à savoir les opérations de certification, de contractualisation, de délimitation des territoires villageois, de mise en œuvre d'un Système d'Informations Foncières et d'archivage. La direction de l'AFOR est tenue de rendre compte à un Conseil de Surveillance ad hoc. Elle est financée par l'Etat ivoirien sur ressources propres et par plusieurs bailleurs de

³¹ Décret 2016-590 du 3 août 2016.

fonds (Union Européenne, Banque mondiale, AFD). L'AFOR a démarré ses activités depuis fin 2017. Elle dispose de son propre programme de travail, coordonne les appuis internationaux, et met en œuvre toutes les activités fiduciaires et techniques liées aux opérations de sécurisation foncière rurale (conception des opérations, passation de marchés, contrôle-qualité des interventions confiées à des prestataires privées, relations avec l'administration territoriale et technique, suivi-évaluation, . . .). Son personnel constitué de consultants et de fonctionnaires détachés est recruté sur une base compétitive.

En créant l'AFOR, le Gouvernement de la Côte d'Ivoire a transformé le paysage institutionnel du foncier rural. Cette agence permet d'aligner les démarches sur des outils nationaux (ex. : manuel d'opérations unique) et de coordonner les appuis en soutien à une politique nationale de sécurisation foncière rurale. Elle est supposée devenir l'interlocuteur principal de l'ensemble des acteurs du foncier rural. Cette structure, encore très récente, méritera toute l'attention requise pour tirer des enseignements sur l'intérêt des agences foncières rurales en Afrique sub-saharienne.

Annexe 2 : Constat : un décalage majeur entre loi et pratiques

La loi de 1964 sur le domaine national et son décret d'application ne sont que très partiellement respectés. Sa stricte application pourrait d'ailleurs nuire au développement économique. Les usagers et responsables de collectivités déplorent le manque de capacités et d'équipements pour gérer les droits fonciers au niveau local. Ils reconnaissent adapter les normes et les procédures à tel point que de nouvelles règles se sont imposées en décalage avec le cadre légal :

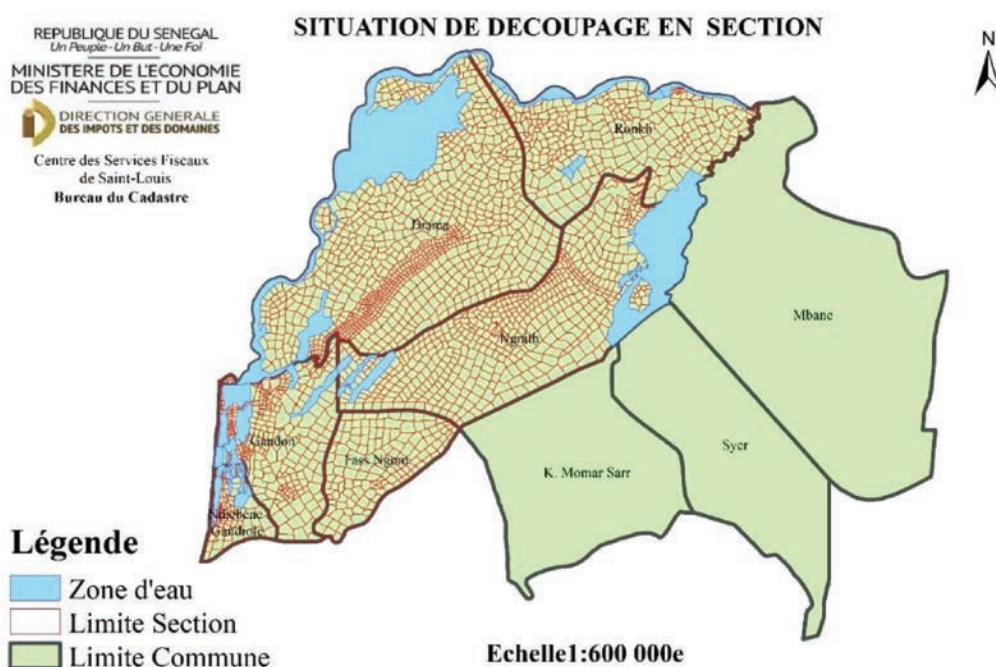
Principes de la loi de 1964	Référence juridique	Interprétations et pratiques locales
Les affectations de terres sont réservées aux membres de la communauté	<i>Art. 8 : Les terres de culture sont affectées aux membres de la communauté</i>	Les terres sont affectées sans tenir compte de l'origine du demandeur. Les notions de communauté et d'appartenance à la communauté restent floues, surtout dans le cas de communautés rurales récemment subdivisées
La location de terre n'est pas permise	<i>Art. 18 (décret) : La désaffectation des terres peut être prononcée (. . .) si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement</i>	Les locations sont courantes, au sein des familles ou avec des tiers, et nécessaires en cas d'incapacité temporaire de mise en valeur
La vente de terres est interdite	<i>Art. 19 (décret) : L'affectation est personnelle (. . .). Elle ne peut faire l'objet d'aucune transaction</i>	L'interdiction de vente est connue mais il existe un marché foncier de fait. Les terres rurales ont un prix de vente. Les communes régularisent les ventes a posteriori par délibération d'affectation.

Principes de la loi de 1964	Référence juridique	Interprétations et pratiques locales
Les héritages sont contrôlés	<p>Art. 20 (décret) : L'affectation prend fin au décès de la personne physique</p> <p>Art. 22 (décret) : les héritiers obtiennent l'affectation à leur profit (. . .) dans les limites de leur capacité d'exploitation et (. . .) sous réserve de ne pas aboutir à la constitution de parcelles trop petites.</p>	<p>En cas de décès, les familles s'entendent sur les nouveaux titulaires de droits. Les transmissions restent gérées par les familles. La terre reste au sein des familles et n'est pas réaffectée.</p> <p>Les communes régularisent si besoin les héritages par délibération d'affectation</p>

Ces quelques constats montrent à quel point certaines des dispositions fondamentales de la loi de 1964 ne sont pas applicables et pas appliquées. Si elles étaient strictement appliquées, elles auraient d'ailleurs un impact négatif sur le développement en freinant la mise en valeur agricole.

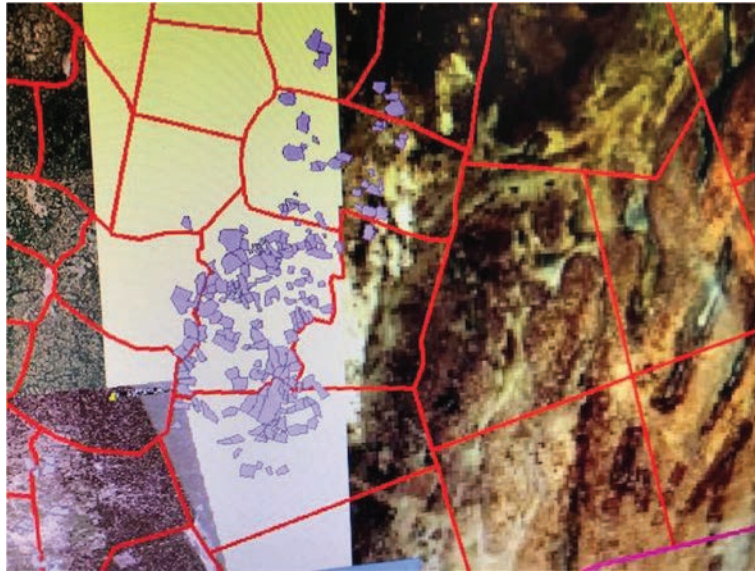
Annexe 3 : Quelques illustrations de l'expérience du PDIDAS en matière de foncier rural

Travaux en cours de découpage en sections cadastrales par les services régionaux de la DGID à Saint Louis.



Les services régionaux de la DGID à Saint-Louis ont entrepris un premier découpage en section de leur territoire de ressort. Ce maillage va permettre l'établissement de numéros NICAD pour les parcelles relevées par les Communes.

Report des sections cadastrales (rouge) et des délibérations sécurisées de droits d'usage (bleu) sur un orthophotoplan



Cette image représente en rouge les délimitations des sections et sous-sections cadastrales réalisées par la DGID et en bleu les parcelles identifiées et levées par les communes.

Bureau foncier communal



Investissement du projet PDIDAS pour loger le Bureau Foncier Communal, son service d'accueil et sa documentation foncière.

Registre foncier communal mis en place par le PACR



Ce registre, réalisé en 2015 avec l'appui d'un projet financé par l'AFD, recense les informations concernant chaque parcelle identifiée par la commune.

Bibliographie

APIX, 2011. Check list pour l'accès au foncier. 13 p.

Benkahla A., Faye J., Touré O., Seck S.M., Ba C.O., 2011. Les organisations paysannes sénégalaises dans le processus de réforme foncière. Initiative Prospective Agricole et Rurale, 69 p.

Benkahla A., Seck S.M., 2011. Pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal. IPAR / AFD / Inter-Réseaux. 5 p.

Bourgoin J., Diop D., Dia D., 2017. Accès et usages de l'information foncière. Cas des POAS. Les notes politiques de l'ISRA-BAME n°5. 7 p.

Bourgoin J., Diop D., Dia D., 2017. Réalités et enjeux de l'acquisition massive des terres par l'agro-industrie au Sénégal. Les notes politiques de l'ISRA-BAME n°6. 6 p.

Boutillier J. L., 1989. Irrigation et problématique foncière dans la vallée du fleuve Sénégal. ORSTOM. Cahiers Sciences Humaines 25 (4), :469–488.

Commission chargée de la Réforme du Droit de la Terre, 2005. Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural. 26 p.

Commission Nationale de Réforme Foncière, 2016. Document de Politique Foncière. République du Sénégal. 35 p.

- Comité Technique Foncier & Développement, 2015. La réforme foncière au Sénégal : bilan d'étape et défis. Note de synthèse n°18. Juillet 2015. 9 p.
- CONGAD, 2012. Rapport de l'étude sur la gouvernance du foncier agro-sylvo-pastoral dans les régions de Louga, Saint-Louis et Matam. 187 p.
- CRAF, 2016. Document de synthèse des réflexions du Cadre de Réflexion et d'Actions sur le Foncier dans le cadre du processus de réforme foncière au Sénégal. 8 p.
- D'Aquino P., Seck S., 2015. Au Sud, formaliser ou sécuriser les droits locaux sur la terre ? Leçons de l'expérience sénégalaise dans la vallée du fleuve Sénégal. 16 p.
- D'Aquino P., 2015. Elaboration participative de règles collectives de gestion des ressources naturelles et du foncier. Des effets durables, de l'échelle locale jusqu'à l'échelle nationale. Cirad. Perspectives n°33. 4 p.
- Diagne S., 1996. Plan d'Action Foncier du Sénégal. Ministère de l'Agriculture / Synergie Consulting. 121 p.
- ENDA PRONAT, 2011. Rapport scientifique. Amélioration et sécurisation de l'accès des femmes au foncier au Sénégal. CRDI, 107 p.
- Fall M., Ngaido M., 2016. Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal. IIED / IED. 20 p.
- Faye I. M., Benkahla A., Touré O., Seck S.M., Ba C.O., 2011, Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène. IPAR, 45 p.
- Faye I. M., 2016. Améliorer l'accès aux ressources pastorales : un défi pour les réformes en cours au Sénégal. APESS / GRET, 4 p.
- Faye J., 2008. Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal. IIED, 13 p.
- Gauthier J. P., 2015. Diagnostic du cadre juridique et institutionnel du projet de plateforme intégrée de Diamniadio. ONUDI, 105 p.
- GESTES, 2012. Sénégal : les femmes rurales à l'épreuve d'une citoyenneté foncière. Université Gaston Berger.
- IPAR, 2013. Gouvernance foncière au Sénégal : Promouvoir la transparence et l'équité pour que la terre ne soit plus une source de conflits. (Synthèse LGAF) Banque mondiale. 5 p.
- Jokkale, 2016. Les enjeux de la sécurisation foncière et de l'accès des femmes au foncier dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Sénégal. Plateforme des ONG européennes au Sénégal / UE. 18 p.
- Koffi M., Galpin C., 2012. Vers la mise en place d'une gestion foncière communale dans la vallée du fleuve Sénégal. Grain de Sel n°57, : 33-34.
- Koffi M., Galpin C., 2012. Quelle place pour les outils dans le processus de sécurisation du foncier rural au Sénégal ? PACR. 3 p.
- MCA Senegal, 2012. Inventaire de l'occupation et des droits sur les terres à Podor.

Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, 2018. Plan Sénégal Emergent. Plan d'Actions Prioritaires. 144 p.

Niang A., Knapman C., 2017. Au Sénégal, l'accès aux terres des exploitants familiaux menacés. Briefing IIED, IPAR, Janvier 2017. 4 p.

Plançon C., Ndiaye I., 2010. Une piste de solution pour la réforme foncière au Sénégal. La fiducie comme mode d'appropriation de la terre. LAJP / CTFD. 102 p.

RocheGude A., Plançon C., 2009. Décentralisation, foncier et acteurs locaux - Fiche pays Sénégal. CTFD, AFD / MAE. 26 p.

Seck S., Neu D., Traoré S., 2012. Evaluation à mi-parcours du PACR. GRET / e-Sud Consulting, 133 p.

Touré O., Seck S., 2013. Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal : enjeux actuels et défis pour l'avenir. AFD / Ministère des Affaires Etrangères. Comité Technique Foncier & Développement 23 p.

Touré O. et al., 2012. Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal. CNCR / IPAR. 21 p.

Traoré S., 2004. La fille aînée de l'Etat du Sénégal cherche prétendant. Enjeux fonciers environnementaux. : 173-184.

USAID, 2011. Property rights and resource governance. Senegal Country profile. 28 p.

Sénégal

NOTES DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

POLITIQUE D'ACCÈS À L'ÉLECTRICITÉ EN MILIEU RURAL

Résumé exécutif

Le défi de l'accès à l'électricité au Sénégal est clairement un enjeu rural. En 2017, le taux d'accès à l'électricité – 67,5% dans son ensemble – masque des disparités significatives entre les zones urbaines et rurales. Environ 90% de la population urbaine a accès à l'électricité, contre seulement 40% des ménages ruraux. Toutefois, la lutte contre la pauvreté et toute politique visant une croissance inclusive doivent, pour réussir, se concentrer sur les zones où l'incidence de la pauvreté est la plus forte, à savoir les zones rurales. L'accès à l'électricité dans les zones rurales est une condition préalable à l'accès à des services sociaux de base de haute qualité, qu'il s'agisse des services de santé, d'éducation, d'approvisionnement en eau potable, mais aussi des activités qui contribuent à l'amélioration de la productivité et au développement rural, telle que la transformation des produits agricoles. L'amélioration de l'accès à l'électricité est l'un des objectifs stratégiques du Plan d'Actions Prioritaires 2019–2023 du Plan Sénégal Emergent (PSE), avec un objectif de 81.3% de taux d'accès global à l'horizon 2023, ce qui représentera un net progrès.

Le gouvernement veut atteindre l'accès universel à l'électricité d'ici 2025, ce qui est un objectif très ambitieux, compte tenu du rythme passé de progression de l'accès et des importants besoins de financement qui sont associés à cet objectif dans le court terme. Au rythme linéaire actuel de progression, qui s'établit à environ 3 % par an, l'accès universel ne sera atteint qu'en 2045. En 1998, le gouvernement a adopté une nouvelle approche de l'électrification rurale avec la mise en place de 10 concessions privées, tandis que l'expansion de la société publique d'électricité (SENELEC) a été limitée géographiquement pour éviter la concurrence entre acteurs publics et privés. Malgré l'importante aide publique accordée aux six concessions privées attribuées jusqu'ici, sous la forme de subventions d'investissements et d'incitations fiscales, les résultats obtenus en termes de raccordements supplémentaires restent bien en-deçà des objectifs. De toute évidence, il est nécessaire de revisiter la stratégie du gouvernement en matière d'électrification rurale compte tenu de l'ambitieux programme visant à atteindre l'accès universel d'ici 2025.

L'objectif de la présente note d'orientation, qui s'inspire de la note stratégique sur l'accès à l'électricité au Sénégal préparée par la Banque mondiale, est de contribuer à la réflexion du gouvernement pour réorienter sa stratégie d'électrification rurale. La note examine la problématique de l'accès à l'électricité et propose des options et un plan d'action pour accélérer l'électrification au Sénégal.

POLITIQUE D'ACCÈS À L'ÉLECTRICITÉ EN MILIEU RURAL

Manuel Luengo et Philippe Durand

Table des matières³²

Résumé exécutif	40
I. Contexte du secteur	44
II. Opportunités pour développer l'accès à l'électricité	46
III. Problématique et défis de l'accès à l'électricité	46
Cadre institutionnel	46
Instruments financiers	47
Modèle d'électrification rurale	48
Aspects techniques	51
IV. Options de réforme et recommandations	52
Options	52
Recommandations	58
Annexes	61
Questions d'évaluation clés pour le Sénégal et éléments de réponse fondés sur l'expérience internationale	61
Exemples d'expériences réussies en électrification rurale	64
Bibliographie	66

³²La revue technique par les pairs a été effectuée par David Vilar.

I. Contexte du secteur

Le Sénégal a l'un des taux d'accès à l'électricité les plus élevés d'Afrique de l'Ouest, mais de fortes inégalités existent entre zones urbaines et rurales ainsi que d'importantes disparités géographiques Le taux d'accès au Sénégal était estimé à 67.5 % des ménages à la fin de 2017 (contre 62 % en Côte d'Ivoire et 58 % au Nigeria, par exemple, ou environ 28 % en Guinée et au Mali). Même si le Sénégal a presque totalement électrifié les zones urbaines (avec un accès d'environ 90 %), l'accès en milieu rural reste faible (environ 40 %, y compris 6% par des systèmes individuels photovoltaïques). Les disparités régionales sont fortes, avec des régions comme Kaffrine, Kolda et Kédougou où les taux d'accès rural sont estimés entre 9 et 12 %, tandis que d'autres, comme Diourbel et Thiès, présentent des taux d'accès rural atteignant respectivement 55 et 76 %.

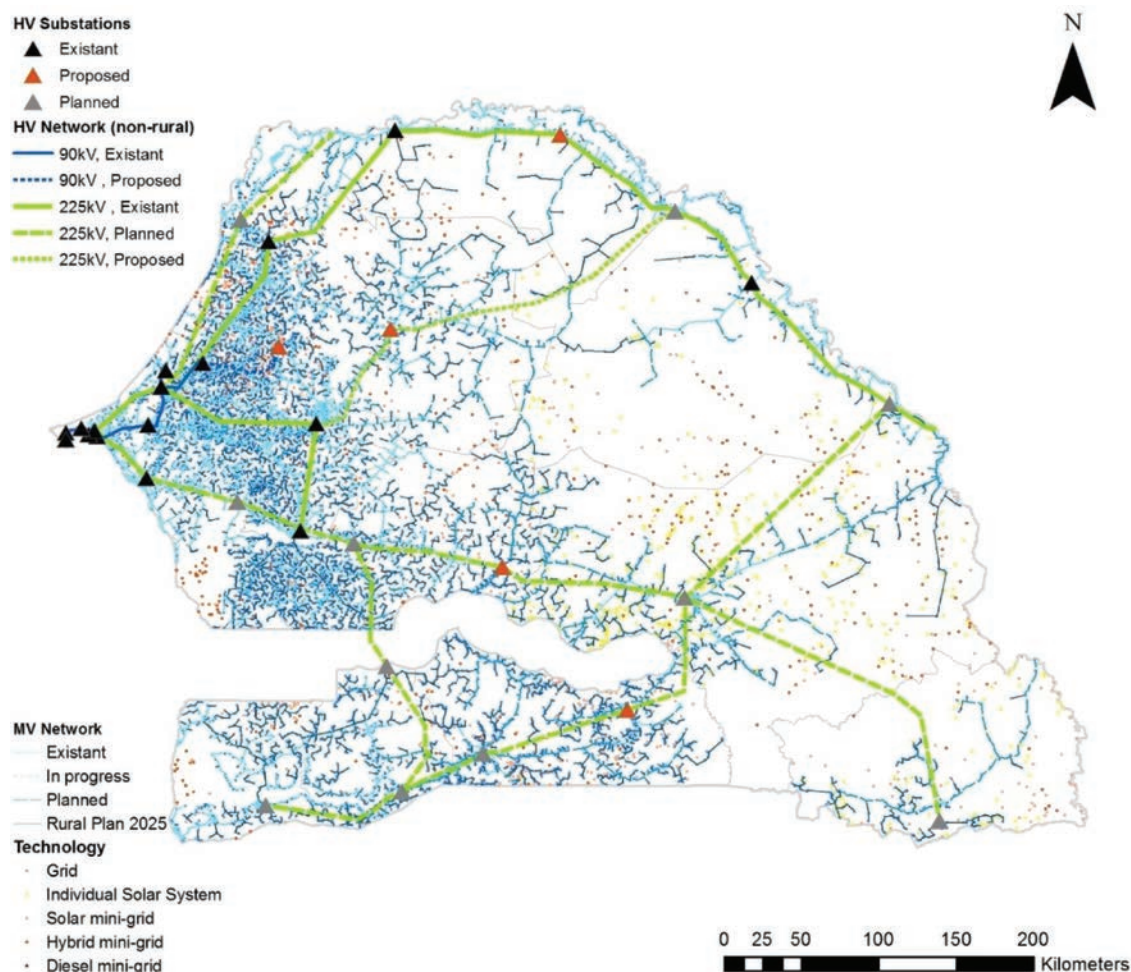
Depuis 1998, le gouvernement du Sénégal s'est engagé dans une double démarche d'électrification urbaine et rurale L'accès en milieu urbain a été principalement porté par le secteur public à travers la SENELEC, tandis que l'accès rural s'est fait sous l'impulsion de partenariats public-privé (PPPs), principalement par la mise en œuvre d'un modèle de concession novateur avec le Sénégal divisé en 10 concessions d'électrification rurale (CERs), à attribuer à des opérateurs privés. L'Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale (ASER) a été créée pour conduire la mise en place et le contrôle des concessions privées et la promotion de l'électrification rurale en général. D'autres initiatives d'électrification rurale en PPP ont été encouragées pour accélérer les progrès en matière d'accès, y compris les projets d'Électrification Rurale d'Initiative Locale (ERIL) et de Gestionnaires Délégués Transitoires (GDT), les projets du programme d'urgence pour le développement communautaire (PUDC), etc.

Le Programme national d'électrification rurale (PNER) 2015 définit la stratégie du gouvernement pour atteindre l'accès universel à l'électricité d'ici 2025. Le PNER vise d'abord à tirer des conclusions sur les programmes antérieurs qui n'ont pas donné les résultats escomptés. Du côté des investissements, un « plan d'urgence » (PNUER) de 250 millions \$ U.S. est en cours de mise en œuvre avec l'objectif d'ajouter 450 000 ménages et d'atteindre un taux d'accès rural de 60 % d'ici la fin 2019³³. Le programme additionnel pour l'accès universel 2018–2025 vise à raccorder les 970 000 ménages restants pour un coût total d'investissement de 650M \$ U.S. Selon l'étude de planification géospatiale à moindre coût (voir la figure ci-dessous), 95% des ménages seraient reliés par le réseau, 4% auraient accès à l'électricité par le biais de mini-réseaux isolés (solaire-diesel) et 1% par des systèmes photovoltaïques individuels.

La SENELEC continue à jouer un rôle clé dans l'électrification rurale. En 2017, SENELEC desservait 88 % de la population rurale électrifiée et ajoute environ 30 000 branchements par an

³³ Révisé par rapport à la date de fin initiale du PNUER (2017), date à laquelle le taux d'accès rural a été estimé par le PPE à environ 40 % (y compris 6% par des systèmes individuels). Néanmoins, il semble difficile d'atteindre 60% à fin 2019, ce qui représenterait un triplement de l'accroissement historique.

Plan d'électrification rurale



en dehors de la région de Dakar (dont environ la moitié sont en zone rurale) en plus des 22 000 nouveaux clients par an à Dakar, alors que les concessionnaires et autres initiatives décrites ci-dessus ne desservent que 12 % des ménages ruraux, c'est-à-dire 33 500 ménages (voir tableau ci-dessous). Il convient néanmoins de mentionner que ces nouveaux raccordements sont « à portée de main » pour la SENELEC, qui n'est autorisée, dans le cadreréglementaire actuel, à densifier les raccordements que dans les zones déjà couvertes dans son périmètre de concession.

Des initiatives purement privées basées sur la vente directe ou leasing de systèmes photovoltaïques individuels³⁴ se développent rapidement. Plusieurs distributeurs privés ou prestataires de services de type *Pay As You Go* (PAYGO) se sont récemment développés au Sénégal avec

³⁴ Comprenant habituellement un panneau photovoltaïque de 10 W crête, suffisant pour trois lampes LED, une radio et un chargeur de téléphone. Le système est connecté à un réseau de téléphonie mobile, pour permettre à l'utilisateur de réaliser des paiements mensuels et au distributeur de couper le service en cas de non-paiement. L'utilisateur devient propriétaire du système au bout de 2 à 3 ans.

Contribution des opérateurs à l'accès rural, 2017

Opérateur	Nombre de clients	Pourcentage
SENELEC*	239 425	73,4%
CER	18 676	5,7%
ERIL	9 757	3,0%
GDT	5 404	1,7%
Systèmes individuels**	52 911	16,2%
Total	326 173	100%

* La SENELEC avait en 2016 un total de 952 046 clients urbains et ruraux

** Autres que ceux appartenant aux CER

Source : MPE, système d'Information de l'énergie, décembre 2017

un nombre total d'installations actuellement estimé à plus de 50 000 (voir tableau ci-dessous). Les ventes semblent progresser rapidement, bien que le potentiel global du marché soit incertain (peut-être 100 à 150 000 ménages, selon les évaluations des fournisseurs). Il est toutefois important de noter que les fournisseurs privés de systèmes PAYGO ont jusqu'à présent ciblé des marchés potentiels haut de gamme - c'est-à-dire des zones périurbaines et/ou des zones rurales plus riches - et que le potentiel d'expansion de ces marchés dans les zones rurales devra être évalué avec plus de précision. Les systèmes photovoltaïques individuels sont considérés comme une solution de pré-électrification qui correspond à la demande de base des ménages ruraux et permet de stimuler leur demande d'électricité en prévision de leur future connexion au réseau.

II. Opportunités pour développer l'accès à l'électricité

Il existe de bonnes opportunités pour développer l'accès à l'électricité au Sénégal. Ceci est dû à un certain nombre d'aspects tels que la politique gouvernementale, le cadre réglementaire sectoriel, les opérateurs sectoriels existants et les besoins de financement pour l'accès universel.

La vision et l'engagement du Gouvernement en matière d'accès à l'électricité sont clairs et se sont traduits par d'importantes décisions et mesures politiques prises ces dernières années, y compris : la préparation du PNUER et la mobilisation du financement initial ; la mise en place de comités pour le suivi et l'harmonisation des projets et programmes d'ER ; l'harmonisation des tarifs de l'électricité résidentielle au Sénégal pour des raisons d'équité et de capacité financière des usagers³⁵ – y compris la **réduction** des tarifs de connexion dans les zones de concession ; la restructuration de l'ASER ; et la décision d'attribution des quatre concessions restantes à la SENELEC en raison de la faible performance des six concessions privées.

³⁵ L'harmonisation tarifaire est effective depuis le 1^{er} janvier 2019.

Le cadre réglementaire et les politiques du Sénégal sont favorables à l'amélioration de l'accès à l'électricité. Cela s'est traduit par le très bon classement du Sénégal par rapport aux indicateurs réglementaires pour une énergie durable (RISE³⁶). Par ailleurs, la Commission de régulation du secteur de l'électricité (CRSE) fonctionne de façon efficace et possède une expérience et une capacité reconnues, qui néanmoins devraient être renforcées concernant les mini-réseaux et les CERs.

Les performances opérationnelle et financière de la SENELEC n'ont cessé de s'améliorer ces dernières années, même si les problèmes de trésorerie demeurent préoccupants. Les perspectives sont bonnes pour l'équilibre offre / demande avec une réserve de capacité appropriée pour les années à venir. En 2017, la SENELEC a également obtenu de l'agence Bloomfield Investment une note AA- pour le crédit à long terme en monnaie locale. Toutefois, l'évolution récente des arriérés des consommateurs publics, des arriérés de remboursement de TVA et des retards dans le paiement de la compensation tarifaire représentent un risque important pour la SENELEC et la stabilité financière du secteur. Néanmoins, les perspectives de réduction des coûts de production grâce aux changements attendus dans le mix énergétique - avec une contribution potentiellement plus importante du gaz naturel domestique - devraient permettre à la SENELEC d'améliorer sa situation financière et contribuer au financement de l'ER.

Le secteur privé continue à s'intéresser à l'électrification rurale, malgré les difficultés rencontrées. Depuis 2011, quatre opérateurs privés liés à des opérateurs internationaux (ONE, EDF, STEG et Isofoton) ont investi dans six concessions, mais il faut noter que les deux concessions attribuées à ENCO ne sont pas encore opérationnelles. Il existe également plusieurs opérateurs privés locaux impliqués dans les mini-réseaux hybrides et les systèmes photovoltaïques individuels autonomes.

Les besoins de financement pour atteindre l'accès universel sont raisonnables. Le montant requis (environ 650 millions \$ US au titre du CAPEX) semble gérable si la date cible de l'accès universel est reportée à une échéance plus réaliste que 2025, par exemple 2030. La mobilisation de ce financement se ferait à travers une combinaison du financement des donateurs, des ressources budgétaires, des redevances tarifaires et du financement privé.

³⁶ Les indicateurs RISE comprennent: i / l'existence, la qualité et le suivi d'un plan d'électrification officiellement approuvé; ii / un cadre réglementaire approprié pour le développement de l'électrification de réseau, des mini-réseaux et des systèmes individuels, y compris des subventions et des incitations fiscales; iii / l'accessibilité financière de l'électricité pour le consommateur - c'est-à-dire le coût de la consommation d'électricité de subsistance (30 kWh / mois) par rapport au RNB moyen des 20% de la tranche inférieure de la population ; ce ratio est égal à environ 2% au Sénégal ; iv / la transparence et la surveillance des entreprises d'électricité (états financiers et rapports annuels publics, et mesures fiables de la qualité du service) ; et v / la solvabilité des entreprises d'électricité.

III. Problématique et défis de l'accès à l'électricité

La problématique de l'accès à l'électricité au Sénégal peut être examinée suivant quatre dimensions essentielles. Il s'agit du cadre institutionnel, des instruments financiers, du modèle d'électrification rurale et des aspects techniques.

Cadre institutionnel

L'engagement, la coordination et la collaboration entre les parties prenantes à l'électrification rurale ont été par moments, insuffisants. L'engagement du ministère chargé de l'Énergie à l'égard du modèle de concession des ER a été fluctuant et s'est davantage porté sur la surveillance de la SENELEC, le développement et la surveillance des concessions étant confié à l'ASER. La réticence de la SENELEC au modèle d'électrification rurale s'est manifestée de plusieurs façons : retards dans l'interconnexion des CER par la SENELEC ; retard dans l'acceptation de la technologie d'électrification à phase unique (adoptée par STEG (Société Tunisienne de l'Électricité et du Gaz) dans la concession de Mbour), débat (maintenant résolu) sur la responsabilité de la maintenance du réseau MT construit par les concessionnaires, etc. D'autres retards ont concerné l'approbation des contrats de concessions par la CRSE, les autorisations et remboursements de l'administration fiscale et douanière, l'agrément tarifaire ministère du Commerce, etc. L'interface entre l'ASER et les concessionnaires a été limitée, avec des lacunes dans le suivi et la supervision des CER par l'ASER et une communication et des rapports insuffisants de la part des concessionnaires. Enfin, le modèle d'électrification rurale a souvent été mal accepté par les autorités et les populations locales, en raison notamment de l'insuffisance des efforts de communication de l'ASER et de la différence tarifaire avec SENELEC.

Il y a un chevauchement inefficace des mandats institutionnels entre les acteurs de l'électrification rurale. Bien que la CRSE soit légalement responsable de la régulation du secteur de l'électricité pour tous les opérateurs au Sénégal, elle n'a pas encore les moyens ni la volonté de le faire pour l'électrification rurale et l'ASER a donc commencé à jouer un rôle de fait de régulation des CER et autres mini-réseaux, ce qui n'est ni légal, ni efficace. La promotion de l'ER et des énergies renouvelables est assurée à la fois par l'ASER et l'ANER.³⁷ Il y a eu une multiplicité d'initiatives d'électrification dans les zones CER (ERIL, GDT, autres projets) avec une durabilité incertaine et des résultats limités. Un certain nombre de ces projets (par exemple ceux du PUDC) n'ont d'ailleurs pas été mis en œuvre sous l'orientation et le contrôle de l'ASER.

³⁷ L'ANER ne joue aucun rôle dans le développement de projets de production PV ou éoliens raccordés au réseau. Elle encourage l'accès à l'énergie dans des secteurs prioritaires (agriculture, santé/éducation, pêche et autres utilisations productives). Comme l'ASER, l'ANER participe à la promotion et au développement de projets d'électrification décentralisée, mais en mettant l'accent sur les usages productifs et sociaux de l'électricité.

Les lacunes dans l'organisation, la performance et la gouvernance de l'ASER expliquent en partie la faible performance des concessionnaires. L'audit organisationnel de l'ASER effectué en 2015 a clairement mis en évidence ces lacunes et recommandé une restructuration qui a été mise en œuvre partiellement en 2017³⁸. Toutefois, l'ASER ne semble toujours pas être en mesure d'obtenir la pleine coopération et l'engagement d'autres acteurs et, de par la loi, l'ASER doit s'en remettre à ces institutions sur un certain nombre d'aspects importants (par exemple la négociation et la signature de contrats de concession au MPE, les autorisations tarifaires à la CRSE, et les accords d'interconnexion à la SENELEC). Il y a eu un suivi limité par l'ASER de la qualité de service et de la performance des concessionnaires. L'ASER s'est impliquée dans la mise en œuvre, et même l'exploitation, de projets d'électrification alors que ce rôle devrait clairement revenir aux concessionnaires et à la SENELEC.

Instruments financiers

La sécurité et la visibilité sur la mobilisation et l'exécution des financements nécessaires au PNER sont essentielles pour atteindre les objectifs d'électrification. Les besoins de financement des ER pour 2018–2025 représentent une augmentation significative par rapport aux années précédentes. Les besoins totaux de financement pour le PNER (y compris les estimations plutôt conservatrices de la compensation tarifaire nécessaire pour les concessions privées au-delà des PPER) sont supérieurs à US\$ 1 milliard et nécessiteront une combinaison des sources de financement entre les bailleurs de fonds (subventions et crédits, financement vert), les ressources budgétaires, le cofinancement des privés et les redevances tarifaires pour l'ER. Les redevances qui ont été collectées ces dernières années représentent des montants relativement faibles (voir tableau ci-dessous) et sont également utilisées pour d'autres besoins dans le secteur de l'énergie, et leurs taux unitaires pourraient devoir être augmentés pour permettre le bouclage du financement PNER.

Prélèvements pour l'électrification (en millions de \$US)

Source	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (est.)
Redevance ER ³⁹					2	2.1
Fonds de Préférence ⁴⁰	1.5	1.5	1.6	1.7	1.8	2

Source : Senelec

³⁸ La structure de l'ASER a été simplifiée conformément aux recommandations de l'audit organisationnel, y compris les directions suivantes : direction générale, administration et finances, exploitation de l'ER, études et planification, et mobilisation des financements. Trois autres directions ont été éliminées. Un plan de développement stratégique est en préparation (en cohérence avec le PNER et le PNUER), qui permettra de réviser le contrat de performance entre l'ASER et l'État.

³⁹ Redevance de 0.7 FCFA/kWh (i.e. moins de 1% du tarif résidentiel moyen), qui est collectée sur les clients résidentiels, les clients commerciaux des opérateurs d'électrification rurale et une partie des clients commerciaux de la SENELEC.

⁴⁰ Le fonds de préférence est utilisé pour l'électrification par la SENELEC (85% du montant) et pour l'appui institutionnel au MPE (15% restants).

La multiplicité des initiatives de collecte et de mise en œuvre du financement des investissements dans l'électrification rurale et les problèmes de performance de l'ASER susmentionnés ont nui aux objectifs d'efficacité et de transparence. La centralisation de ce mandat via un moyen efficace existant permettrait de régler ce problème. Le Fonds de Soutien au Secteur de l'Énergie (FSE)⁴¹ semble être un candidat évident pour remplir cette mission. Son mandat de financement comprend déjà les investissements dans l'électrification rurale et ses sources de financement pourraient être élargies par décret pour inclure les fonds dédiés à l'ER.

Modèle d'électrification rurale

Le modèle novateur de concession n'a pas donné les résultats escomptés, ce qui a ralenti les progrès de l'électrification rurale. Comme il ressort du tableau ci-dessous, le taux de réalisation est acceptable en ce qui concerne l'objectif d'électrification – tout au moins pour les trois premières concessions. En revanche, les résultats sont en-deçà des objectifs fixés en termes de nombre de branchements. Les premiers appels d'offres ont de fait été lancés en 2005, mais la première concession n'est devenue opérationnelle qu'en 2011. Jusqu'en 2017, six concessions sur dix avaient été attribuées, mais il n'y a eu des investissements et des connexions que dans quatre concessions. Les résultats des concessionnaires sont insuffisants, sauf en termes de couverture pour les trois premières concessions, mais les résultats en termes de connexions sont bien inférieurs aux objectifs du plan d'entreprise et aux obligations contractuelles (voir tableau ci-dessous). Les résultats des trois dernières concessions s'expliquent par la mise en vigueur tardive des contrats de concession, et pour les deux dernières, par les difficultés du concessionnaire, qui ne dispose pas de partenaire stratégique⁴² et a rencontré des difficultés pour mobiliser des fonds auprès des banques commerciales.

Les déficiences institutionnelles et des défauts dans la conception des concessions⁴³ expliquent en partie les performances décevantes des CER. Le processus de recrutement des concessionnaires et de mise en vigueur des contrats a été trop long. L'importance du cofinancement privé exigé des concessionnaires et la participation limitée du régulateur à la surveillance et à la transparence des contrats, ainsi que les problèmes liés à l'application du régime fiscal et des incitations fiscales des concessionnaires, ont également entravé les progrès des CER. Le débat sur la

⁴¹ Le FSE, placé sous la tutelle du ministère de l'Économie et des Finances, est une structure légère (9 personnes), bien qu'il gère un financement important, avec de faibles coûts de fonctionnement. Le FSE réalise des audits techniques et financiers des investissements qu'il finance.

⁴² Le partenaire ISOFOFOTON a fait faillite.

⁴³ Les problématiques exposées ici sont tirées de l'Audit organisationnel, technique et financier des programmes et projets de l'ASER réalisés dans le cadre de l'Assistance Technique SE4ALL d'ESMAP.

question de l'exclusivité⁴⁴ des concessions a également affecté la confiance des concessionnaires. Enfin, la structure tarifaire, ainsi que les coûts de raccordement et des installations électriques intérieures, constituaient des obstacles à la demande des clients, en particulier pour les catégories tarifaires inférieures.

Prélèvements pour l'électrification (en millions de \$US)

Concessions	Mise en vigueur	Objectif de nombre de villages *	Nombre de villages réalisés (% de l'objectif)	Objectif de nombre de branchements *	Branchements réalisés (% de l'objectif)
Dagana-Podor-Saint-Louis	2011	298	245 (82%)	19,574	8,896 (45%)
Louga-Linguère-Kébémér	2012	372	345 (93%)	11,826	6,896 (58%)
Kaffrine-Tambacounda-Kédougou	2013	248	235 (85%)	18,001	3,741 (21%)
Mbour	2015	111	18 (16%)	9,700	1,800 (19%)
Kaolack-Nioro-Fatick-Gossas	2014	475	0	0	0
Kolda-Vélingara	2015	475	0	0	0
Total		1,979	843 (43%)	59,101	21,333 (36%)

* Selon les contrats de 3 ans pour les zones prioritaires (PPERs)
Source : ASER, March 2018

Outre les problèmes de performance de l'ASER, la performance des concessionnaires était également déficiente à plusieurs égards. Certains concessionnaires ont eu des difficultés à s'endetter en tant que sociétés nouvellement créées, malgré l'appui en principe de leurs sociétés mères. Non seulement les plans d'affaires des concessionnaires étaient trop optimistes, avec une mauvaise évaluation des performances attendues et du risque d'exploitation de leurs concessions, mais leurs performances commerciales qui ont suivi ont généralement été médiocres ; en outre,

⁴⁴ L'exclusivité des services des concessionnaires est incluse dans les contrats de concession et les plans d'affaires ont été établis pour une période de 25 ans. En même temps, il n'y avait aucune obligation de servir au-delà de la première période d'investissement (c'est-à-dire pour les PPER), ni aucune certitude quant à la disponibilité du financement public pour les investissements nécessaires au-delà des PPER. Il convient également de noter qu'il serait difficile et contre-productif d'empêcher les distributeurs autres que les concessionnaires de vendre des systèmes autonomes dans les zones de concession (que les concessionnaires pourraient également décider de distribuer eux-mêmes) et que le gouvernement et l'ASER eux-mêmes ont parfois encouragé ou directement mis en place des mini-réseaux dans les zones de concession après la signature des contrats de concession.

leurs coûts opérationnels semblent élevés⁴⁵ et les investissements effectivement réalisés ont parfois été faibles par rapport aux subventions décaissées. Le dialogue des concessionnaires avec les autorités et les populations locales n'a pas été suffisamment productif. Les activités d'information et de communication avec les clients potentiels ou réels semblent avoir été insuffisantes.

Les clients ont été à l'origine de contraintes supplémentaires pour la viabilité des CER, en raison de la faible demande, des faibles taux de raccordement et des problèmes d'acceptation du modèle. Les frais, y compris ceux de connexion et le coût des installations intérieures, sont trop élevés pour la plupart des clients. Les usagers étaient souvent réticents à un tarif forfaitaire (niveaux de service 1 à 3) au lieu d'un tarif par kWh, ainsi qu'à un tarif par kWh supérieur à celui de la SENELEC (niveau de service 4). L'harmonisation tarifaire décidée par le Gouvernement, et effective depuis le 1^{er} décembre 2018, devrait contribuer à lever ces contraintes, même s'il faut noter qu'elle s'est accompagnée de la levée de l'obligation pour les opérateurs de préfinancer et de réaliser les installations intérieures

Cependant, les résultats décevants obtenus jusqu'ici par les concessionnaires ne devraient pas conduire à abandonner le modèle des CER, mais plutôt à remplir les conditions requises pour que leurs performances soient appropriées. Il y avait des attentes déraisonnables de la part des CER privées concernant l'augmentation rapide de l'accès et la mobilisation significative du cofinancement privé. Pourtant, les concessionnaires ont investi des financements privés importants pour les dépenses en capital et les frais d'exploitation et de maintenance. La plupart des concessionnaires disposent de capacités de gestion, de capacités financières et techniques appropriées et ont mis en place des systèmes d'O&M adéquats. Un changement de modèle ne semble pas justifié et entraînerait des coûts importants pour l'Etat en raison des indemnités de résiliation des contrats. Il semble toutefois indiqué d'apporter des changements drastiques sur les rôles et les responsabilités des différents acteurs.

La performance opérationnelle et financière et l'organisation de la SENELEC et son accès au financement seront vitaux pour le succès du développement de l'électrification rurale. Les coûts de production devraient passer de 80 FCFA/kWh en 2016 à 72 FCFA/kWh en 2025 et 62 FCFA/kWh en 2035 ; une fois reflétée sur le tarif de l'électricité, cette réduction des coûts de production devrait atténuer quelque peu les contraintes financières des clients ruraux en particulier. La situation financière de la SENELEC est également importante, car des difficultés de trésorerie pourraient avoir une incidence sur l'allocation budgétaire pour l'exploitation et la maintenance des infrastructures de distribution dans les zones rurales. La capacité de la SENELEC à jouer son rôle, aujourd'hui considérablement accru en électrification rurale, devrait être renforcée,

⁴⁵ L'étude sur l'harmonisation tarifaire financée par l'Union Européenne fait état d'un prix de revient moyen de 700 FCFA/kWh en 2015 pour un prix de vente moyen de 168 FCFA/kWh – ceci pour de très faibles niveaux de consommation.

de même que l'organisation de ses quatre délégations régionales. De plus, la SENELEC devra obtenir les financements nécessaires avec l'appui du gouvernement et des bailleurs de fonds pour construire les lignes MT et BT et les branchements domiciliaires, sans oublier les installations intérieures tout au moins pour les ménages pauvres, afin d'atteindre l'accès universel dans ses quatre concessions.

Aspects techniques

Les ERIL, les systèmes GDT et autres projets décentralisés sont généralement confrontés à d'énormes difficultés techniques et financières.⁴⁶ Une évaluation de l'ASER réalisée en 2017 pour 265 villages a mis en évidence des problèmes plutôt systématiques, notamment : des défaillances techniques et d'entretien, avec une proportion importante d'équipements défectueux ; un manque de transparence dans la gestion financière ; une absence fréquente de dispositions financières pour le renouvellement des équipements ; des systèmes de gestion d'exploitation et d'entretien souvent peu satisfaisants ; l'absence d'un accord contractuel entre les opérateurs et l'État (contrats de concession) ou la SENELEC (accords de connexion, le cas échéant).

Les systèmes photovoltaïques individuels répondent à la demande initiale des clients à faible revenu ou éloignés du réseau et ont démontré une pénétration rapide du marché, mais plusieurs problèmes ralentissent leur dissémination. Ces problèmes comprennent la qualité variable des produits, les taxes élevées, les besoins élevés en fonds de roulement des distributeurs, l'accès limité au crédit auprès des établissements financiers locaux et la faible pénétration dans les zones rurales. Le cadre réglementaire, en particulier l'exclusivité des concessionnaires pour la distribution de l'électricité dans le cadre des CER, entrave⁴⁷ également la possibilité pour les exploitants de systèmes individuels d'élaborer des modèles commerciaux plus agressifs.

Le développement de systèmes individuels et de mini-réseaux en parallèle aux concessions accélèrera le rythme d'augmentation de l'accès. Ces systèmes seront progressivement absorbés par l'extension du réseau et joueront un rôle mineur lorsque l'accès universel sera atteint. Néanmoins, d'ici là, ces systèmes constitueront des solutions de pré-électrification répondant à la demande initiale d'électricité et la stimulant.

⁴⁶ Il ressort du diagnostic de l'exploitation des opérateurs réalisé dans le cadre de l'étude sur l'harmonisation tarifaire (note 13 ci-avant) que les taux de recouvrement varient selon la technologie d'électrification et la catégorie de l'opérateur : ils atteignent 87% à 90% dans les villages raccordés au réseau, mais sont inférieurs dans ceux utilisant le solaire. La performance est comparable en ce qui concerne les ERILs, mais avec des taux plus faibles dans les villages alimentés par réseau autonome (60-70%). La Senelec réalise des taux supérieurs à 95% auprès de sa clientèle (hors administration publique).

⁴⁷ La vente de systèmes individuels ne constitue pas une activité de distribution d'électricité au sens du service fourni dans les CERs, mais il reste à trancher le cas des systèmes PAYG, qui font l'objet d'un appui des distributeurs de ces systèmes à leur fonctionnement.

IV. Options de réforme et recommandations

Options

Le statu quo ne résoudrait pas les défis analysés ci-dessus et son maintien retarderait considérablement l'accès universel. En effet, le maintien du statu quo signifierait :

- La perpétuation des doublons de mandats,
- Des risques d'insuffisance de ressources notamment en ce qui concerne les redevances si celles-ci restent à leur niveau actuel et ne sont pas collectées,
- Le risque de non opérationnalisation des quatre concessions attribuées à la Senelec,
- Des risques de non viabilité et non durabilité des projets ERIL, GDT, faute de cadre contractuel approprié,
- Des risques de retard pour l'atteinte de l'objectif d'accès universel du fait du recours exclusif à l'option extension du réseau,
- La multiplication des projets et d'opérateurs sans cadre directeur, préjudiciable à la viabilité technique et financière des projets.

Plusieurs options principales s'écartant de l'hypothèse du statu quo ont été envisagées pour chacun des quatre axes stratégiques relatifs aux (1) modèle d'électrification rurale, (2) cadre institutionnel, (3) instruments financiers, et (4) aspects techniques.

Modèle d'électrification rurale

En ce qui concerne le modèle d'électrification, trois options sont considérées :

- (i) **Option 1** : résilier les contrats actuels des CERs et confier les six concessions à la Senelec ;
- (ii) **Option 2** : limiter les contrats actuels aux PPERs et confier à la Senelec le reste du territoire des six concessions ;
- (iii) **Option 3** : maintenir les contrats actuels des CERs sur la totalité des périmètres des six concessions.

Les options 1 et 2 ont l'avantage de simplifier et d'unifier le paysage de l'ER avec quasiment un seul acteur qui répond des objectifs fixés par le Gouvernement. La compensation tarifaire pour l'ER est traitée à travers le RMA de Senelec. L'uniformité des tarifs à travers la péréquation tarifaire annule le besoin de compensation pour l'ER grâce aux subventions croisées. Un autre avantage tient au fait que l'évolution institutionnelle du secteur de l'électricité conformément à la Feuille de route du Gouvernement en serait facilitée. Celle-ci prévoit en effet un territoire unifié sans distinction urbain/rural, où l'activité distribution serait publique et les activités commerciales affermées.

Mais ces deux options ne sont pas sans inconvénients : a) dépendance d'un seul acteur pour l'atteinte d'objectifs ambitieux, pouvant être compromis par des déficiences au niveau des

capacités de Senelec en termes de financement, de planification et d'organisation ; b) coût financier et complexité juridique d'une action de résiliation de contrat ; c) perturbations du service pendant la période de transfert ; d) image du Sénégal en matière de développement de PPP – un des objectifs stratégiques du PSE – affectée négativement par cette résiliation.

A l'inverse, l'option 3 est bien alignée avec cet objectif stratégique du PSE, minimise les risques de durabilité et de qualité de service de l'ER ainsi que les risques liés à une insuffisance de capacité humaine et financière de Senelec pour atteindre les objectifs sur le périmètre des 10 concessions. Cette option fait aussi l'économie des coûts de résiliation et d'éventuels retards liés au transfert des activités des opérateurs privés à la Senelec. En revanche, le coût du kilowattheure resterait toujours relativement élevé⁴⁸ et la compensation tarifaire pour les CERs plus importante.

Dans une variante de l'option 3, la limite des contrats actuels est inchangée, mais de la concession on passe à un système d'affermage, l'État prenant en charge le financement du CAPEX, le tarif étant déterminé de manière à couvrir l'OPEX, moyennant éventuellement une compensation tarifaire. Il apparaît ainsi que les options financières peuvent justifier la transformation - si ce n'est du modèle, tout au moins de l'une de ses caractéristiques majeures.

Cadre institutionnel

Logique d'une réforme des institutions

Il s'agit de repenser l'organisation du secteur pour éviter les doublons au niveau des mandats et pour gagner en efficience dans le fonctionnement des institutions en charge du secteur de l'électricité. A cet égard, une première ligne d'action devrait viser, à court terme, la rationalisation des mandats sous un leadership renforcé et intégré au sein du Ministère chargé de l'Énergie et, à plus ou moins long terme, la fusion d'agences ou la disparition progressive de certaines de leurs activités au profit d'autres structures. Ainsi, il semble indiqué que le Ministère chargé de l'Énergie retrouve sa position centrale dans le secteur de l'ER en vue d'un pilotage efficace et d'une coordination étroite des divers initiatives et programmes. Ce faisant, il faudra envisager de réviser les mandats des autres acteurs institutionnels, à commencer par celui de l'ASER, bras opérationnel du Ministère chargé de la promotion du développement de l'ER.

Fin de mission pour l'ASER ?

Il convient ici de rappeler que l'ASER a été créée comme une unité de service du Ministère chargé de l'Énergie, avec pour mission le soutien à la mise en œuvre des programmes de

⁴⁸ C'est également le cas dans le périmètre rural de Senelec, à la seule différence qu'avec la péréquation des coûts, la Senelec peut appliquer les mêmes tarifs partout (subventions croisées).

développement de l'électrification rurale à travers l'octroi d'assistance technique et financière aux entités intervenant dans le secteur. Pour l'essentiel, l'ASER s'est vue chargée de :

- L'information sur les possibilités de développement de l'ER,
- Les appels d'offres pour l'attribution des CERs,
- L'appui au montage des projets d'électrification rurale d'initiative locale (ERIL),
- La gestion des financements destinés à l'ER (notamment tutelle du FER, Fonds d'Electrification Rurale) en relation avec les bailleurs de fonds.

Toutefois, les activités gravitant autour de l'attribution des concessions et au montage des projets ERIL, devraient représenter la quintessence de l'intervention de l'ASER conformément à sa mission. Il faut constater qu'aujourd'hui cette mission de l'ASER est terminée en ce qui concerne l'attribution des concessions.

Options alternatives

Ce constat ouvre, en ce qui concerne l'ASER, deux options alternatives au statu quo : (i) soit la dissolution de l'Agence, (ii) soit la révision à la baisse de son mandat. Quelle que soit l'option retenue, un certain nombre d'activités devront être transférées au MPE ou à la Senelec appelée à jouer un rôle considérablement accru dans l'ER avec l'attribution des quatre CERs, si ce n'est à la CRSE. Ce transfert d'activités devrait induire un mouvement d'une partie du personnel de l'ASER au profit des structures mentionnées ci-avant et probablement des modifications de l'organisation de ces dernières.

En ce qui concerne l'ANER, les activités d'électrification rurale conduites par cette agence pourraient être transférées au Ministère ou à la Senelec dans le cas de l'option 1 ; dans le cas de l'option 2, une fusion avec l'ASER pourrait être envisagée avec un mandat réduit en matière d'électrification rurale. Dans chacun des scénarios, il serait procédé à un transfert de personnel de l'ANER.

Dans le cas d'un transfert des activités au Ministère, il est concevable qu'au niveau du MPE, une direction forte en charge de l'électrification rurale soit érigée⁴⁹ qui serait délégataire de la maîtrise d'ouvrage de l'électrification rurale, coordonnerait l'ensemble des programmes et projets d'électrification rurale, négocierait avec les concessionnaires, les objectifs et les modalités de financement des actions requises pour l'atteinte de ces objectifs. Elle assisterait le Ministre chargé de l'Energie dans la définition et le suivi dynamique de la mise en œuvre de la stratégie en matière d'électrification rurale, en particulier la coordination, l'impulsion requise pour la réalisation des actions de la Feuille de route du Gouvernement.

⁴⁹ Cette direction pourrait être un démembrement de l'actuelle Direction de l'Electricité laquelle pourrait être hissée au rang de Direction générale chargée de l'électricité et des énergies renouvelables.

Avantages et inconvénients de ces options

Entre autres avantages de ces options de réforme, il faut citer la simplification du cadre institutionnel, l'élimination des doublons d'activités ainsi que des économies budgétaires. Toutefois, ces changements institutionnels ne sont pas sans inconvénient, notamment le coût politique de la dissolution d'une agence et la possibilité d'une forte résistance du personnel des structures concernées.

Problème lié à un éventuel transfert au MPE

Un autre problème important se pose avec l'idée de transfert d'activités et de personnel au Ministère, au regard des règles régissant la fonction publique en matière de dotation de personnel et de rémunération. Un aspect important des agences est précisément leur capacité à recruter et à garder un personnel bien qualifié et compétent grâce à un système de rémunération de loin plus avantageux que celui de la fonction publique. Considérée sous cet angle, la problématique de la réforme ne laisserait raisonnablement qu'une seule option, à savoir le maintien de l'ASER avec un mandat révisé et fonctionnant comme une « unité de service du Ministère chargé de l'Energie ».

Impact du modèle d'électrification rurale sur les options institutionnelles

En faisant le choix du modèle d'électrification rurale, il sera important de veiller à tirer les conséquences des choix effectués sur le schéma institutionnel ; il est ainsi bien clair que dans le cas de l'option 1 (résiliation des contrats actuels des CERs) et de l'option 2 (limitation des contrats actuels aux PPERs), la dissolution de l'ASER ou la réduction drastique de son mandat aurait du sens.

Instruments financiers

La problématique du financement de l'ER revêt plusieurs aspects, notamment les sources de financement, les emplois, le véhicule financier pour garantir la transparence, la liquidité et la fluidité nécessaires au bon fonctionnement du secteur. En termes d'emploi des ressources, une distinction devrait être opérée entre le CAPEX et l'OPEX.

Pour les dépenses d'investissement (CAPEX), outre les infrastructures de génération (kits solaires et (mini) centrales) et d'amenée de l'électricité (réseaux), il convient d'inclure les coûts de connexion et des installations intérieures des clients (à faible consommation). Le financement de ces investissements est une combinaison de fonds apportés par les bailleurs de fonds et de ressources tirées du budget de l'Etat et une part d'autofinancement des opérateurs (49 % pour les trois premières CERs).

Pour ce qui est des dépenses d'exploitation (OPEX), la couverture est assurée à travers le tarif (contribution des usagers) et une compensation tarifaire en cas d'insuffisance des revenus générés par le tarif.

Il existe bien une Redevance d'électrification rurale créée par la loi 2006–18 du 30 juin 2006 devant alimenter le FER (Fonds d'Electrification Rurale)⁵⁰ géré par l'ASER. Mais la redevance n'est pas collectée en particulier auprès du plus gros contributeur potentiel, la Senelec, la Redevance n'étant jusqu'ici pas intégrée dans le RMA par le Régulateur (comme passthrough). Historiquement, l'électrification rurale était financée par l'Etat selon une formule classique, l'Etat définissant les programmes d'électrification et confiant à la Senelec l'exécution au travers de conventions de maîtrise déléguée financées sur le Budget de l'Etat.

Option de financement recommandée

Au regard des ambitions de l'Etat pour l'accès universel en 2025, la seule option viable semble être une combinaison de fonds tirés du budget de l'Etat et de ressources concessionnelles des PTFs pour assurer le financement des dépenses d'investissements. La redevance d'électrification rurale – revue à la hausse éventuellement – pourrait être affectée partiellement ou totalement au financement des CAPEX.

La compensation tarifaire des CERs au moyen du Budget de l'Etat, comme c'est le cas au démarrage de l'harmonisation tarifaire, ne semble pas soutenable et une formule plus viable serait d'en faire un élément de passthrough du RMA de Senelec selon le schéma ci-dessous :

- 1) Appliquer les mêmes prix dans les concessions d'électrification rurale que dans le périmètre de distribution de SENELEC,
- 2) Les manques à gagner dans les CERs sont déterminés par le Régulateur et répercutés sur la clientèle urbaine aujourd'hui vivant exclusivement dans le périmètre de distribution de SENELEC

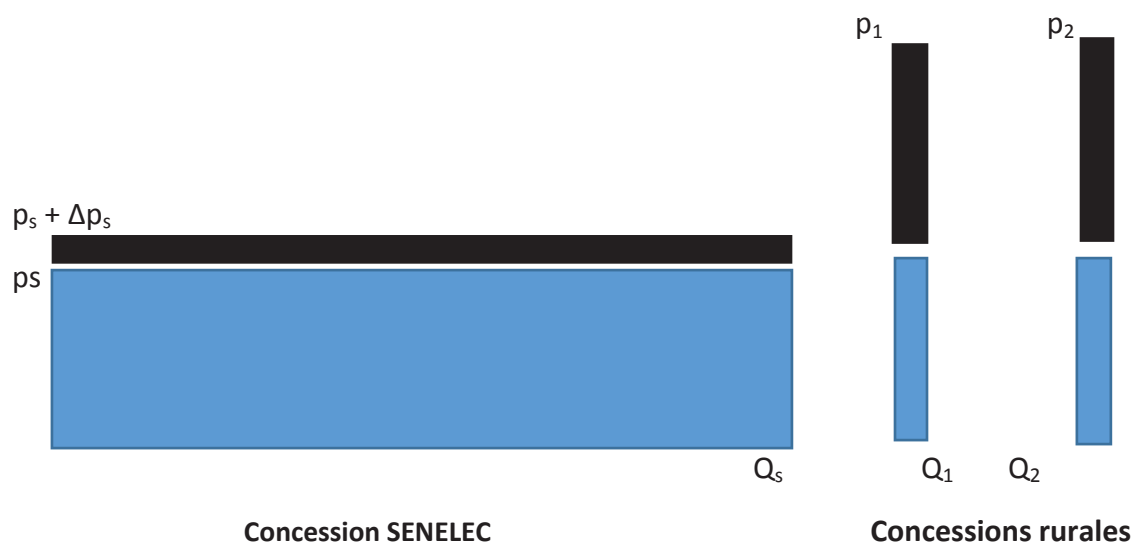
Le schéma indique l'effet sur le prix dans la concession de SENELEC (Δps) résultant de la compensation. Dans la pratique, contrairement au schéma, le différentiel de prix devrait être beaucoup plus faible, voire négligeable tout au moins au démarrage du processus. Comme la Redevance d'électrification rurale, l'élément de passthrough du RMA de Senelec correspondant à la compensation tarifaire des CERs pourrait bien être reversé au Fonds d'Electrification Rurale ; mais d'autres options sont possibles.

Véhicule financier

Dans la pratique, aujourd'hui l'ASER gère le FER en relation avec les bailleurs de Fonds ; cependant, avec l'avènement du FSE, une alternative pour la gestion des fonds serait le FSE qui a fait ses preuves en matière de transparence et d'efficacité.

⁵⁰ Le FER est constitué des dons, legs et subventions des PTF, la Redevance, un montant correspondant à 10 % des investissements dans les villages électrifiés par l'Etat et transférés aux opérateurs privés.

Schéma indicatif de la compensation des revenus pour 2 concessions



Ainsi, une première option consisterait à retenir le FSE pour gérer la compensation tarifaire des CERs. Le FSE serait le réceptacle des ressources collectées par Senelec et correspondant à l'élément de passthrough du RMA prévu pour la compensation des CERs et éventuellement de la Redevance d'électrification rurale.⁵¹ Ces ressources seront reversées par le FSE aux CERs au titre de la compensation tarifaire sous le contrôle de la CRSE alors que la redevance pourrait contribuer au financement des investissements.

Une deuxième option consisterait à centraliser l'essentiel des financements dédiés à l'électrification rurale au niveau du FSE. Le Fonds devrait ouvrir des guichets différents afin d'assurer la traçabilité dans l'utilisation des fonds, ceux destinés au financement des investissements (CAPEX) et ceux devant assurer la couverture des coûts d'exploitation (OPEX).

Aspects techniques de l'ER

En ce qui concerne les aspects techniques, le principe retenu est celui de la neutralité technologique, liberté étant laissée aux opérateurs de choisir les options techniques jugées les plus adaptées à l'électrification des localités. Dans la pratique, l'audit des programmes et projets de l'ASER et l'audit de la gestion des GDT et des opérateurs d'ERIL ont montré que les choix n'étaient pas toujours optimaux avec parfois des déficiences dans le dimensionnement, dans la construction et l'exploitation des ouvrages.

⁵¹ Il faudrait pour ce faire modifier la loi 2006-18.

Technique du monophasé

Si la préférence accordée à l'option connexion au réseau a été confirmée par l'étude du Plan national d'électrification rurale réalisée dans le cadre du programme SE4ALL d'ESMAP, en revanche dans le cadre de cette option, des économies potentielles au niveau des investissements avec la technique du monophasé attendent toujours d'être exploitées, mise à part l'expérience dans la concession de MBOUR. Derrière cette exception, il y a la STEG qui en Tunisie a pu réaliser des économies de 20 à 30 % en recourant à cette technique. Il semble judicieux, sinon d'obliger, du moins d'inciter à la prise en considération systématique de la technique du monophasé (évoluant vers le triphasé avec la croissance de la demande).

Mini-réseaux et systèmes PV

La même étude de Plan national d'électrification a bien fait ressortir la nécessité de combiner toutes les technologies d'électrification – raccordement au réseau, mini-réseaux, systèmes photovoltaïques individuels – avec des pourcentages plutôt faibles pour les deux dernières techniques (4 % et 1%). Cependant, l'horizon de l'accès universel pourrait conduire à des parts plus importantes des options systèmes PV individuels et mini-réseaux durant la période de transition vers l'accès universel. Ainsi, s'impose une promotion plus vigoureuse des solutions décentralisées. La promotion des systèmes individuels comme solutions de pré-électrification requerra un appui, y compris allègements fiscaux, plans d'affaires, accès au financement, et réduction des obstacles réglementaires. Un système de certification de la qualité de ces produits sera mis en place.

Cadre de développement des solutions décentralisées

L'ASER appuiera la promotion et le développement des utilisations productives de l'électricité, qui généreront des bénéfices économiques et sociaux et amélioreront la viabilité financière des concessions. Le MPE préparera et fera appliquer un cadre directeur unifié pour les projets décentralisés d'électrification rurale, comprenant les spécifications, les normes et le cadre contractuel et réglementaire pour la conception, réalisation et exploitation des mini-réseaux hors concessions, ainsi que les conditions tarifaires et d'octroi de subventions et de licences et/ou autorisations s'appliquant à ces projets; il sera important de promouvoir le contenu local de ces projets pour maximiser leur impact sur la croissance économique.

Recommandations

En termes de modèle d'électrification rurale, autant pour limiter les risques liés à la dépendance d'un seul acteur (Senelec), et donc d'une possibilité d'insuffisance de capacité humaine, organisationnelle et financière, et pour éviter les coûts de résiliation des contrats actuels des CERs et d'éventuels retards liés au transfert d'activités des opérateurs privés à la Senelec, la *Variante de l'option 3* (maintien des CERs dans les périmètres actuels) avec passage de la concession au

ystème d'affermage semble être la meilleure option. En effet, avec cette option, l'Etat prend en charge le financement du CAPEX alors que le tarif est déterminé de manière à couvrir l'OPEX moyennant éventuellement une compensation tarifaire. Tenant compte des investissements réalisés par les CERs dans le cadre des PPERs, il s'agira de fait d'un *affermage concessif*. Cette variante de l'option 3 qui est bien alignée avec l'objectif stratégique du PSE en matière de PPP ainsi qu'avec l'évolution tracée dans la Feuille de Route Electricité du Gouvernement, permet en outre, de peser sur le prix de revient de l'électricité dans les CERs et donc sur les niveaux de compensation.

En termes de planning, dès 2019 la décision de transformation de la concession en affermage concessif pourrait être prise par le Gouvernement et actée dans la nouvelle Lettre de Politique de Développement du secteur de l'Energie et les négociations avec les CERs engagées aussitôt après. En vue de l'atteinte de ses objectifs d'accès universel en 2025, le Gouvernement pourrait tirer les conséquences de l'absence d'activités de l'opérateur attributaire des deux CERs Kolda-Vélingara et Kaolack-Nioro-Fatick-Gossas, et prendre la décision de résiliation des contrats de ces CERs.

En termes de cadre institutionnel, Après l'attribution des quatre concessions restantes à Senelec par le Gouvernement, l'une des missions essentielles de l'ASER se trouve ainsi terminée de sorte que s'ouvrent deux options, soit la dissolution de l'Agence soit la réduction de son mandat. Dans tous les cas, un certain nombre d'activités (et de personnel) seraient transférées au Ministère chargé de l'Energie ou à la Senelec. Le leadership du Ministère devrait se faire sentir davantage grâce à la mise en place d'une direction forte en charge de l'électrification rurale.

Considérée sous l'angle de la capacité des agences à recruter et à garder un personnel bien qualifié et compétent grâce à un système de rémunération de loin plus avantageux que celui de la fonction publique, la problématique de la réforme ne laisserait raisonnablement qu'une seule option, à savoir le maintien de l'ASER avec un mandat révisé et fonctionnant comme une « unité de service du Ministère chargé de l'Energie » (Décret de création de l'ASER). Le mandat réduit de l'ASER comprendrait l'information des consommateurs, l'appui au développement des utilisations productives de l'électricité, l'appui aux opérateurs d'électrification rurale, la certification de la qualité des produits, et la participation à la renégociation des contrats de concession.

En termes d'aspects financiers, et au regard des ambitions de l'Etat pour l'accès universel en 2025, la seule option viable semble être une combinaison de fonds tirés du budget de l'Etat et de ressources concessionnelles des PTFs pour assurer le financement des dépenses d'investissements. La redevance d'électrification rurale – revue à la hausse éventuellement – pourrait aussi être affectée partiellement ou totalement au financement des CAPEX. Dans le nouveau système

d'affermage concessif, Les concessionnaires seraient sollicités pour assurer ou contribuer aux activités de conception et de réalisation des investissements sur financement public dans les CERs. La compensation tarifaire des CERs à travers le Budget de l'Etat, comme c'est le cas au démarrage de l'harmonisation tarifaire, ne semblant pas soutenable, il est recommandé une formule plus viable consistant à en faire un élément de passthrough du RMA de Senelec : les manque à gagner dans les CERs sont déterminés par le Régulateur et répercutés sur la clientèle urbaine de SENELEC.

En termes d'aspects techniques, et au regard de la possibilité de réduire de 20 à 30 % le coût des investissements en réseaux, il semble judicieux, sinon d'obliger, du moins d'inciter à la prise en considération systématique de la technique du monophasé (évoluant vers le triphasé avec la croissance de la demande).

La période de transition plus ou moins longue vers l'accès universel devrait aussi imposer une promotion plus vigoureuse des solutions décentralisées notamment les mini-réseaux et les systèmes photovoltaïques individuels comme solutions de pré-électrification. Ceci requerra divers appuis, y compris des allègements fiscaux, l'élaboration de plans d'affaires, l'accès au financement et la réduction des obstacles réglementaires. Un système de certification de la qualité de ces produits devra également mis en place.

La mise en œuvre de ces recommandations devrait permettrait d'atteindre l'accès universel d'ici 2030 (objectif SE4ALL) au lieu de peut-être 2045 en cas de maintien du statu quo. Les bénéfices économiques associés seraient importants. Si le statu quo était maintenu, environ 44 % des ménages ruraux (soit environ 0,56 million de ménages) n'auraient toujours pas accès à l'électricité en 2030, ce qui représenterait une perte économique estimée à environ 750–1 000 millions de dollars⁵² sur les 15 années suivantes.

⁵²Dans l'hypothèse que le bénéfice net de l'électrification rurale se situe entre 15 et 20 dollars par ménage et par mois, tel qu'établi par des enquêtes relatives à la disposition à payer menées au Sénégal et dans des pays comparables de la sous-région.

ANNEXES

Questions d'évaluation clés pour le Sénégal et éléments de réponse fondés sur l'expérience internationale

	Questions clés	Éléments de réponse basés sur l'expérience internationale
Cadre institutionnel	L'ASER et l'ANER sont-elles indispensables pour atteindre l'accès universel ?	Pas nécessairement (des pays à l'expérience réussie tels que le Ghana et d'autres n'ont pas utilisé le modèle d'agence d'électrification rurale et pratiquement aucun pays en dehors de l'Afrique subsaharienne francophone) ; toutefois la dissolution d'une agence est toujours politiquement difficile ; par ailleurs, l'élimination du chevauchement des mandats et le manque de leadership dans le domaine ER constituent les vrais problèmes.
	Quelle entité devrait assurer la régulation des CERs et des systèmes décentralisés ?	La régulation de tous les types de services d'électricité devrait logiquement être conduite par le régulateur national du secteur. Exceptionnellement, comme au Mali, la régulation de l'électrification décentralisée est assurée par l'agence ER (pour de petites concessions), mais cela n'est pas prévu par les dispositions légales et réglementaires en vigueur au Sénégal.
	Quelle entité devrait avoir le leadership pour assurer l'augmentation de l'accès à l'électricité ?	Dans les pays jouissant de programmes d'accès performants, le leadership en matière d'accès relève du ministère sectoriel (politique, stratégie, coordination et suivi), tandis que la mise en œuvre de l'augmentation de l'accès est déléguée aux opérateurs publics/ privés du secteur.
Aspects financiers	Comment sécuriser et fournir efficacement le financement pour l'investissement et les subventions ER ?	Le financement doit provenir d'une combinaison de ressources issues des donateurs, du budget de l'État, du financement privé et de redevances provenant de sources tarifaires ou autres, car aucune de ces ressources ne serait suffisante à elle seule. Cependant, l'expérience internationale montre qu'un engagement financier substantiel du budget central a un effet de levier financier important car attestant d'un engagement politique fort en faveur de l'électrification rurale.

(Suite à la page suivante)

	Questions clés	Éléments de réponse basés sur l'expérience internationale
	Un fonds ER est-il nécessaire ?	Pas en tant qu'entité. Les exemples de réussite incluent des pays qui n'ont pas mis en place de fonds spécifiquement dédié à l'ER. Au Sénégal, le FSE pourrait assumer le rôle d'administrateur des fonds collectés auprès de différentes sources en faveur de l'ER. La taxe ER est généralement une source de financement utile parmi d'autres, mais ne peut à elle seule couvrir les besoins, en particulier dans les pays où les taux d'accès sont faibles.
Modèle d'électrification	La participation privée dans les CER est-elle bénéfique, doit-elle être poursuivie et étendue ?	L'expérience internationale d'une électrification rurale réussie reposant sur investissements privés est limitée, on note néanmoins plusieurs succès en Amérique latine. Au Sénégal, la participation du secteur privé dans les CER n'a pas encore fait de différence (ni en termes de volumes de financement, ni en termes d'accès), mais elle pourrait être probante avec des incitations adéquates, une supervision appropriée et une collaboration efficace des parties prenantes. Ces conditions, ainsi que d'autres permettant l'élargissement du rôle des concessionnaires dans l'ensemble de leurs CER, devraient être remplies. Il serait coûteux de mettre fin aux contrats de concession et rien ne garantit que la SENELEC aurait de meilleurs résultats si les concessions lui étaient transférées (ce qui impliquerait la gestion de 10 concessions).
	Comment rendre les CER financièrement viables tout en minimisant la compensation tarifaire ?	En renégociant tous les contrats CER sur la base d'un plan d'affaires sur 5 ans fondé sur des hypothèses révisées et réalistes mais également exigeantes (pour les coûts opérationnels, la croissance de la demande des clients, l'efficacité commerciale, le retour sur investissement, etc.), avec une régulation basée sur le revenu maximum autorisé et une révision tous les 5 ans.
	La SENELEC a-t-elle la capacité d'être performante pour l'accès à l'électricité ?	L'appui (financier et politique) des gouvernements est essentiel pour l'engagement de l'entreprise publique d'électricité dans la réalisation des programmes d'électrification rurale. Au Sénégal, la SENELEC ne dispose pas encore de cet appui, ni de la capacité nécessaire, compte tenu de sa vision, son organisation et ses ressources actuelles qui, à l'évidence, ne sont pas encore en phase avec le rôle beaucoup plus important attendu désormais d'elle dans le domaine de l'ER.

	Questions clés	Éléments de réponse basés sur l'expérience internationale
Aspects techniques	Les mini-réseaux et les systèmes individuels sont-ils nécessaires pour atteindre l'accès universel ?	Aucun pays n'a été en mesure d'atteindre l'accès universel par la seule expansion du réseau. En fonction du niveau de la demande et de l'éloignement du réseau interconnecté, les mini-réseaux seront rentables (mais ne jouiront pas toujours d'un service continu et auront sans doute un système de tarification spécifique, jusqu'à et s'ils sont un jour atteints par le réseau). Rôle clé des systèmes individuels pour répondre et stimuler la demande des clients à faibles revenus. Ces systèmes sont également importants en tant que mesures transitoires dans les zones reculées où le réseau arrivera en dernier.
	Les mini-réseaux existants doivent-ils être rendus viables sur les plans financier et opérationnel?	Certainement, mais dans le cas d'un tarif harmonisé au niveau national, d'importantes subventions d'exploitation seront alors nécessaires. L'exploitation des mini-réseaux est parfois transférée aux opérateurs existants plus importants (privés ou publics). Dans le cas du Sénégal, ces mini-réseaux existants devront satisfaire aux conditions techniques et financières préalables de prise de contrôle par les concessionnaires et/ ou la SENELEC. Cette démarche permettrait également des mécanismes de subventions croisées.

Exemples d'expériences réussies en électrification rurale

	Vietnam	Tunisie	Pérou	Ghana	Afrique du Sud
Structure du secteur électricité	Entreprise publique (EVN) avec filiales P/T/D – y compris 5 entreprises régionales de distribution (DisCos) - et plusieurs IPPs	Entreprise publique verticalement intégrée (STEG) avec quelques IPPs	Secteur dégroupé avec P&T privées, 2 DisCos urbaines privées et 20 DisCos urbaines et rurales publiques	Secteur à dominance publique avec plusieurs IPPs et 2 DisCos régionales publiques	Entreprise publique verticalement intégrée (Eskom) avec de nombreuses DisCos municipales et plusieurs IPPs
Acteurs principaux ER	DisCos régionales avec la participation des communautés locales	STEG	State-owned company (ADINELSA) for provision of electricity services in rural areas outside service zones of existing DisCos	Discos régionales publiques	Entreprises municipales pour les opérations. Eskom et Gouvernement pour le financement
Résultats	De 3% d'accès rural en 1975 à 99% en 2014	De 6% d'accès rural dans les mi-70' à 99.6% en 2014	De 2% d'accès rural en 1990 à 75% en 2014	De 0% d'accès rural en 1990 à 63% en 2014	De 26% d'accès rural en 1990 à 72% en 2014 (avec une disparité relativement faible entre taux d'accès rural et urbain)
Raisons du succès	Engagement soutenu du GoV avec financement public important (budget et externe) et plan national d'électrification. Leadership et capacité d'EVN. Expansion suffisante et concomitante de l'offre d'électricité. Participation active des gouvernements régionaux et des communautés locales.	Engagement soutenu du GoT avec financement public important (budget et externe) et plan national d'électrification. RE forme part d'une politique de développement rural intégré. Entreprise publique performante et bien gérée. Expansion suffisante et concomitante de l'offre d'électricité.	Engagement soutenu du GoP avec financement public important (budget et externe) et plan national d'électrification. Financement concurrentiel pour RE par les DisCos. DisCos rurales généralement performantes et acceptablement gérées. Expansion suffisante et concomitante de l'offre d'électricité.	Engagement soutenu du GoG avec financement public important (budget et externe). Plan national d'électrification, essentiellement par expansion du réseau. Redevance d'électrification rurale dans le tarif depuis 1989. Utilisation systématique de SWS (shield wire scheme) avec lignes de transport HT.	Engagement soutenu d'Eskom et du Gouvernement public important (Eskom en partie à travers subventions croisées, et Etat à travers le budget et un fonds d'électrification). Plan national d'électrification, avec un rôle clé de planification pour le Ministère sectoriel. Priorité à l'équité sociale (post 1984). Electrification valorisée pour ses bénéfices sociaux et économiques.

	<p>Combinaison de mécanismes tarifaires et de subventions pour la durabilité financière et l'accessibilité des consommateurs.</p> <p>Actions de sensibilisation de la demande.</p> <p>Consultation efficace des parties prenantes.</p> <p>Combinaison de solutions techniques sur réseau et hors réseau.</p>	<p>Innovation technique avec triphase/monophasé et SWER (cable de garde).</p> <p>Combinaison de solutions techniques sur réseau et hors réseau.</p> <p>Importante industrie locale de fourniture.</p> <p>Politiques tarifaire et de subventions efficaces.</p>	<p>Promotion des utilisations productives de l'électricité.</p> <p>Combinaison de solutions techniques sur réseau et hors réseau.</p> <p>Importante industrie locale de fourniture.</p>	<p>Excellentes capacités, performance et accès au financement d'Eskom.</p> <p>Faible coût de l'électricité.</p> <p>Capacité substantielle de réserve de capacité de production.</p> <p>Double approche : i/ expansion du réseau et ii/ concessions de systèmes décentralisés (SHS principalement).</p> <p>Utilisation de distribution monophasée et de systèmes de prépaiement.</p> <p>Entreprises municipales responsabilisées par leur base électorale et raisonnablement performantes.</p> <p>Politique tarifaire efficace.</p> <p>Importante industrie locale de fourniture.</p>
<p>Problèmes</p>	<p>Le cadre et la performance du secteur aurait permis de capter des financements privés pour l'augmentation de l'accès.</p>	<p>Emergence relative lente d'utilisations productives, en raison de l'électrification initialement monophasée.</p>	<p>Difficultés avec l'acceptation et la durabilité des SHS.</p> <p>Appui limité des DisCos à la promotion des utilisations productives.</p>	<p>Déficiences dans la qualité du service dans les zones rurales.</p> <p>Succès mitigé des concessions de SHS.</p>

Bibliographie

- Plan Stratégique de Développement 2018–2022, ASER, version provisoire, mars 2018.
- Cahier des Charges du contrat de concession et de licence entre le Sénégal et Senelec, 31 mars 1999.
- Loi d'orientation sur les énergies renouvelables, 20 décembre 2010.
- Scaling up energy access through women economic empowerment – Market Study report, November 2017.
- Etat des lieux du projet ERSEN et PASES et transfert du suivi technique des installations électriques à l'ASER, Rapport final, ENDEV.
- Rapports d'activités du FSE, 2011–2017.
- Convention de Financement, Concession d'électrification rurale Dagana Podor Saint-Louis, 30 mai 2008.
- Décret portant création de l'ASER, 30 décembre 1999.
- Décret portant création du Fonds de préférence de l'électricité, 26 avril 2011.
- Arrêté interministériel fixant le niveau de la redevance d'électrification rurale, 18 décembre 2006.
- Results of Lighting Africa consumer awareness campaign in Senegal, 2017.
- Accelerating mini-grid development in Sub-Saharan Africa, Lessons from Tanzania, TATEDO/World Resources Institute, 2017.
- Règlement de service de la concession d'électrification rurale de Dagana Podor Saint-Louis, Janvier 2013.
- Règlement du service de l'électricité, Senelec, 2016.
- Action Agenda and Investment Prospectus, Senegal SE4ALL Rural Electrification, Gesto Energie/ESMAP, May 2017.
- Promoting productive uses of electricity in rural electrification programs: the experience of Peru, ESMAP, 2017.
- Global Tracking Framework, SE4ALL, 2017.
- Energy Access Case Studies: Vietnam/Lao PDR/Tunisia, World Bank.
- Rethinking Power Sector Reform – Learning from Power Sector Reform Experiences, The Case of Senegal, World Bank, 2018.
- Harmonisation des tarifs de l'électricité au Sénégal, SE4ALL/UE, 2017.
- Décret portant création du FSE, 28 janvier 2011.
- Rating de Senelec, Bloomfield Investment, novembre 2011.
- Suivi de la feuille de route de l'atelier sur l'amélioration de l'exploitation des concessions d'électrification rurale, ASER, novembre 2017.

Rapport d'audit du contrat de performance Etat du Sénégal/Senelec, 3ème trimestre 2017, PASE.

Off-grid solar market trends, Bloomberg New Energy Finance, Lighting Global, 2017.

Evaluation of rural electrification concessions in Sub-Saharan Africa, Castalia Strategic Advisors, World Bank, 2016.

Audit organisationnel, technique et financier de l'ASER, Banque mondiale, août 2015.

Evaluation à mi-parcours des concessions d'électrification rurale UE et KfW, FED, juin 2017.

Ethiopia National Electrification Strategy, World Bank, June 2016.

Rapport Annuel Senelec, 2015.

Concessions d'électrification rurale au Sénégal, Recommandations des PTF, juin 2016.

Lettre de Politique de Développement du Secteur de l'Energie, Ministère de l'Energie et des Mines, octobre 2012.

Document de formulation du Programme National d'Electrification Rurale, Ministère de l'Energie et du Développement des Energies Renouvelables, 2015.

Plan Stratégique 2016–2020 (Plan Yeesal), Senelec, novembre 2016.

Senegal Generation Plan 2016–2035, World bank Group, January 2017.

Contrat de performance entre l'Etat du Sénégal et Senelec pour la période 2017–2019, novembre 2016.

Plan Sénégal Emergent, Plan d'Actions Prioritaires 2019–2023, République du Sénégal, décembre 2018.

Sénégal

NOTES DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

UNE CHAÎNE DE VALEUR ARACHIDE PRODUCTIVE ET COMPÉTITIVE POUR LE BIEN-ÊTRE RURAL

Résumé exécutif

Contexte. L'arachide joue un rôle économique, social et politique très important au Sénégal. Elle est la principale source de revenu des ménages agricoles du bassin arachidier et joue un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire des Sénégalais. Elle demeure une priorité pour les politiques et investissements publics dans le secteur agricole. De ces interventions ont résulté des progrès mais aussi, beaucoup de distorsions (i) entravant la saine compétition et l'intervention convenable du secteur privé et (ii) limitant les gains réalisables en termes de productivité et de compétitivité. En dépit des nombreuses opportunités et des avantages comparatifs, la pauvreté reste fortement associée à la production d'arachide. En effet, 52% des ménages du bassin arachidier sont encore dans l'extrême pauvreté.

Objectif. La chaîne de valeur arachide souffre encore de beaucoup de contraintes et défis à relever. Elle nécessite des réformes structurelles à court et moyen terme pour (i) mieux optimiser l'investissement public pour réaliser davantage de gains de productivité, (ii) faire des économies sur les diverses subventions, (iii) limiter l'intervention de l'Etat dans la commercialisation et l'industrialisation, (iv) rénover l'interprofession et (v) créer un cadre d'affaire favorable à l'investissement du secteur privé soutenu par des conditions de concurrence saine et loyale au bénéfice des agriculteurs, des consommateurs et de l'économie sénégalaise dans son ensemble.

Principales réformes. Les mesures de réformes proposées concernent principalement : (i) finalisation du processus de privatisation de la SONACOS ; (ii) application de la vérité des prix dans l'achat de la graine d'arachide. Ces réformes devront être accompagnées par des mesures palliatives tels que filets sociaux adaptatifs (ciblé aux producteurs vulnérables), le développement de l'assurance agricole, et accès aux services financiers ; et (iii) l'élimination progressive des subventions en réexaminant les bases de subventions pour plus de ciblage sur les plus pauvres et la promotion des meilleures technologies.

Bénéfices attendus. De telles réformes pourraient sans nul doute favoriser la création d'emplois, plus d'opportunités de vente avec des acteurs de marchés diversifiés et plus de pouvoir de négociation pour les producteurs représentés par une interprofession renouée et forte et par conséquent, plus de revenus agricoles, et plus de résilience.

UNE CHAÎNE DE VALEUR ARACHIDE PRODUCTIVE ET COMPÉTITIVE POUR LE BIEN-ÊTRE RURAL

Aifa Fatimata Niane Ndoye, El Hadj Adama Toure, Nicolas Ahouissoussi
Contributeurs : Marie Caroline Paviot, David Ivanovic, Laurent Gonnet,
eorgiana Pop, Racine Ly, Solene Rougeaux

Table des matières⁵³

Résumé exécutif	68
I. Introduction	70
II. Principales contraintes et opportunités	71
III. Mesures de réforme	76
IV. Conclusion	87
Annexe : Matrice des options de politiques et de réformes	89
Bibliographie	91

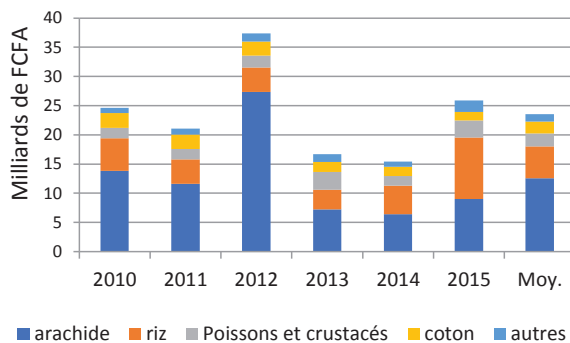
⁵³ La revue technique par les pairs a été effectuée par Irina Schuman et Michael Morris.

I. Introduction

L'arachide joue un rôle économique, social et politique d'une première importance au Sénégal. Elle est la principale source de revenu des ménages agricoles du bassin arachidier et joue un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire des Sénégalais. Dans ce pays aux pâturages pauvres, l'arachide constitue également une source principale de fourrage (fane, coques et tourteau). L'arachide contribue aussi au maintien de la fertilité des sols. Enfin, elle redevient une source importante de devise avec les exportations qui ont rapporté 90 millions de dollars en 2017 contre 2 millions en 2008.

Au Sénégal, la chaîne de valeur arachide a longtemps été la cible des politiques et investissements publics dans le secteur agricole. Elle polarise la majorité des subventions agricoles (figure 1) pour une valeur estimée à 12 milliards de francs CFA en moyenne par an entre 2010 et 2015 (FAO, 2016 ; WB, 2018) y compris la subvention aux intrants agricoles (dont 46% pour semences, 13% pour engrais et 1% pour matériel agricole) et la subvention des prix aux producteurs pour compenser les industriels (30%). Elle demeure la chaîne de valeur avec le plus haut niveau d'interventionnisme de l'Etat, notamment dans la fixation des prix. Celle-ci suit un mécanisme qui n'est pas suffisamment en phase avec les réalités du marché, marquées par une forte fluctuation des cours mondiaux de l'huile brute d'arachide et des graines.

FIGURE 1 : Dépenses publiques agricoles exécutées par produit



Source: FAO, 2018; WB, 2018

ENCADRÉ 1 : L'arachide sénégalaise en chiffres

- 1/3 des terres cultivées
- 1/3 de la production agricole
- 2/3 de la population agricole
- 52% de ménages dans l'extrême pauvreté
- 50% des dépenses publiques du secteur agricole : 12 milliards/an

Malgré ces aides publiques, peu de producteurs de base parviennent à sortir de l'extrême pauvreté. Dans le contexte actuel, ce sont les autres intervenants de la chaîne de valeur arachidière et notamment les opérateurs intermédiaires intervenant dans la collecte et la commercialisation des graines et la chaîne d'approvisionnement en intrants (semences et engrais) qui tirent plus de profit des aides publiques. La pauvreté reste fortement associée à la production d'arachide, avec une concentration de l'incidence de la pauvreté dans les zones de production d'arachide. En effet, 52% des ménages du bassin arachidier vivent dans l'extrême pauvreté (ANSD, 2011).

En dépit des nombreuses opportunités et des interventions importantes de l'Etat, la chaîne de valeur arachide souffre encore de beaucoup de contraintes et défis à relever. Elle nécessite des réformes structurelles pour réaliser davantage de gains de productivité et mieux saisir les opportunités de marché au niveau domestique, régional et international.

II. Principales contraintes et opportunités

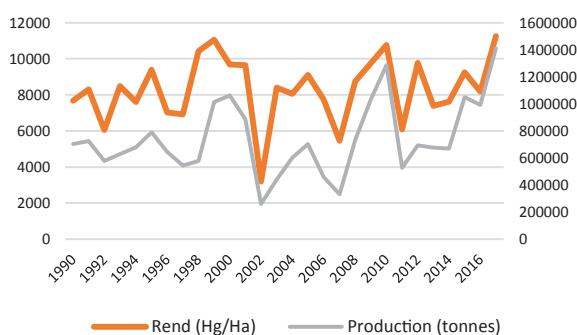
Principaux défis et contraintes

La production est très vulnérable aux changements climatiques. Essentiellement cultivée sous pluies, l'arachide est fortement exposée aux aléas climatiques et particulièrement à la pluviométrie, d'où une production très fluctuante malgré les performances récentes enregistrées (figure 2, source : FAO STAT et Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques Agricoles - DAPSA). C'est uniquement dans la vallée du fleuve Sénégal que l'arachide est cultivée en contre-saison irriguée à très petite échelle alors que le bassin arachidier regorge d'énormes ressources en eau sous-terraines. La forte dépendance de la production arachidière à la configuration de l'hivernage qui est variable d'une année à l'autre, est une contrainte majeure pour l'amélioration de la productivité qui est encore très faible. Avec un rendement moyen de 800–1000 kg/ha, soit 60% de la moyenne mondiale, le Sénégal est loin derrière le Nigeria (1500kg/ha), la Chine (4000kg/ha) et l'Israël (9000kg/ha). Les facteurs de succès de l'Israël et de la Chine peuvent servir de source d'inspiration au Sénégal, en ce qui concerne particulièrement la maîtrise de l'eau et l'utilisation des semences de qualité de variétés améliorées.

La dégradation de la base productive qu'est la terre est préoccupante. Elle est traduite par une forte baisse de la fertilité des sols, exacerbée par une utilisation insuffisante des engrais chimiques et organiques, l'accroissement démographique poussant vers l'utilisation de terre à vocation moins agricole et vers des stratégies d'adaptation de court terme non appropriées (extensification, monoculture, surpâturage, etc.).

Les systèmes de production et de transformation arachidière restent rudimentaires. La chaîne de valeur arachide n'a pas encore réellement bénéficié des avancées technologiques disponibles. Les opérations culturales demeurent encore pénibles et à haute intensité de main-d'œuvre, ce

FIGURE 2 : Une production arachidière fortement fluctuante

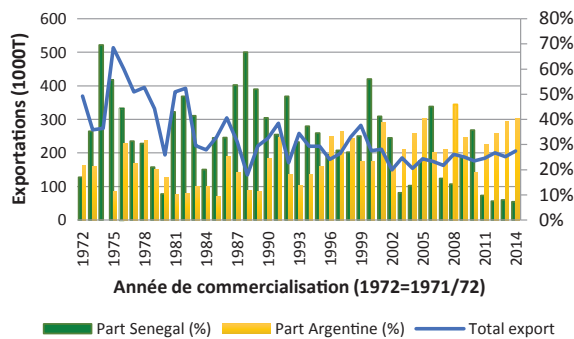


(Source: Données FAO STAT, DAPSA)

qui constitue une contrainte majeure dans un contexte d'exode rural et de migration des jeunes. Les mauvaises pratiques culturales et post-récoltes favorisent le développement de l'aflatoxine (substance secrétée par des champignons) affectant la qualité des graines avec des répercussions négatives sur la santé des populations et sur les possibilités d'exportation des graines d'arachide vers des marchés devenant très exigeants en qualité.

Le modèle économique de la chaîne de valeur arachidière est obsolète et peine à s'adapter à un environnement économique mondial caractérisé par le développement d'huiles de substitution (palme en particulier), une forte volatilité des cours mondiaux des huiles, le déplacement du marché et des types de produits arachidières, et une exigence grandissante sur la qualité. Les unités industrielles privées de trituration de l'huile d'arachide⁵⁴ sont en surcapacité et sont confrontées à une compétition déloyale entretenue par la présence d'une entreprise d'Etat : la Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (SONACOS) qui opère selon un modèle d'affaires avéré non viable. La compétitivité et la rentabilité des huileries sont en baisse. Les usines opèrent en sous capacité rendant leur coût de revient non compétitif.

FIGURE 3 : Evolution de la part du Sénégal et de l'Argentine (leader mondial) dans les exportations de l'huile brute d'arachide



Source : Index Mundi, données USDA

Le Sénégal qui faisait figure de leader dans l'exportation d'huile d'arachide brute dans le passé, a progressivement perdu sa place ces dix dernières années, au profit de l'Argentine (figure 3 in WB, 2015). Cette perte de part de marché a coïncidé avec une tendance générale de décroissance et de stabilisation des exportations mondiales d'huile d'arachide, à leur niveau historique le plus bas, avec environ 200 000 tonnes par année.

Le mécanisme de fixation des prix aux producteurs est inadéquat et déconnecté

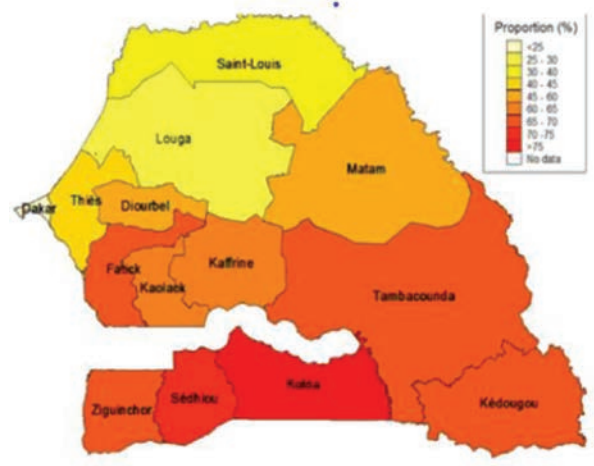
des cours mondiaux. Il plombe la rentabilité de l'industrie d'huilerie et pousse l'Etat à accorder des subventions aux huileries pour compenser les prix aux producteurs. La forte intervention de l'Etat constitue un frein à une compétition saine malgré la diversification des acteurs de marché avec la forte entrée des exportateurs de graines. Le Comité National Interprofessionnel de l'Arachide (CNIA) ne dispose pas d'une bonne représentativité des acteurs clés de la chaîne de valeur, demeure peu efficace et ne concourt pas à servir réellement d'interface avec l'Etat pour une libéralisation effective de la chaîne de valeur.

⁵⁴ COPEOL : Compagnie d'Exploitation des Oléagineux, CAIT : Complexe Agro-Industriel de Touba, WAO : West Africa Oil.

Le manque d'accès aux services financiers (crédit, épargne, assurance, paiements) bloque l'es-sor de la chaîne de valeur. En effet, la chaîne de valeur arachide est caractérisée dans toutes ses composantes par des difficultés d'accès au financement, en particulier sur les segments de la production (fonds de roulement et financement d'équipements agricoles) et post-récolte (infrastructures de stockage). Les rares institutions financières présentes dans le volet du financement préfèrent se focaliser, dans une moindre mesure, sur les acteurs les plus solvables de la transformation et de la commercialisation où l'offre de financement demeure malgré tout très en deçà des besoins. Le principal intermédiaire financier de la filière est une banque publique, la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS). En outre, les crédits fortement subventionnés de la CNCAS annihilent toute volonté des intermédiaires financiers privés d'intervenir dans la chaîne de valeurs. Le besoin de financement global pour toute la chaîne de valeur arachide (fonds de roulement et investissements) est estimé à 140 milliards de FCFA (Dalberg, 2018).

Les stratégies et politiques publiques ont montré leurs limites en concourant à maintenir (i) une industrie huilière sans valeur ajoutée, (ii) un système de rente dans tous les segments de la filière limitant la participation et la compétition du secteur privé pour la délivrance efficace de biens et services aux agriculteurs, (iii) un système de distribution non ciblé des subventions agricoles avec très peu de transparence et d'efficacité et (iv) un système de prix et un régime fiscal (taxe à l'exportation) qui privent les agriculteurs des opportunités du marché et freinent l'innovation et la diversification des exportations. Comme conséquence, les régions productrices d'arachides sont parmi les plus pauvres du pays (zones en rouge et orange sur la figure 4).

FIGURE 4 : Incidence de la pauvreté par région



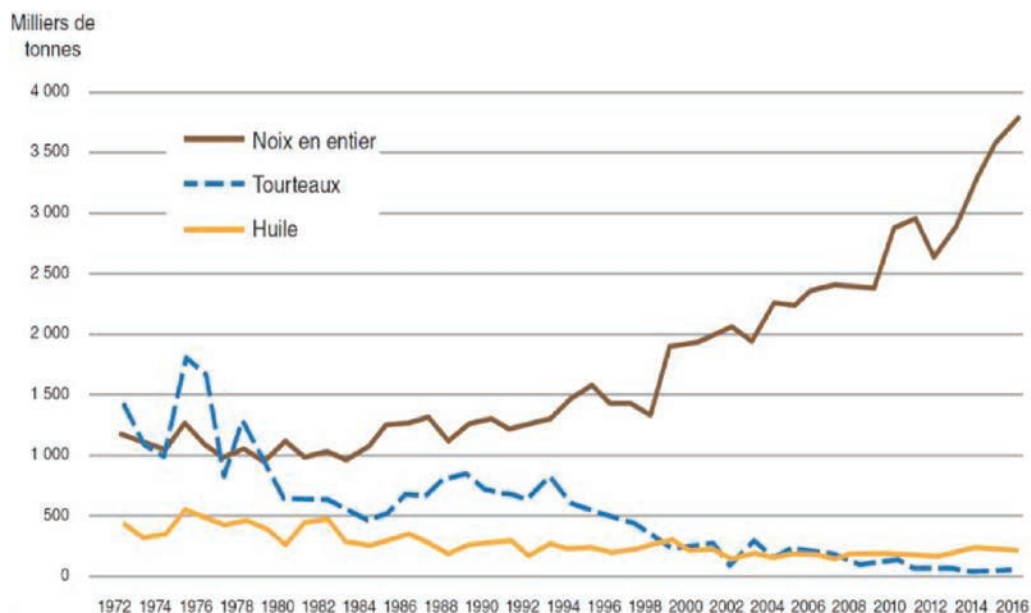
Principaux atouts et opportunités

Le Sénégal dispose d'un avantage comparatif avéré dans la production de l'arachide, avec une rentabilité allant de 27 % en culture pluviale à 72% en culture irriguée de contre saison (Masters et al, 2017). Cette performance peut être améliorée compte tenu du potentiel énorme en termes de gains de productivité. Le rendement peut passer de 800–1000kg/ha à 3000–4000 kg/ha avec l'adoption des nouvelles variétés améliorées générées par la recherche agricole.

L'arachide du Sénégal dispose de réelles opportunités de marché au niveau régional et international sous réserve d'un meilleur contrôle de la qualité des graines en particulier, pour les

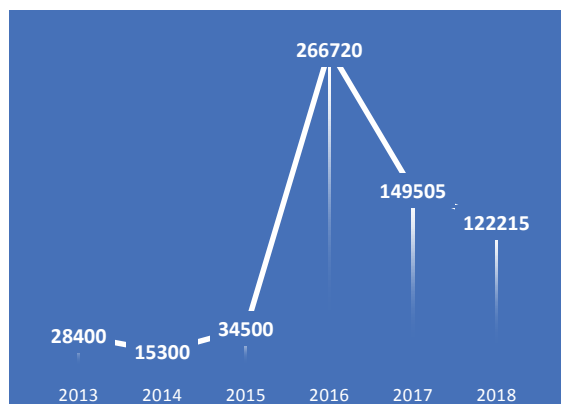
rendre indemnes à l'aflatoxine. Certes, cette exigüité et cette décroissance du marché mondial d'huile d'arachide, en particulier en Europe (marché d'exportation traditionnel du Sénégal) ont beaucoup impacté la chaîne de valeur, mais elles peuvent être compensées par les opportunités d'exportation de graines de qualité vers des marchés plus diversifiés notamment la Chine. En effet, de plus en plus, la transformation se fait à la destination comme le montrent les tendances mondiales caractérisées par une augmentation fulgurante des exportations de graines d'arachide et une baisse ou stagnation des exportations d'huile et de tourteau d'arachide (figure 5 *in* Masters et al, 2017). Des perspectives prometteuses pour l'exportation de graines s'offrent au Sénégal qui est engagé dans une dynamique pour en tirer le maximum de profit avec le partenariat noué avec la Chine et la libéralisation de l'exportation des graines d'arachide. Ces mesures ont conduit à un accroissement important des exportations de graines au cours des dernières années et n'eût été la taxe élevée instaurée en 2017 sur les exportations (40 FCFA/kg sur les graines décortiquées) et suspendue – mais non éliminée – par la suite, la tendance serait encore maintenue (figure 6). Toutefois, le commerce mondial d'arachide demeure très réduit avec des exportations qui portent uniquement sur 3,86 million de tonnes sur une production mondiale estimée à 41,72 millions de tonnes (USDA, octobre 2016), montrant que l'essentiel de l'arachide produit est consommé localement. Le Sénégal devrait aussi beaucoup compter sur les perspectives de développement du marché domestique et régional des produits transformés d'arachide, y compris l'huile et la confiserie. Par ailleurs, le développement de l'élevage intensif au Sénégal et dans la région offre des opportunités considérables pour l'arachide fourrager et les sous-produits de la transformation industrielle (tourteaux, coques).

FIGURE 5 : Tendances dans les exportations mondiales de produits arachidiers



La recherche agricole sénégalaise (ISRA/CERAAS et ITA)⁵⁵ a fait des avancées notables avec des technologies éprouvées pour l'adaptation aux changements climatiques et aux conditions de production. Avec l'appui du Programme de Productivité en Afrique de l'Ouest (WAAPP), la recherche a généré une dizaine de nouvelles variétés améliorées à haut rendement (3–4 tonnes/hectare), à haute teneur en huile (48–50%) et acide oléique (48–49%) et avec des graines effilées (arachide de bouche). Ces variétés sont également tolérantes à l'aflatoxine, résistantes aux maladies, à maturité précoce (80–90 jours) et donc adaptées à la sécheresse et aux changements climatiques. En plus, l'Institut de Technologie Alimentaire (ITA) a développé une technologie de transformation artisanale de l'huile d'arachide avec l'utilisation d'une table de traitement et de l'attapulgite (argile) permettant de réduire considérablement le taux d'aflatoxine. La diffusion de cette technologie est en train de faire ses preuves en termes d'amélioration de la qualité de l'huile artisanale, de valorisation et transformation locale de l'arachide et de génération de revenus surtout pour les femmes. Cette technologie, en plus de *l'aflasafe*, produit développé par l'Institut International d'Agriculture Tropicale (IITA), peuvent beaucoup contribuer à la maîtrise de l'aflatoxine et garantir l'amélioration de la qualité des graines pour une meilleure compétitivité de la chaîne de valeur.

FIGURE 6 : Exportations de graines d'arachide avec coques du senegal (T)



La chaîne de valeur dispose de possibilités réelles de diversification des acteurs en aval avec divers exportateurs de graines, de nouvelles huileries et de nouvelles industries de confiserie produisant pâtes et tartines à base de chocolat. Tous ces acteurs sont bien organisés et prêts à revitaliser et donner un nouveau souffle au segment industriel (cas COPEOL, WAO, PATISEN, etc.) à condition de maîtriser l'aflatoxine. De nombreuses initiatives privées sont entreprises dans tous les segments de la chaîne de valeur et peuvent fournir des leçons et modèles pour une réplification rapide (contractualisation, technologie de transformation semi-artisanale sans aflatoxine, production de semences de haute qualité, etc.). Des coopératives semencières bien structurées et expérimentées⁵⁶ ainsi que le secteur privé bien impliqué dans le secteur semencier, constituent un atout de taille pour la production de semences de qualité pour accroître les rendements.

⁵⁵ ISRA : Institut Sénégalais de Recherche Agricole, CERAAS : Centre d'Etude Régional pour l'Amélioration de l'Adaptation à la Sécheresse, érigé en Centre de Recherche Régional d'Excellence du WAAPP. ITA : Institut de Technologie Alimentaire.

⁵⁶ Par exemple, le Réseau National des Coopératives de Producteurs de Semence (RNCPS) dispose même d'un ingénieur des travaux agricoles et des techniciens pour assurer le suivi, le conseil et la formation des producteurs semenciers.

Des possibilités de contractualisation et de financement existent. L'entrée des acteurs industriels privés dans la chaîne de valeur arachide via des relations contractuelles avec les producteurs à la base peut dans une certaine mesure contribuer à résoudre la problématique de l'accès au financement, en favorisant les flux financiers à l'intérieur de la chaîne de valeur tout en offrant par ailleurs un confort supplémentaire pour l'entrée éventuelle des institutions financières dans le financement (effet levier de la relation contractuelle favorisé par la sécurisation des débouchés commerciaux). Par ailleurs, les gains de productivité attendus sur la production d'arachide devraient permettre l'arrêt progressif des taux d'intérêt subventionnés de la CNCAS, une condition *sine qua non* pour la venue d'intermédiaires financiers privés (de type microfinance ou autres institutions de services de paiements électroniques).

Le partenariat avec la Chine, premier marché mondial des produits arachidiers, peut offrir des perspectives commerciales et d'investissement dans la chaîne de valeur arachide, notamment sur le segment industriel et les équipements de production et de transformation. Des opportunités avec des pays ayant des segments et exigences similaires à ceux de la Chine, pourraient être explorées. Il s'agit notamment des pays comme l'Allemagne, l'Indonésie, les Pays-Bas, et le Vietnam.

III. Mesures de réforme

En dépit des multiples contraintes et défis, la chaîne de valeur arachide présente beaucoup d'opportunités à saisir pour améliorer davantage sa contribution dans l'économie agricole pour une croissance inclusive et pour l'éradication de l'extrême pauvreté dans le bassin arachidier, en particulier. Conformément aux objectifs de développement du Plan Sénégal Emergent (PSE), du Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) et de la note d'orientation de l'arachide, il conviendrait que l'État recentre son intervention sur des réformes structurelles et des investissements productifs ayant comme objectifs :

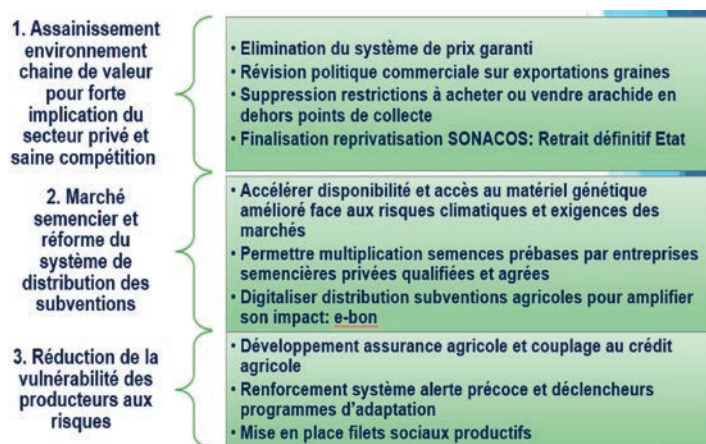
- i) L'amélioration de la **productivité et de la compétitivité** ;
- ii) La réduction de la **vulnérabilité** aux risques de production et de marché, et
- iii) La réorganisation de la chaîne de valeur vers une **production de qualité pour des marchés diversifiés et une compétition saine** au bénéfice des agriculteurs, des consommateurs et de l'économie sénégalaise dans son ensemble.

Mesures de réformes à court terme (1 an)

Dans le court terme, les réformes structurelles à entreprendre ou à parachever s'articulent autour de 4 axes comme résumé dans la figure 7.

RÉFORME 1 : ASSAINISSEMENT DE L'ENVIRONNEMENT DE LA CHAÎNE DE VALEUR AVEC LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE LA COMMERCIALISATION ET DE LA TRANSFORMATION INDUSTRIELLE :

FIGURE 7 : Options politiques et réformes à court terme (1 an)



Il conviendrait à l'Etat de supprimer les entraves à l'entrée du secteur privé et favoriser une saine compétition des acteurs le long de la chaîne de valeur à travers les actions suivantes :

Action 1.1 : Application de la vérité des prix dans l'achat des graines d'arachide. Face à des cours mondiaux de l'huile brute d'arachide fortement en baisse depuis 2012 (de 2400 \$ en 2012 à 1700 \$ en 2013 et 1600 \$ en octobre 2018), le fait de vouloir maintenir un prix au producteur toujours à la hausse d'une année à l'autre (190 FCFA/kg en 2012, 200 en 2013 et 210 en 2018 et 2019) peut s'avérer préjudiciable à la promotion et à la durabilité de la chaîne de valeur. Tout en cherchant à garantir un certain niveau minimum de revenus aux producteurs, une considération importante que l'Etat doit prendre en compte est d'accepter les fluctuations⁵⁷ d'une année à l'autre suivant les cours mondiaux. Tout en se concentrant sur son rôle régalien dans le suivi et le contrôle, l'Etat devrait se départir du système de fixation des prix aux producteurs, le laisser au soin exclusif de l'interprofession et mieux encore laisser le marché agir librement. Avec la diversité des acheteurs (industriels d'huilerie et de la confiserie, transformateurs artisanaux, exportateurs etc.), et une forte interprofession, les producteurs pourraient disposer d'un bon pouvoir de négociation sur le marché. Ceci conduirait à une concurrence saine entre les acteurs du marché qui chercheront à maximiser leur profit. L'impact fiscal est très bénéfique car une telle réforme permettrait à l'Etat **d'économiser au moins 10,5 milliards de francs CFA**⁵⁸ correspondant au coût des subventions pour la compensation du prix aux producteurs à verser aux huiliers. Il est à

⁵⁷ Une fluctuation de prix peut être une baisse ou une hausse.

⁵⁸ $210\text{fcfa/kg} - 175\text{fcfa/kg} = 35\text{fcfa/kg} \times 300\,000\,000\text{ kg}$ de graines collectées par les huiliers pour lesquelles l'Etat compensera le prix ; 210fcfa étant le prix au producteur fixé et 175fcfa/kg le prix proposé par les huiliers pour la campagne 2017/2018. L'Etat compensera au moins les 35fcfa/kg. Il semblerait même que l'Etat aura à compenser près de 60fcfa/kg à la suite des cours mondiaux de l'huile brute d'arachide qui est en chute continue en 2018. Les 300 000 t sont réparties comme suit : 177 631 t pour SONACOS, 71 053 t pour COPEOL, 21 316 t pour CAIT et 30 000 t pour WAO.

noter que malgré la bonne volonté de l'Etat de vouloir garantir aux producteurs des prix rémunérateurs, le constat est que la marge est capturée généralement par les intermédiaires (Lynn et Hathie, 2016) qui rachètent la production à des prix inférieurs au prix fixé. La fixation des prix est très ancrée dans les politiques agricoles voire dans l'économie politique et dans les habitudes des producteurs, ce qui rendrait d'emblée difficile sa suppression automatique. Ainsi, il serait judicieux d'accompagner l'application de la vérité des prix des mesures accompagnatrices suivantes afin de la vulnérabilité des producteurs aux risques de production et de marché à travers :

Action 1.1.1 : la diffusion et l'adoption massive des nouvelles variétés améliorées, productives et précoces pour accroître la productivité et la compétitivité. Ceci permettra d'augmenter sensiblement les rendements (de 800kg/ha à 3000kg/ha) et induire une réduction du coût de production unitaire permettant aux producteurs de pouvoir vendre à des prix plus bas tout en préservant la rentabilité de leur activité et leur compétitivité ;

Action 1.1.2 : la promotion de l'assurance agricole combinée au crédit pour couvrir les risques de production et de marché. L'utilisation des applications numériques (My Agro, Yup, etc.) pourrait être soutenue pour fournir des services financiers innovants aux producteurs ;

Action 1.1.3 : Mise en place de filets adaptatifs : Afin de mitiger le risque du marché qui serait induit par une suppression du prix garanti, un programme de transfert monétaire ponctuel pourrait être accordé aux producteurs arachidiers les plus vulnérables affectés par une baisse du prix de l'arachide au producteur. Ce programme de transferts monétaires pourrait n'être déclenché qu'en cas de baisse importante du prix des cours mondiaux des produits arachidiers. Un seuil (prix sur les cours mondiaux) clair pourrait être fixé afin de faciliter un déclenchement rapide. Le ciblage des ménages les plus vulnérables pourrait se faire sur la base du RNU comme cela a été fait lors de la réponse à l'insécurité alimentaire en 2017 et 2018. Les transferts monétaires aux ménages les plus pauvres en cas de chocs exogènes contribuent directement à renforcer leur résilience dans le long terme en leur évitant d'éroder leurs moyens d'existence pour faire face aux chocs. Afin de construire la résilience des plus vulnérables dans le long terme, un programme de filets sociaux productifs pourrait aussi être mis en place (voir réforme 3,).

Action 1.2 : La révision de la politique commerciale sur les exportations de graines. L'instauration de la taxe à l'exportation pour l'arachide de coques introduite en 2017 avait été jugée élevée (40–30 FCFA/kg) par les exportateurs. Même si elle était bien intentionnée avec un bon fondement fiscal de récupération d'une partie des subventions de l'Etat à reverser dans le secteur pour le financement de l'amélioration de la productivité, la taxe a fortement démotivé les exportateurs dans un contexte coïncidant avec une baisse des cours mondiaux compromettant la rentabilité de leurs activités. Il en a résulté une forte baisse des volumes exportés (de 266 720 tonnes en 2016 à 122 215 tonnes en 2018, voir figure 5) malgré l'accroissement de la production nationale ; ceci représente un manque à gagner significatif pour l'économie. Il serait indiqué que l'Etat procède à la suppression définitive de la taxe à l'exportation des graines ou à la réduction substantielle en accord avec

les exportateurs ainsi qu'une redéfinition des normes de qualité des graines exportables. Il est important de créer les conditions d'une concurrence saine entre les huiliers et les autres acheteurs, y compris les exportateurs.

Action 1.3 : Finalisation du processus de reprivatisation de la SONACOS.

Certes, une réforme courageuse a été entamée en 2016 par le Gouvernement du Sénégal avec la renationalisation devant être suivie d'une reprivatisation de la SONACOS, mais elle demeure inachevée et tarde à se concrétiser alors que le maintien de la SONACOS sous tutelle publique coûte très cher à l'Etat avec **35 millions de dollars** de crédit

de la Banque Islamique de Développement mobilisés annuellement pour assurer la collecte de graines d'arachide et plus de **6,2⁵⁹ milliards de francs CFA de subventions** pour compenser les prix aux producteurs. Certes, la SONACOS souligne avoir revu fortement à la hausse les collectes de graines au cours des deux dernières années (2016–2018) sachant qu'elles étaient à **7146 tonnes** en 2015/16 (le niveau le plus bas jamais atteint). Cependant, cette hausse des volumes de graines collectées a une incidence économique négative. Les graines collectées peinent à être transformées en huile faute d'unités industrielles opérationnelles. La production d'arachide collectée par la SONACOS durant la campagne 2016/17 de plus de **96 000 tonnes** (CNIA, 2018) est restée toute une année sans être transformée et il s'en est suivi une détérioration de la qualité des graines et des pertes énormes par stockage (avec même des brulis). Durant la campagne 2017/18, environ **187 364 tonnes** (CNIA, 2018) ont été collectées et le peu transformé en huile peine à se positionner sur le marché poussant l'Etat à négocier des quotas sur les huiles locales avec les importateurs d'huile pour permettre l'écoulement de l'huile d'arachide produite par la SONACOS. Le modèle d'affaire de SONACOS a montré ses limites en termes de compétitivité et de viabilité économique. Il est donc urgent pour l'Etat de finaliser et conclure les négociations pour le retrait définitif et total d'ADVENS, actionnaire majoritaire et de procéder à une reprivatisation avec une recherche de nouveaux repreneurs privés. Les pertes cumulées de SONACOS s'alourdissent et l'Etat ne devrait plus s'engager à mener une troisième campagne de collecte d'arachide en 2018/19 étant donné que les stocks des deux dernières campagnes sont encore en souffrance. **Le désengagement total de l'Etat de la commercialisation et de la**

ENCADRÉ 2 : Bilan campagne 2017/18 de SONACOS

- **6,2 milliards** de subvention à recevoir pour compenser les prix au producteur
- **187 364 tonnes** d'arachide collectées
- Facture totale de **44,704 milliards de FCFA** dont 30,908 milliards FCFA payés et un reliquat de 13,795 milliards de FCFA (31%) au 25 mai 2018
- **30.000 tonnes triturées et 15.000 tonnes décortiquées** en partenariat avec les unités artisanales de transformation faute d'usines fonctionnelles

⁵⁹ 210fcfa/kg-175fcfa/kg=35fcfa/kg*177.631.000kg de graines collectées.

transformation industrielle au profit du secteur privé est crucial pour une bonne compétitivité et une compétition saine entre les divers acteurs de la chaîne de valeur arachidière et au profit des producteurs et de l'économie.

RÉFORME 2 : DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ SEMENCIER ET RÉFORME DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION DES SUBVENTIONS POUR UNE PRODUCTIVITÉ ACCRUE. Avec le Programme de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest (WAAPP) le capital semencier a été reconstitué et a progressé de 700 tonnes en 2012 à 55.000 tonnes de semences certifiées en 2017. Pour amplifier l'impact sur la productivité et la production arachidière, il conviendrait que l'Etat prenne les mesures suivantes :

Action 2.1 : Accélérer la disponibilité et l'accès aux nouvelles variétés améliorées adaptées aux changements climatiques et répondant aux exigences du marché. Il s'agira de capitaliser sur les acquis du WAAPP pour soutenir un programme semencier adapté aux enjeux climatiques. Un accent particulier devrait être mis sur la multiplication par les coopératives semencières et les autres acteurs semenciers privés, et la large diffusion des dix nouvelles variétés générées par la recherche agricole (Centre d'Etude Régional pour l'Amélioration de l'Adaptation à la Sécheresse - CERAAS). Ces nouvelles variétés permettront d'améliorer la productivité et la production arachidière car elles sont très productives (3–4 tonnes/hectare), précoces (80–90 jours) et à forte teneur en huile (48–50%) et en acide oléique (48–49%).

Action 2.2 : Permettre la multiplication des prébases par des entreprises semencières privées qualifiées et agréées. En plus du soutien à la mise en valeur des fermes semencières de l'ISRA rénovées avec des systèmes d'irrigation automatisés, il est important d'impliquer les coopératives semencières et les autres privés semenciers dans la production de semences de prébase pour une plus grande et rapide disponibilité des nouvelles variétés. Ceci nécessitera une mise à jour du règlement technique sur les semences relatives à la propriété intellectuelle. En plus, il urge de renforcer la traçabilité de la production semencière eu égard aux nombreuses déperditions enregistrées par la recherche sur les productions de prébases souvent utilisées à d'autres fins que pour la multiplication afin d'aboutir à des semences certifiées destinées aux producteurs. Il est important de compléter le décret 97–616 pour permettre la traçabilité des semences et la diffusion de l'information au public sur les quantités disponibles par lignée et catégorie, un moyen de renforcer la responsabilité ou la redevabilité des acteurs à tous les échelons sur la préservation du capital semencier. Egalement, il serait utile de mettre en place une plateforme digitale dédiée à la distribution et au suivi de la multiplication des prébases jusqu'au stade de semences certifiées. L'Union Nationale Interprofessionnelle des Semences (UNIS) pourrait aider à la coordination de cette plateforme en partenariat avec l'ISRA et la Division des Semences (DISEM) de la Direction de l'Agriculture.

Action 2.3 : Digitaliser le système de distribution des subventions aux intrants pour amplifier leur impact. L'Etat fait d'énormes efforts pour soutenir les producteurs arachidières dans l'accès aux semences et engrais. En effet, en 2017, **55 000 tonnes** de semences certifiées et

19 087 tonnes de semences écrémées d'arachide ont été distribués aux producteurs arachidières (DAPSA, 2018). Pour plus d'impact sur le développement de la chaîne de valeur arachide, il conviendrait d'opérer une **rupture totale avec les semences écrémées** et également améliorer la transparence et le ciblage des bénéficiaires au profit des producteurs les plus nécessiteux. Les subventions devraient viser les nouvelles variétés de semences d'arachide afin de mieux soutenir leur large diffusion et adoption pour accroître la productivité et la résilience des producteurs au changement climatique. Il serait important aussi d'affiner et d'opérationnaliser les régimes de subvention qui permettent la concurrence entre les fournisseurs d'intrants (semences certifiées et engrais). Depuis 2012, d'importants efforts ont été déployés pour concevoir la plateforme e-bon (e-voucher) avec près de 800 000 producteurs enregistrés au niveau national et un serveur logé à l'Agence de Développement de l'Informatique de l'Etat (ADIE) comme souhaité par le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural (MAER). Cette plateforme est opérationnelle mais son utilisation est non encore effective. Pourtant, ailleurs en Afrique et particulièrement au Nigéria, avec une bonne volonté politique, une plateforme électronique (e-voucher) a été utilisée pour réformer le système de distribution des intrants agricoles avec des résultats très concluants sur la performance du secteur agricole (voir encadré 3). La trajectoire de la réforme de la politique agricole du Mexique est aussi très pertinente et assez illustrative à plusieurs égards pour en tirer des leçons et inspirer la mise en place de programme de subvention agricole bien ciblé et efficient (encadré 4) qui doit répondre à des principes de base (encadré 5). Une contractualisation avec une firme privée utilisant la technologie numérique (exemple MyAgro, Manobi etc), pour assurer de manière transparente et ciblée la distribution des subventions agricoles pourrait être une autre option.

ENCADRÉ 3 : L'impact positif du système e-voucher sur l'agriculture nigériane

Au Nigeria, la digitalisation de la distribution des subventions d'intrants agricoles avec l'utilisation des bons électroniques (e-voucher) sur une plateforme téléphonique de porte-monnaie électronique (e-wallet) a été une innovation majeure ayant permis de toucher 6,8 millions d'agriculteurs en 2014, bien au-dessus de l'objectif de 5,0 millions et contre une valeur de référence de 1,2 million d'agriculteurs en 2012. **Entre 2012–2014, un total de 14,3 millions d'agriculteurs ont reçu 102 701 tonnes de semences de riz, 47 991 tonnes de semences de maïs et 1,2 million de tonnes d'engrais.** Les producteurs de riz ont augmenté leur rendement moyen passant **de 1,5 à plus de 4 tonnes par hectare**, réduisant ainsi le déficit de l'offre nationale de riz de 45 pourcent en le faisant décroître de 2,6 millions de tonnes en 2012 à 1,5 million de tonnes en 2014.

Source : Independent Evaluation Group (IEG), 2018. Implementation Completion Report (ICR), Review Agricultural Transformation DPO (P130012), World Bank

ENCADRÉ 4 : La trajectoire de la réforme de la politique agricole du Mexique est pertinente et illustrative à plusieurs égards

Au début des années 90, le Mexique comptait principalement sur des systèmes de garantie des prix pour soutenir ses producteurs de céréales et d'oléagineux. Dans le cadre de son adhésion à l'Accord de Libre-Echange Nord-Américain (ALENA) en 1994, mais aussi pour gérer les pressions politiques des agriculteurs, le Mexique a introduit un programme de soutien direct au revenu des agriculteurs dénommé ProCampo (programme paysan) pour compenser les effets négatifs anticipés de l'ALENA sur les prix des cultures de base. ProCampo a ainsi fourni des paiements sur la base des superficies cultivées, découplés du volume de production. Le Gouvernement a dépensé énormément pour le paiement des subventions aux paysans incluant au moins 20 milliards de dollars de paiement direct aux paysans entre 1994 et 2014. La mise en œuvre de ProCampo, sur une période de 20 ans, a révélé plusieurs défis: (i) l'inégalité de la distribution, les plus gros producteurs profitant davantage (cf. Jonathan Fox et Libby Haight, 2010); (ii) des effets environnementaux négatifs résultant de la promotion de la monoculture, de la déforestation et de la réduction des incitations à la restauration des terres ; et (iii) un impact très limité sur la transformation de l'agriculture mexicaine (cf. CNUCED, 2012). Une revue des dépenses publiques a montré que plus de la moitié des dépenses agricoles du Mexique allait aux 10% les plus riches producteurs. Bien qu'orienté vers la production et en complément au programme social en place (Conditional Cash Transfers – CCT), ProCampo n'a guère contribué à augmenter la productivité de l'agriculture mexicaine. Les petites exploitations, en particulier, n'ont pas réussi à se diversifier vers des cultures de plus grande valeur ajoutée et sont restées concentrées sur le maïs de subsistance.

Ainsi, en 2014, ProCampo a été restructuré et converti en un nouveau programme, ProAgro (programme agricole), mettant l'accent sur le renforcement de la productivité agricole et liant les paiements désormais différenciés (paiements à la surface plus élevés pour les petits producteurs) à l'adoption de technologies et services visant à renforcer la productivité. Les bénéficiaires du ProAgro doivent être enregistrés dans un registre numérique incluant récemment la reconnaissance biométrique, et doivent prouver leur utilisation de technologies promues par le programme (achat d'engrais, semences améliorées, machines, formation, etc.).

Source : Jonathan Fox and Libby Haight, 2010. Subsidizing Inequality: Mexican Corn Policy NAFTA. University of California, Santa Cruz.

ENCADRÉ 5 : Principes de base de la conception d'un bon programme de subvention

- i) **Ciblage** : atteindre au mieux ceux qui ont besoin de la subvention, par opposition à ceux qui veulent la subvention (probablement tout le monde) ;
- ii) **Efficacité** : assurer un impact positif, réduire le gaspillage et maximiser l'efficacité ;
- iii) **Durabilité** : réduire au mieux l'empreinte environnementale, assurer la croissance soutenue de la productivité et promouvoir un développement vigoureux du marché ;
- iv) **Choix des instruments** : bons, virements, livraisons physiques, etc. avec une distorsion minimale selon les circonstances ;
- v) **Approche à utiliser** : plateformes et mécanismes innovants et numériques dans la mesure du possible ;
- vi) **Accumulation de l'intervention** : atteindre les non-utilisateurs précédents et compléter plutôt que de se substituer aux ventes ou marchés existants ;
- vii) **Investissements complémentaires** : remédier à la défaillance du marché ;
- viii) **Stratégie de sortie claire** : inscrire la subvention sur une période donnée.

Source : Madhur Gautam, 2015. Agricultural Subsidies: Resurging Interest in a Perennial Debate, in Ind. Jn. of Agri. Econ. Vol.70, No.1, Janvier-mars 2015.

RÉFORME 3 : RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ DES PRODUCTEURS AUX RISQUES À TRAVERS :

Action 3.1 : Le développement de l'assurance agricole et son couplage au financement agricole. Dans un contexte de changement climatique marqué par une forte irrégularité de la pluviométrie, le recours à l'assurance agricole comme mesure de mitigation des risques climatiques est d'une grande importance pour les producteurs arachidiers dont le sort est fortement associé à la nature de l'hivernage. Le Sénégal dispose d'une Caisse Nationale d'Assurance Agricole (CNAAS) mais qui malgré la subvention à 50% du premium peinait à accroître son nombre de souscripteurs. Toutefois, un saut qualitatif a été observé ces deux dernières années avec le nombre de producteurs bénéficiaires de l'assurance agricole passant de 29 256 en 2016 à 46 530 en 2017 et 90 000 en 2018. Néanmoins, pour plus de souscripteurs, il conviendrait de promouvoir la combinaison du crédit agricole avec l'assurance agricole s'inspirant dans une certaine mesure de l'expérience de l'Inde (encadré 6). L'assurance agricole pourrait également être combinée (comme composante obligatoire) au paquet d'intrants distribués via le système des bons électroniques (e-voucher) si celui-ci venait à

ENCADRÉ 6 : Le cas de l'assurance agricole en Inde

En Inde, il est obligatoire pour les institutions financières qui offrent du crédit agricole d'avoir un produit d'assurance-récolte lié au crédit. L'assurance agit donc comme un nantissement sur les prêts accordés aux agriculteurs et le coût de l'assurance (prime) est préfinancé par les institutions financières (et non les agriculteurs directement).

ENCADRÉ 7 : Programme d'assurance agricole et de gestion des risques au Kenya

Le programme a mis en place des produits d'assurance indicielle basés sur le rendement moyen dans la filière maïs avec une subvention de 50% de la prime d'assurance. Ces produits ont été distribués dans 10 régions du pays, et ont enregistré en fin 2017 plus de **200.000** petits producteurs de maïs couverts.

être mis en place, à l'image de ce qui a été fait en Zambie durant la campagne agricole 2017–2018 (plus de 900.000 producteurs couverts par l'assurance cette saison, dont 412.000 ont été indemnisés par l'assurance). Également, le Kenya est un cas d'école en matière de soutien public au secteur de l'assurance agricole (étendu au secteur de l'élevage) du fait de la présence de mécanismes d'incitation importants promus par le Gouvernement en 2015 avec le lancement du Programme d'Assurance Agricole et de Gestion des Risques au Kenya (*Kenya Agriculture Insurance and Risk Management Program*)

comme composante à part entière de la Stratégie Sècheresse. Ce Programme a permis de fédérer pour plus d'efficacité et d'harmonie plusieurs initiatives et projets de promotion de la résilience des producteurs et éleveurs dans le pays (encadré 7).

Action 3.2 : Mise en place de filets sociaux productifs. Le Sénégal dispose d'un Registre National Unique (RNU) répertoriant les ménages les plus pauvres. Le RNU est utilisé pour la distribution des bourses familiales mais pourrait également servir dans l'accompagnement des ménages ruraux en insécurité alimentaire chronique ou conjoncturelle et dans le développement de programme de filets sociaux productifs combinant bourse familiale⁶⁰ et subvention d'intrants agricoles à travers un mécanisme digital (e-voucher) pour un transfert transparent et bien ciblé des intrants de bonne qualité. Etant donnée les limites des programmes de bourses familiales en matière d'amélioration des activités productives (voir expérience du Mexique en encadré 8), les combiner avec un bon programme de subvention d'intrants, pourrait aider à mieux soutenir les producteurs les plus démunis à accroître leur productivité et leur revenu, renforcer leur résilience et sortir de la pauvreté.

Action 3.3 : Le renforcement du système et des procédures d'alerte précoce et déclencheurs des programmes d'adaptation. Il faudrait promouvoir la mise en place de l'Observatoire agro-climatique, du plan de contingence et définir le budget associé, afin de sécuriser les interventions citées ci-dessus. Les Open Data offrent des opportunités incommensurables pour améliorer le système d'alerte précoce sur le climat. Par exemple, l'Observatoire Agricole de la Banque Mondiale permet d'avoir des données équivalentes à 1300 stations pluviométriques

⁶⁰ Plus d'information dans la note de politique sur les filets sociaux.

ENCADRÉ 8 : Expérience du Mexique en matière de programme de transferts monétaires

Le Mexique est le champion dans le domaine des transferts monétaires grâce au programme *Oportunidades*. Cependant, après de nombreuses années de mise en œuvre et de très bonnes évaluations d'impact, il était clair que les transferts monétaires atteignent des résultats en matière d'éducation et de santé, mais n'encouragent pas les activités productives, indispensables à la durabilité des moyens de subsistance. Par conséquent, le gouvernement du Mexique a remanié les transferts monétaires en y incluant une composante productive dans les zones rurales et en changeant le nom du programme à *Prospera*.

numériques (chaque 9km x 9km) pour le Sénégal, contre moins d'une centaine de stations actuellement. Un tel observatoire agricole serait d'une grande utilité pour le Sénégal qui a initié un programme d'adaptation avec des interventions basées sur le profil annoncé de l'hivernage pour réduire l'incidence négative des variations climatiques sur les performances d'ensemble de l'agriculture et de l'économie dans son ensemble.

Options de politiques et de réformes à moyen et long terme (1 à 5 ans)

En plus des options de politiques et de réformes à court terme, pour plus d'impact et de changement structurel, d'autres réformes s'inscrivant dans le moyen et long terme mériteraient d'être engagées. Il s'agit des options politiques ou des réformes suivantes :

MESURE DE RÉFORME 1 : RESTRUCTURATION OU RENFORCEMENT DU COMITÉ NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DE L'ARACHIDE (CNIA) : Le CNIA constitue un acteur clé de la chaîne de valeur arachide. Cependant, le CNIA a montré ses limites comme un mécanisme efficace au service du développement de la chaîne de valeur arachidière. Eu égard à la nouvelle dynamique de la chaîne de valeur et aux perspectives de croissance de la production et des opportunités grandissantes de marché, le CNIA devra être restructuré avec une meilleure représentativité des acteurs clefs que sont les organisations de producteurs et les acheteurs majoritaires que sont les industriels, les exportateurs, les transformateurs artisanaux et les intermédiaires. Le CNIA rénové devrait être chargé (i) d'élaborer les stratégies de développement de la chaîne de valeur avec les services compétents de l'Etat, (ii) d'assurer l'encadrement des négociations contractuelles liant les organisations de producteurs aux acheteurs, (iii) assurer l'application des règles et normes de qualité pour les exportations pour garantir une bonne réputation internationale de l'arachide originaire du Sénégal, (iv) de superviser les vérifications par des professionnels reconnus par les

clients, (v) de coopérer avec le système national de recherche agricole pour initier et coordonner des tests d'introduction d'innovations et de technologies améliorées, (vi) de contribuer à la mise à jour des statistiques et données de la chaîne de valeur et faire le benchmarking à l'international, et (vii) de gérer le mécanisme de fixation des prix aux producteurs de manière autonome et responsable en tenant compte des cours mondiaux et progressivement laisser les règles du marché s'appliquer. Les coûts d'un tel CNIA fort et rénové au service de ses membres, devraient être à la charge des acteurs de la chaîne de valeur sur la base d'un système mutualisé de prélèvement minime, défini consensuellement et avec un appui initial et dégressif de l'Etat. L'importance du service rendu aux membres est une motivation a priori suffisante pour bâtir ce mécanisme durable de financement du CNIA.

MESURE DE RÉFORME 2 : GÉNÉRALISATION DES ACCORDS CONTRACTUELS ENTRE LES PRODUCTEURS ET LES ACHETEURS : La promotion des systèmes de contractualisation entre les organisations de producteurs ou coopératives agricoles, les industriels (huilerie, confiserie) et les exportateurs revêt un triple avantage en ce sens qu'elle permettra : (i) d'assurer l'approvisionnement en intrants des producteurs et de tendre vers la suppression des subventions d'intrants par l'Etat, (ii) de disposer d'un marché garanti d'avance pour les producteurs, et (iii) de garantir une collecte sécurisée de graines aux industriels et exportateurs. Une contractualisation pluriannuelle pourrait aider à la professionnalisation et fidélisation des acteurs de la chaîne de valeur avec un système de traçabilité. La contractualisation expérimentée par COPEOL en partenariat avec l'ASPRODEB est un bel exemple de réussite comme le montre sa progression positive au cours des années (encadré 9). La généralisation d'un tel système de contractualisation avec les producteurs constituerait une bonne opportunité pour l'Etat de se soustraire des subventions en intrants très coûteuses (90% des subventions de l'arachide) au profit d'autres investissements plus productifs tels que le financement de la recherche agricole et la maîtrise de l'eau dans le bassin arachidier.

ENCADRÉ 9 : Exemple de contractualisation producteurs-industriel : cas COPEOL-ASPRODEB

Campagne agricole	Superficie (ha)	Avances : intrants financés			Objectif contractuel de production (tonne)	Production livrée (tonne)
		Volume (tonne)		Valeur totale (million FCFA)		
		Semences	Engrais NPK			
2016/2017	12 500	1 875	500	342	6 250	6 323
2017/2018	25 924	2 330	3 945	1 200	21 700	41 293
2018/2019	80 000	11 667	11 667	4 080	56 000	Non dispo

MESURE DE RÉFORME 3 : AMÉLIORATION DE L'EFFICIENCE DES DÉPENSES PUBLIQUES : Les dépenses publiques pourraient être orientées davantage vers des investissements productifs tels que la maîtrise de l'eau (irrigation) et l'accès aux technologies et innovations pour une modernisation des systèmes de production dans le bassin arachidier. Pour sortir les producteurs du bassin arachidier de la pauvreté, il est urgent de réduire leur dépendance à la pluviométrie et les faire sortir d'une activité de production saisonnière et pluviale de trois mois vers une activité de production annuelle, irriguée et plus diversifiée incluant l'horticulture, la riziculture etc.

MESURE DE DE RÉFORME 4 : RÉVISION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX NORMES ET DU SYSTÈME DE CONTRÔLE SUR L'ARACHIDE ET DÉRIVÉS. Pour inscrire davantage la chaîne de valeur arachide sur une démarche qualité, il est important de mettre à jour les normes de qualité et mettre en place un système national de contrôle et de diffusion des informations relatives à la qualité sanitaire des produits agricoles et agro-alimentaires de manière générale pour permettre d'asseoir le label de l'arachide du Sénégal et un meilleur accès au marché international.

MESURE DE RÉFORME 5 : AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AUX SERVICES FINANCIERS AVEC LES TECHNOLOGIES NUMÉRIQUES : Avec un taux d'accès au crédit agricole estimé à 2%, l'arachide, comme toutes les autres chaînes de valeur agricoles, a un besoin significatif d'investissement pour assurer son intensification et sa modernisation. Comme options, il conviendrait de : (i) soutenir les initiatives privées pour la numérisation du financement agricole⁶¹ pour un meilleur accès au crédit, une mobilisation de l'épargne rurale et l'investissement dans la chaîne de valeur ; (ii) étendre le système de récépissé d'entrepôt mis en place par le Ministère du Commerce avec l'appui de la Société Financière Internationale (SFI), à l'arachide en tenant compte des leçons apprises de la phase pilote sur le riz, pour améliorer l'accès des acteurs de la chaîne de valeur arachide au financement et favoriser le développement par le secteur privé d'infrastructures d'entreposage garantissant la qualité et l'intégrité des produits déposés ; et (iii) éliminer progressivement les subventions de taux d'intérêt distribuées par la CNCAS pour permettre à des acteurs privés, bien mieux outillés et dotés de ressources financières bien plus abondantes, de se déployer sur ce marché. Leur intervention se traduirait par une offre plus adaptée de services financiers (épargne, assurance, crédit digital, e-wallets, transfert électronique d'argent, etc.) sur lesquels l'Etat pourrait, le cas échéant, adosser des aides de manière plus ciblées (par exemple en abondant l'épargne volontaire des producteurs de base en vue de l'achat d'intrant).

IV. Conclusion

La chaîne de valeur arachide revêt une grande importance pour l'économie agricole et rurale voire nationale. Au-delà de sa dimension économique liée au fait qu'elle constitue une source principale de revenu et d'alimentation (humaine et animale), elle a aussi une dimension sociale

⁶¹ Voir la note de politique e-finance pour plus d'information.

et politique importante du fait du nombre, de la diversité et du leadership des acteurs impliqués. Tout ceci explique les interventions de l'Etat dans la chaîne de valeur. De ces interventions ont résulté des progrès mais aussi, beaucoup de distorsions (i) entravant la saine compétition et l'intervention convenable du secteur privé et (ii) limitant les gains réalisables en termes de productivité et de compétitivité.

Pour amplifier les progrès acquis, la chaîne de valeur aurait besoin de réformes structurelles pour mieux optimiser les interventions de l'Etat, faire des économies sur les diverses subventions et créer un cadre d'affaire favorable à l'investissement du secteur privé soutenu par des conditions de concurrence saine et loyale. La série de réformes proposée nécessite une ferme volonté politique afin de rendre performante la chaîne de valeur arachide et assurer une meilleure contribution dans la croissance économique et dans la réduction de la pauvreté. En particulier, si délicates paraissent-elles, la finalisation de la reprivatisation de la SONACOS et le retrait total de l'Etat de l'entreprise, la digitalisation de la distribution des subventions agricoles avec un ciblage des ménages les plus vulnérables, ainsi que la non implication de l'Etat dans la fixation des prix de l'arachide et dans le subventionnement des taux d'intérêt, se posent avec acuité eu égard à leur incidence fiscale positive, à la compétition saine et à l'émergence d'une industrie compétitive pilotée par le secteur privé qui pourraient en résulter. Les bénéfices des réformes pourraient être potentiellement importants avec, entre autres, une productivité accrue induite par l'adoption massive des nouvelles variétés améliorées d'arachide, une réduction de la vulnérabilité des ménages agricoles, un accès facilité à des services financiers adaptés et en quantité suffisante, des gains de part de marché pour l'exportation de graines et un secteur industriel d'huilerie et de confiserie compétitif avec plusieurs unités modernes, fonctionnelles, de dimension plus optimale avec des modèles d'affaires économiquement viables, et dans le cadre d'une saine concurrence. Ainsi, les réformes pourraient sans nul doute favoriser la création d'emplois, plus d'opportunités de vente avec des acteurs de marchés diversifiés et plus de pouvoir de négociation pour les producteurs représentés par une interprofession renouvelée et forte et par conséquent, plus de revenus agricoles, et plus de résilience. Toutefois, certes les réformes proposées pourraient améliorer la productivité et la rentabilité des activités le long de la chaîne de valeur arachide, mais elles pourraient être insuffisantes pour assurer la survie de l'arachide du Sénégal si la demande internationale chutait ou si les autres pays concurrents arrivaient à produire à un coût plus bas. Par conséquent, en plus des réformes structurelles proposées, il est important de repenser les stratégies de développement à moyen et long terme pour soutenir la diversification des sources de revenus des ménages ruraux du bassin arachidier dans et en dehors de l'agriculture.

Annexe : Matrice des options de politiques et de réformes

Le tableau 1 récapitule les options de politiques et de réformes à court, moyen et long terme avec les indicateurs et cibles.

TABLEAU 1 : Matrice des options de politiques et de réformes

Objectifs options politiques et réformes :

- i) L'amélioration de la productivité et de la compétitivité ;
- ii) La réduction de la vulnérabilité aux risques de production et de marché, et
- iii) La réorganisation de la chaîne de valeur vers une production de qualité pour des marchés diversifiés et une compétition saine au bénéfice des agriculteurs, des consommateurs et de l'économie sénégalaise dans son ensemble.

Options Politiques et Réformes	Indicateurs	Référence	Cible
Court terme (1 an)			
Réforme 1- Forte implication du secteur privé et saine compétition			
i) Elimination du système de prix garanti ou prix plancher et des subventions aux industries	Prix garanti fixé	210	Pas de prix garanti fixé
ii) Suppression des limitations et restrictions à acheter ou vendre de l'arachide en dehors des points de collecte	Commercialisation dans les points de collecte	Restrictions à commercialiser en dehors des points de collecte (1839)	Pas de restrictions
iii) La révision de la politique commerciale sur les exportations de graines	Taxe à l'exportation	Suspension taxe à l'exportation : 30FCFA/kg coque en 2018	Suppression définitive ou réduction drastique de la taxe en consensus avec les exportateurs
iv.) Finalisation du processus de reprivatisation de la SONACOS	Reprivatisation de la SONACOS	<ul style="list-style-type: none"> ■ Renationalisation de la SONACOS ■ Contrat de cession avec Advens non conclu 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Signature contrat de cession avec Advens ■ Reprivatisation de la SONACOS avec désengagement total de l'Etat ■ Signature du contrat de cession a un nouveau reprenneur
Réforme 2 - Développement du marché semencier et réforme du système de distribution des subventions pour une productivité accrue			
i) Accélérer la disponibilité et l'accès aux nouvelles variétés améliorées adaptées aux changements climatiques et répondant aux exigences du marché	Quantité de semences des nouvelles variétés produite	16 tonnes en 2018	100 tonnes en 2019

(Suite à la page suivante)

Options Politiques et Réformes	Indicateurs	Référence	Cible
ii) Permettre la multiplication des prébases par des entreprises semencières privées qualifiées et agréées	Entreprises semencières privées agréées pour la production de semences de prébase	0	Au moins 5
iii) Digitaliser le système de distribution des subventions aux intrants pour amplifier leur impact	Quantité intrants subventionnés distribués à travers la plateforme e-bon, RENU	0 tonne	Au moins 30 000 tonnes de semences et 10 000 tonnes d'engrais
Réforme 3 - Réduire la vulnérabilité des producteurs aux risques			
i) Développement de l'assurance agricole et son couplage au crédit agricole	Nombre de bénéficiaires d'assurance agricole et crédit	90 000 producteurs assurés	100 000 producteurs bénéficiaires d'assurance agricole et crédit
ii) Mise en place de filets sociaux productifs	Intrants subventionnés distribués avec le RENU	0 tonne	1000 tonnes de semences
iii) Renforcement du système et des procédures d'alerte précoce et déclencheurs des programmes d'adaptation	Système d'alerte précoce	Pas de système d'alerte précoce	Système d'alerte précoce opérationnel
Moyen à long terme (1 à 5 ans)			
Réforme 1 : Restructuration ou rénovation du Comité National Interprofessionnel de l'Arachide (CNIA)	Restructuration du CNIA	Actuel CNIA	CNIA restructuré avec une meilleure représentativité et au service de ses membres
Réforme 2 : Généralisation des accords contractuels entre les producteurs et les acheteurs	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrat de production ■ Réduction subventions 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contrat de production COPEOL-ASPRODEB ■ 12 milliards de subvention arachide 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5 contrats de production ■ Réduction de 25% des subventions arachide
Réforme 3 - Amélioration de l'efficacité des dépenses publiques	Investissement dans maîtrise de l'eau dans bassin arachidier	0% des dépenses publiques sur arachide	20% des dépenses publiques sur arachide
Réforme 4 - Révision du cadre réglementaire relatif aux normes et du système de contrôle sur l'arachide et dérivés	Cadre réglementaire	Cadre réglementaire actuel	Cadre réglementaire révisé
Réforme 5 - Amélioration de l'accès aux services financiers avec les technologies digitales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Services financiers digitaux ■ Nombre de bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pas de Services financiers digitaux ■ 0 bénéficiaire 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Services financiers digitaux efficaces ■ 10 000 bénéficiaires

Bibliographie

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), 2011. Enquêtes de Suivi de la Pauvreté au Sénégal (ESPS).

Banque Mondiale, 2015. Etude diagnostique de la chaine de valeur arachide au Sénégal, Propositions de réformes. Dakar, Sénégal.

Banque Mondiale, 2018. Moteurs de croissance récents au Sénégal et rôle de l'agriculture dans le développement d'une économie résiliente et inclusive. Dakar, Sénégal.

Comité National Interprofessionnel de l'Arachide (CNIA), 2017. Situation collecte commercialisation des arachides, 25^{ème} semaine, du 15 mai 2017 au 20 mai 2017.

Comité National Interprofessionnel de l'Arachide (CNIA), 2018. Situation collecte commercialisation des arachides, 28^{ème} semaine, du 27 août 2018 au 23 septembre 2018.

COPEOL/ASPRODEB/WEST AFRICA OIL : Projet de redynamisation de la filière arachide au Sénégal, 2018.

Dalberg, 2018. Agricultural sector value chain mapping and financing gap assessment in Senegal. IFC, Dakar.

Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques Agricoles (DAPSA), 2018. Revue conjointe du secteur agricole 2017.

FAO, 2016. Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Sénégal, 2010–2015, Série de notes techniques, SAPAA (Programme de Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires), FAO, Rome.

Independent Evaluation Group (IEG), 2018. Implementation Completion Report (ICR), Review Agricultural Transformation DPO (P130012), World Bank.

Jonathan Fox and Libby Haight, 2010. Subsidizing Inequality: Mexican Corn Policy NAFTA. University of California, Santa Cruz.

Madhur Gautam, 2015. Agricultural Subsidies: Resurging Interest in a Perennial Debate, in *Ind. Jn. of Agri. Econ. Vol.70, No.1, Jan.-March 2015*.

Masters, William A., Nathaniel Z. Rosenblum, Aifa Fatimata Ndoye Niane and El Hadj Adama Toure, 2017. Groundnut Value Chain Competitiveness and Prospects for Development. Dakar, Senegal. World Bank.

Michael Arnoldus et Al: Economic analysis of peanut processing in Africa (SENSE/GIZ 2016).

Michael Morris, Valerie A. Kelly, Ron J. Kopicki, and Derek Byerlee, 2007. Fertilizer Use in African Agriculture. Lessons Learned and Good Practice Guidelines. World Bank: Washington, DC.

Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural, 2017. Note d'orientation Pour le Développement et l'optimisation des performances de la Filière Arachide.

Steev Lynn et Ibrahima Hathie, 2016. Analyse d'économie politique (PEA) des filières de l'arachide et du riz Sénégal. Union Européenne, Dakar.

Stein T. Holden, 2018. The Economics of Fertilizer Subsidies. Norwegian University of Life Sciences, Centre for Land Tenure Studies. Working Paper 9/18.

World Bank, 2018. Senegal, Better Markets for All through Competition Policy.

Sénégal

NOTES DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

ACCÉLÉRER LE PROGRAMME DE RÉFORMES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES ET DE SERVICES HAUT DÉBIT POUR PROMOUVOIR L'ESSOR DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Résumé exécutif

Contexte. Au cours de la dernière décennie le Sénégal a perdu sa position de leader régional dans le secteur des TICs et enregistre un retard persistant vis-à-vis des champions africains dans le domaine de l'internet haut débit. Depuis 2016, il s'est engagé dans un programme de réformes sectorielles axé sur le développement du haut débit avec l'objectif de retrouver son statut de point de référence dans la région Afrique. Toutefois, et en dépit de récents développements et d'un engagement politique en faveur d'un plan de réformes sectorielles ambitieux (comme l'adoption d'une Stratégie « Sénégal Numérique 2025 », l'attribution d'autorisation à trois Fournisseurs d'Accès Internet, ou la promulgation d'un nouveau cadre légal et réglementaire) de nombreuses fractures numériques territoriales persistent et le pays n'est pas encore parvenu à un stade lui permettant d'exploiter pleinement les dividendes de l'économie numérique.

Objectif. L'objectif de cette note est de fournir une analyse du secteur du haut débit et des recommandations pour accélérer le rythme actuel des réformes initiées fin 2016. La note discute également les principaux points bloquants qui entravent l'accélération du programme de réformes sectorielles en cours.

Recommandations et résultats attendus. Parmi les réformes en cours en 2019, trois d'entre sont jugées « transformationnelles » au regard des impacts que leur réalisation générerait. D'une part, l'octroi d'autorisation générales à de nouveaux FAI et opérateurs de gros est une mesure qui peut être prise à très court terme au niveau du Ministère et en concertation avec l'autorité de régulation. Elle permettrait de renforcer davantage la concurrence sur le marché très concentré et peu régulé du haut débit. D'autre part, la délégation de l'exploitation des excédents du réseau fibre optique public de l'ADIE à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat de concession permettrait d'accélérer sensiblement l'aménagement numérique du territoire, de renforcer la concurrence et de générer des recettes budgétaires conséquentes pour l'Etat. Enfin, une réforme de la gestion et tarification du spectre des fréquences est jugée critique pour mettre fin au modèle actuel qui freine fortement l'accès au haut débit en affectant les prix des services, en décourageant l'investissement et en ne favorisant pas la concurrence.

Pour mener à bien toutes ces réformes, dont l'économie politique freine la mise en œuvre, un leadership ministériel/gouvernemental fort s'avère primordial.

ACCÉLÉRER LE PROGRAMME DE RÉFORMES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES ET DE SERVICES HAUT DÉBIT POUR PROMOUVOIR L'ESSOR DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Arthur Foch

Table des matières⁶²

Résumé exécutif	92
I. Le numérique pour sauter les étapes du développement	94
II. Diagnostic du secteur du haut-débit : un retard vis-à-vis des champions africains	96
III. Aperçu du programme de réformes sectorielles en cours	101
IV. Principales recommandations de la Banque mondiale pour accélérer et compléter le programme de réformes sectorielles	105
Poursuivre l'octroi d'autorisations générales à de nouveaux opérateurs (réforme de court terme)	105
Déléguer la gestion du réseau ADIE à un opérateur privé dans le cadre d'une concession pour fournir des services d'infrastructures de gros (réforme de moyen terme)	108
Mettre en place un nouveau modèle de gestion et de tarification du spectre des fréquences radioélectriques (réforme de moyen / long terme)	112

⁶² La revue technique par les pairs a été effectuée par Xavier Decoster et Julio Loayza.

I. Le numérique pour sauter les étapes du développement

De nombreux travaux – parmi lesquels le Rapport de la Banque mondiale sur le Développement dans le Monde 2016⁶³ – montrent que le numérique est en train de transformer des secteurs entiers de l'économie mondiale. Ainsi, la commission américaine en charge du commerce internationale (2014) atteste que le numérique améliore sensiblement la productivité des entreprises : il est estimé que les entreprises adoptant les technologies numériques sont 26% plus rentables que leurs homologues sectoriels⁶⁴. En outre, le *Mena Economic monitoring report* de la Banque mondiale (2018) démontre que le numérique accélère la création d'emplois : entre 2001 et 2011, la croissance de l'emploi dans les secteurs fortement technologiques a été 27 fois supérieure à celle observée dans d'autres secteurs. Plus généralement les recherches menées par *Oxford Economics* (2017) ont permis d'établir que le numérique renforçait la contribution du secteur privé à la croissance économique : en 2016, l'économie numérique dans le monde représentait 15,5% du PIB mondial et cette contribution devrait atteindre 24,3% d'ici 2025. De surcroît, nombreuses sont les études qui montrent que le numérique améliore et facilite la fourniture de services, y compris dans les zones reculées et aux populations démunies. Ces applications couvrent plusieurs secteurs y compris la santé et l'éducation, la finance (paiements numériques et inclusion financière, etc.). Et il est prouvé que les technologies récentes telles que la 5G, l'internet des objets, les données de masse, la blockchain et l'intelligence artificielle généreront demain de nouvelles sources de croissance. On estime qu'en 2020, entre 26 et 50 milliards d'appareils numériques seront connectés à Internet (Gartner, IDC, Cisco). Il est aussi prévu que le lancement de la 5G permettra de débloquer 12,3 trillions de dollars USD de revenus dans diverses industries, ce qui équivaut à 4,6% de la production mondiale (HIS Markit, 2017). La chaîne de valeur mondiale liée à la seule 5G devrait représenter 3500 milliards de dollars en 2035 et générerait 22 millions de nouveaux emplois (HIS Markit, 2017).

A ce jour l'évolution numérique en Afrique a été importante mais elle ne constitue pas encore une véritable révolution. Tandis qu'en 2016, l'économie numérique mondiale représentait 11500 milliards de dollars USD, soit 15,5% du PIB mondial, les pays africains ne bénéficient que d'une infime fraction de ces avantages (Oxford Economics, 2016). Beaucoup reste à faire pour pleinement exploiter le potentiel du numérique en Afrique. Le Sénégal, comme d'autres pays d'Afrique, a tout à gagner dans l'adoption du numérique car cela lui permettrait de sauter les étapes du développement en passant directement à une économie numérique. Mais il y a également de nombreuses conséquences si le Sénégal tarde à mettre en œuvre un agenda numérique ambitieux. Une génération de sénégalais pourrait être exclue et l'économie perdrait en compétitivité. C'est pourquoi, le Sénégal se doit d'avoir une vision ambitieuse pour le numérique suivie d'action rapide. L'expansion des technologies numériques offre une chance unique

⁶³ Banque mondiale (2016), World Development report 2016: Internet for Development. Banque mondiale, Washington D.C. Disponible ici : <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>.

⁶⁴ Voir : http://www.strtrade.com/media/publication/7238_pub4485.pdf.

d'accélérer le rythme de développement du pays, ouvrant de nouvelles voies pour une croissance économique rapide, innovante et créatrice d'emplois. L'économie numérique présente des défis et des opportunités stratégiques pour le Sénégal. Elle permettrait de soutenir la transition vers un nouveau modèle de développement, tout en accélérant la création d'emplois et en atténuant le risque de prendre du retard dans un environnement mondial en rapide mutation. Pour le Plan Sénégal Émergent (PSE), l'économie numérique constitue un élément clé du développement et de l'émergence du Sénégal.

Il est aujourd'hui reconnu que les piliers nécessaires à une profonde transformation numérique de l'économie sont de cinq types et que la transformation numérique nécessite d'adopter une approche « holistique » impliquant de considérer simultanément ces cinq piliers (Figure 1). Le premier pilier est celui de l'infrastructure numérique, qui doit être sécurisée et appropriée en termes de couverture et d'accès, et capable de soutenir des usages nécessitant des débits et des vitesses de transmission importantes. Le deuxième pilier est celui des plateformes numériques pour améliorer le fonctionnement interne de l'administration publique mais aussi la relation entre l'administration et le citoyen via des services plus efficaces, une transparence accrue et des interactions plus rapides. Le troisième pilier est celui de l'inclusion financière des ménages et des entreprises non encore bancarisées. Ce pilier associe le développement des plateformes de paiement électroniques qui sont primordiales pour les transactions entre les individus, les entreprises et l'administration publique et pour le développement du commerce électronique. Le quatrième pilier est celui des ressources humaines qualifiées et compétentes permettant d'exploiter le potentiel du numérique. Sans ces compétences

FIGURE 1 : Les 5 piliers de la transformation numérique



Source : Banque mondiale, 2018

humaines qui permettent d'utiliser, de comprendre et de créer du contenu numérique et de maîtriser le numérique, l'économie numérique ne pourra pas pleinement se développer. Or aujourd'hui bon nombre de pays ne sont que des consommateurs de la technologie. Les systèmes d'éducation et de formation professionnelle doivent donc rapidement anticiper et s'adapter aux besoins de la main-d'œuvre de demain. Le cinquième pilier concerne les écosystèmes de l'innovation numérique qui sont nécessaires pour développer l'entrepreneuriat numérique dynamique.

Parmi ces cinq piliers, l'infrastructure numérique haut débit est considérée comme la « mère des fondations ». Cela tient au fait qu'aucune économie numérique ne peut profondément se développer sans une infrastructure numérique de très haut débit accessible à tous sur le territoire national. Conscient de cet enjeu prioritaire, la Banque mondiale s'est fixée comme objectif – dans le cadre d'une approche dite « *moonshot* » pour l'économie numérique en Afrique (DE4A) – d'accompagner les gouvernements africains à doubler l'accès de la population aux services haut débit d'ici 2021. Atteindre cet objectif permettrait de combler les fractures numériques existantes en termes de connectivité numérique et de palier ainsi au risque d'exclure des populations et territoires des avantages du numérique. Bien qu'il touche de nombreux pays en développement, ce risque est particulièrement fort au Sénégal. S'il se compare favorablement à d'autres pays d'Afrique en matière de haut débit, le Sénégal ne dispose pas encore d'un marché du haut débit suffisamment concurrentiel et son infrastructure numérique actuelle n'est pas suffisante pour permettre le développement à grande échelle d'une économie numérique compétitive, inclusive et créatrice d'emplois.

Dans ce contexte, cette note fournit une analyse du secteur du haut débit et des recommandations pour accélérer le rythme actuel des réformes sectorielles initiées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie Sénégal Numérique 2025 adoptée fin 2016. La note s'articule autour de trois sections. La section 2 fournit un diagnostic du secteur du haut débit qui permet de mettre en exergue les principaux obstacles auxquels il fait face. La section 3 analyse les principales réformes initiées par le gouvernement sénégalais à ce jour et présente les principaux obstacles en matière d'économie politique qui affectent le secteur. Pour finir, la section 4 présente les principales recommandations de la Banque mondiale pour accélérer et compléter le programme de réformes sectorielles en cours et contribuer ainsi à renforcer la mise en œuvre de la stratégie Sénégal Numérique 2025.

II. Diagnostic du secteur du haut-débit : un retard vis-à-vis des champions africains

Suite à un programme de libéralisation à la fin des années 1990, le secteur des télécommunications est devenu l'un des principaux contributeurs au PIB, mais aujourd'hui sa croissance s'essouffle et son potentiel reste largement inexploité. La contribution du secteur des TIC au

FIGURE 2 : Comparaison des inducteurs du secteur des TIC en zone CEDEAO

	Number of mobile operators *	Number of ISPs *	Mobile Teledensity **	Broadband teledensity **	Internet bandwidth per user **	Prices for international capacities ***	Usage level (domestic) **	Usage level (international) **	Retail price data ****	Retail price voice & data ****	Network readiness Index *****	Regulatory tracker *****
Benin	5	9	80%	8%	2	136	30	4	38	184	2,9	61
Burkina Faso	3	3	84%	20%	6	96	32	3	50	221	NA	81
Cape Verde	2	3	113%	68%	21	5	127	15	NA	NA	3,8	83
Côte d'Ivoire	3	4	113%	43%	6	60	70	3	28	159	3,4	62
Gambia	4	3	138%	21%	13	55	NA	7	85	NA	3,3	76
Ghana	6	52	139%	71%	10	45	153	4	31	60	3,5	88
Guinea	3	4	85%	15%	1	NA	55	3	12	88	2,6	70
Guinea-Bissau	2	0	77%	8%	5	NA	38	5	50	424	NA	48
Liberia	2	1	71%	NA	3	552	37	6	45	325	2,8	57
Mali	3	3	111%	23%	1	300	31	5	45	115	2,9	70
Niger	4	0	48%	2%	6	580	17	3	47	151	NA	23
Nigeria	4	99	84%	54%	11	7	93	2	16	31	3,2	78
Senegal	3	3	97%	26%	5	50	115	5	18	238	3,4	78
Sierra Leone	3	10	98%	23%	NA	NA	NA	NA	130	395	NA	49
Togo	2	3	73%	15%	4	130	23	3	27	185	NA	72

Source : Banque mondiale, 2018

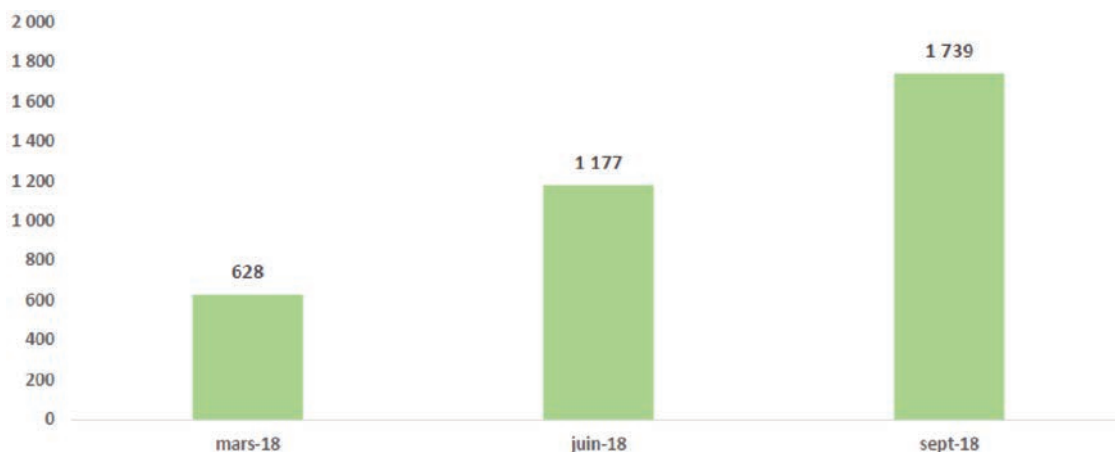
PIB en 2016 était de 10,7% en 2013 contre 10,1% en 2016. Cette contribution a été tirée par le développement de la téléphonie mobile, qui a permis au Sénégal de figurer parmi les champions africains, mais dont le marché est aujourd'hui arrivé à saturation. Le taux de pénétration (% de la population) est passé de 99% en 2015 à 94% en 2016. Tandis que, comme partout ailleurs, le secteur de l'internet haut-débit constitue le principal potentiel de croissance du secteur des TIC dans les années à venir, le Sénégal a progressivement accumulé du retard vis-à-vis des champions africains depuis 10 ans. En raison d'une croissance des abonnés au haut débit mobile bien inférieure, la pénétration du haut débit mobile (tel que calculée par l'UIT, 2017⁶⁵) au Sénégal est seulement de 26% contre 71% au Ghana, 68% au Cap-Vert (Figure 2), ou encore 76% en Afrique du Sud et 88% en Roumanie/Bulgarie.

Au Sénégal, le marché du haut débit, composé à 98% d'accès internet mobile, n'est pas suffisamment développé et n'est pas à la hauteur des ambitions de développement du pays. Il y a trois principales raisons à cela :

- **D'une part, et tandis que les marchés du haut débit fixe (ADSL, FTTx) et de la 4G restent de fait monopolistique avec 100% des accès détenus par la SONATEL, la structure du marché de la 3G est faiblement concurrentielle** : l'opérateur historique Orange/

⁶⁵ En raison de méthodes de calcul différentes, les données de l'autorité de régulation sénégalaise indiquent un taux de pénétration de l'internet de 62% en décembre 2017. Source UIT : <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html#idi2017economy-card-tab&SEN>

FIGURE 3 : Évolution du parc internet FAI en nombre d'abonnés



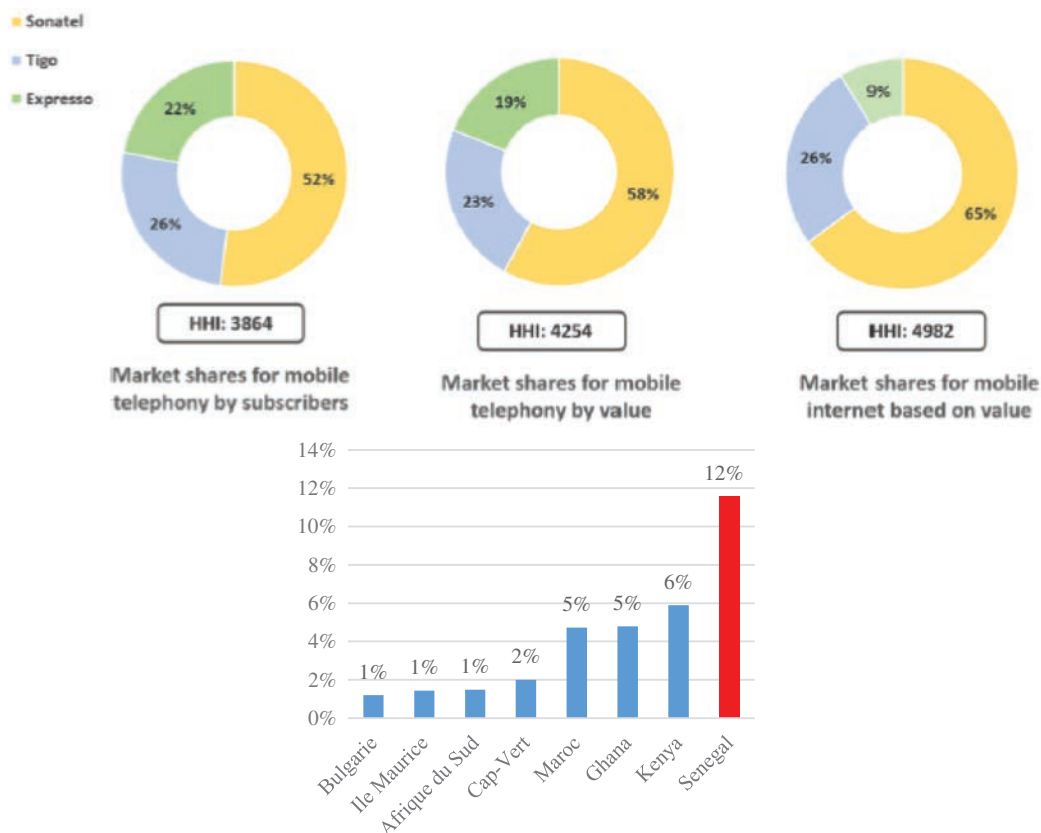
Source : ARTP, 2018

SONATEL est l'acteur dominant avec 65% de part de marché sur les abonnés au haut débit mobile 3G contre TIGO avec 26% et EXPRESSO détenant 9%. Par conséquent, l'indice de concentration, Herfindahl-Hirschman (IHHI), est élevé dans le marché mobile sénégalais (Figure 4).

- **L'entrée récente de 3 Fournisseurs d'accès à internet (FAI) autorisés à déployer leurs propres infrastructures commence à se sentir sur le marché du haut débit.** En effet, la part de marché des FAI sur le parc internet total (c'est-à-dire fixe et mobile) est passée de 0,01% en juin 2018 à 0,02% en septembre 2018. Cela tient à une forte croissance du nombre d'abonnés depuis mars 2018 dont le nombre a triplé en septembre 2018 (Figure 3).
- **Mais, ces acteurs font face à des problèmes persistants qui compromettent sévèrement la soutenabilité financière de leur activité et freinent la commercialisation de leurs services.** Ces obstacles sont de trois types : (i) cherté des redevances de fréquences facturés aux FAI ; (ii) accès souvent difficile aux infrastructures essentielles détenus par les opérateurs déclarés puissants (Sonatel surtout)⁶⁶ ; et (iii) restrictions injustifiées dans la gamme des services que les FAI sont autorisés à fournir au titre de leur cahier des charges (services VoIP et IPTV). Ces aspects sont discutés en section 4.
- **D'autre part, la cherté des services de haut débit mobile est un obstacle à leur essor. Malgré leur baisse, les prix des services de haut débit mobiles restent trop élevés pour l'essentiel de la population :** le coût des services de haut débit mobile représente 12% du revenu brut moyen mensuel par habitant contre 6% au Kenya, 5% au Ghana/Maroc, 2% au

⁶⁶ Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP indique cependant : « qu'aucun FAI n'a encore saisi l'Autorité de régulation d'un quelconque refus d'un opérateur à mettre en œuvre les dispositions des catalogues approuvés. La seule saisine d'un FAI portait sur l'éligibilité des FAI aux catalogues 2018 et a reçu la réponse positive de l'Autorité de régulation.

FIGURE 4 : Part de marché des opérateurs mobiles au Sénégal en 2016 (à gauche) et Prix des services de haut débit mobile en % du revenu mensuel moyen (à droite)

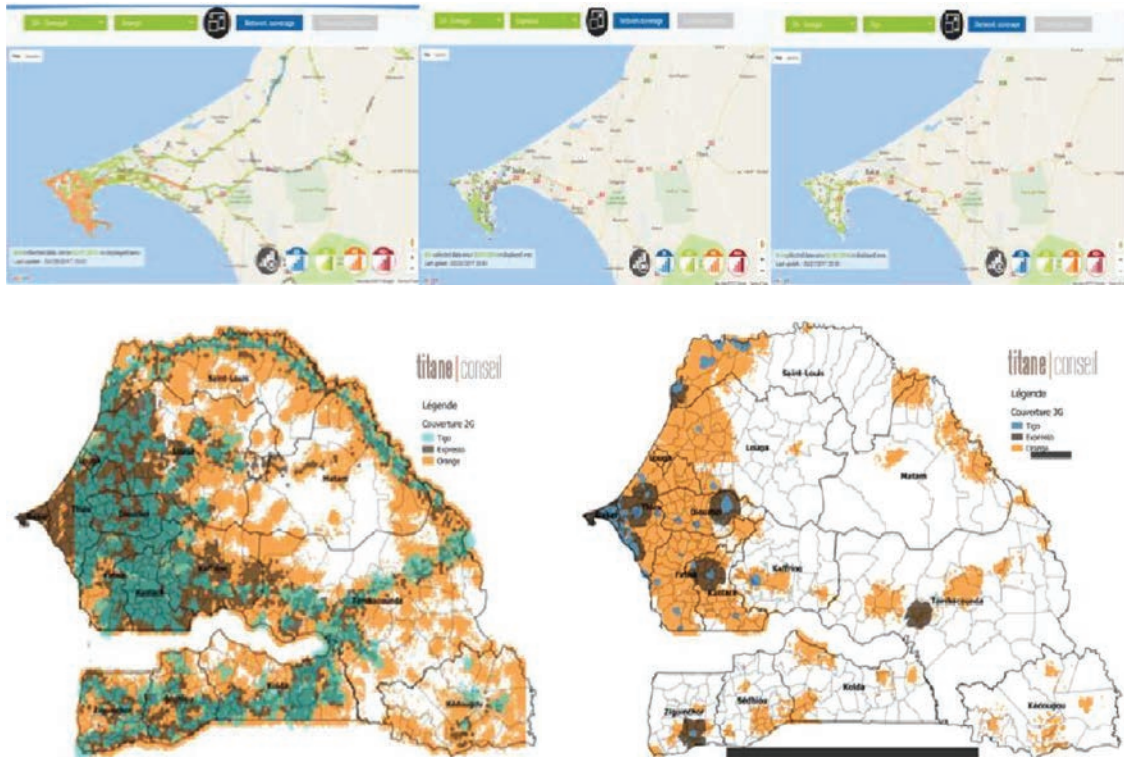


Source : Banque mondiale, 2017 et 2018

Cap-Vert et 1% en Afrique du Sud/Ile Maurice/Bulgarie (Figure 4). Un décollage rapide de l'internet haut débit n'est possible que lorsque cette proportion est égale ou inférieure à 5%.

- **Malgré les difficultés actuelles des FAI, deux d'entre eux (WAW et ARC) ont commencé à commercialiser des services, ce qui a permis de casser les prix pratiqués jusque-là.** A titre d'illustration, les prix de détail de l'internet ont chuté de plus 50% depuis l'entrée des FAIs. Tandis que le prix moyen du mégabit pour l'offre « particulier » est passé de 12.500 FCFA à 5000 FCFA pour l'ADSL, et à 1000 FCFA avec la FTTx (c'est-à-dire une connexion par câble en fibre optique), celui des offres « entreprise » est passé de 250.000 FCFA à 100.000 FCFA. Aussi, l'entrée des trois FAI a permis de déclencher le lancement par le marché (Sonatel, surtout) des offres FTTx et l'amélioration des débits des offres ADSL : l'offre ADSL de 2Mbps a par exemple été migrée vers 4Mbps avec une baisse tarifaire de 29.900 FCFA à 19.900 FCFA. Autre effet notable, les délais d'installation de l'ADSL sont passés de 1 mois en moyenne à environ 5 jours.
- **Enfin, la couverture des réseaux haut débit est insuffisante et montre l'existence de trois factures numériques persistantes (Figure 5).** Une première fracture numérique entre rural

FIGURE 5 : Couverture 2G/3G/4G par opérateurs dans la région de Dakar (en haut) et couverture des réseaux 2G et 3G sur l'ensemble du territoire national (en bas)



Source : Nperf (2018) et Titane Conseil (2019)

et urbain : la couverture 3G (introduite en 2007) est bien inférieure à celle du réseau 2G et se limite aux principaux centres urbains localisés dans la région de Dakar. Une seconde fracture numérique interurbaine : il existe des inégalités importantes en termes de connectivité Dakar et des villes d'ordre secondaire (Pikine, Touba, Saint Louis, Thiès, etc.). Une troisième fracture numérique intra-urbaine : on observe aussi d'importantes inégalités en termes de connectivité selon les quartiers au sein même de la ville de Dakar qui concentre pourtant l'essentiel des abonnés internet.

- **En outre, et malgré l'atterrissage au Sénégal de trois câbles sous-marins et des prix de gros relativement faibles, la qualité des services internet est faible** (voir Figure 2). Cela tient au fait que les capacités internet internationales achetées par les opérateurs télécoms ne suivent pas le rythme de la croissance importante du nombre des abonnés au haut débit mobile. A noter qu'aucun des câbles sous-marins atterrissant au Sénégal n'est en accès ouvert. Cependant, en novembre 2018, des candidats à des autorisations générales pour exploiter en tant qu'opérateur de gros des câbles sous-marins et réseaux fibre optique terrestre ont manifesté leur intérêt auprès du régulateur.
- **Le maintien des FAI sur le marché est un enjeu critique pour permettre d'améliorer la couverture des réseaux et la qualité des services internet via l'usage de nouvelles**

technologies et des vitesses d'internet plus élevées. Les cahiers des charges des trois FAI prévoient des obligations de couverture de 80% de la population d'ici 2021. Pour couvrir les zones reculées, des demandes ont été introduites auprès de l'Autorité de régulation pour utiliser des technologies satellitaires modernes (VSAT) peu coûteuses permettant d'adresser la demande peu solvable dans ces zones. Tandis que les autres pays de la sous-région ont déjà lancé ce type de technologie, les montants très élevés des redevances de fréquences freinent leur lancement au Sénégal. Par ailleurs et dans les zones plus rentables, les FAIs ont introduit la technologie LTE Fixe (c'est-à-dire équivalente à la 4G mobile) illimitée contrairement aux opérateurs qui continuent d'offrir des offres à volume limité.

III. Aperçu du programme de réformes sectorielles en cours

Au regard du retard accumulé dans le secteur du haut débit, le gouvernement a pris conscience que l'enjeu des politiques publiques du secteur consiste à mettre en place un nouveau cadre légal, réglementaire et institutionnel, permettant de stimuler la concurrence (par les prix et la qualité de service) et l'investissement privé sur le marché du haut débit (mobile et fixe), et à élargir l'accès et l'usage du haut débit au-delà des principaux centres urbains du pays.

Ainsi et après plusieurs années d'attente, le gouvernement a commencé par adopter en 2016, de façon consensuelle, une nouvelle stratégie numérique (« Sénégal Numérique 2025 ») reconnue par les acteurs du secteur. Cette stratégie a pour ambition de transformer le Sénégal en un pays émergent via la démocratisation de l'accès à l'internet et la mise en œuvre d'une nouvelle vague de réformes structurelles pour poursuivre l'ouverture du secteur. La stratégie a pour objectif final d'ici 2025 de fournir un accès de 100% de la population/entreprises/administrations à l'internet haut débit et de doubler la contribution du secteur des TIC au PIB pour atteindre 20%.

La mesure phare de cette stratégie, et permettant de poser les fondations pour la transformation du secteur, est l'adoption d'un nouveau cadre légal et réglementaire (c'est-à-dire Code des communications électroniques). Ce code a été promulgué le 12 décembre 2018 à la suite d'un large processus consultatif. Globalement, ce nouveau cadre légal couvre toutes les communications électroniques (et pas que les télécoms comme la Loi 2011) et apporte quatre modifications principales: (i) concentrer le rôle du régulateur sur la régulation du marché et des infrastructures, établir le collège du régulateur comme principal organe de décision et renforcer la transparence et les obligations du régulateur sur ses comptes financiers (audit externes) et activités (rapports annuels) ; (ii) renforcer à la fois le rôle du ministère dans la définition de la politique sectorielle et l'accès universel ; (iii) restructurer la fiscalité/parafiscalité/redevances sectorielles dues à l'Etat pour non seulement rééquilibrer le partage des recettes entre l'Autorité de régulation et le Trésor Public mais aussi encourager davantage l'investissement dans les infrastructures haut débit, y compris

via une baisse des redevances de fréquences⁶⁷ ; et (iv) assouplir les dispositions concernant l'attribution de nouvelles licences/autorisations et renforcer les obligations des acteurs dominants et la réglementation du partage des infrastructures.

Suite à l'adoption de la nouvelle stratégie, le gouvernement sénégalais a adopté en 2017 et 2018 (avec l'appui budgétaire de la Banque mondiale) des réformes sectorielles fortes. Celles-ci visent à renforcer la concurrence, la régulation du partage d'infrastructure essentielles entre opérateurs, la gouvernance institutionnelle du secteur et pour optimiser l'usage des infrastructures numériques publiques. C'est ainsi qu'en 2017, les mesures suivantes ont été prises par le gouvernement :

- Un amendement à la loi Télécom 2011 a été adopté pour faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs de détails dans le secteur du haut débit (c'est-à-dire Fournisseurs d'accès Internet) en les soumettant au régime des Autorisations (moins contraignant que celui des Licences) et en leur permettant de déployer leur infrastructure.
- Un décret d'application de la loi Télécom 2011 facilitant l'entrée de nouveaux opérateurs de gros dans le secteur des infrastructures de haut débit (c'est-à-dire câble sous-marin/fibre optique terrestre/tours).
- Un décret d'application de la loi Télécom 2011 facilitant la régulation du partage d'infrastructures entre opérateurs.

Tandis que la première série de réformes en 2017 a permis de jeter les bases d'une transformation du secteur du haut débit, une deuxième série de mesures a été adoptée en 2018 permettant de marquer un véritable tournant pour le secteur :

- Adoption d'un nouveau Code des communications électroniques, permettant notamment d'améliorer la gouvernance institutionnelle, la régulation du secteur et la fiscalité (novembre 2018) ;
- Création d'un Conseil National du Numérique (novembre 2018) composé essentiellement de représentants du secteur privé et mandaté pour surveiller le secteur et fournir des conseils et recommandations au gouvernement ;
- Publication (par l'ARTP) d'un cahier des charges « type » pour (i) les opérateurs (de gros) d'infrastructures et (ii) les Fournisseurs d'Accès Internet (octobre 2018) ;
- Publication en Octobre 2018 de décisions de régulation (par l'ARTP) fixant la liste des marchés pertinents et la liste des opérateurs puissants sur ces marchés pertinents. Cette mesure est critique pour permettre un ACCÈS ouvert et non discriminant de tous les opérateurs aux infrastructures essentielles détenues par les opérateurs dominants (SONATEL surtout, mais pas seulement) ;
- Adoption d'un nouveau modèle de gestion du réseau fibre optique de l'ADIE (4,000km) conforme au principe de Partenariat Public-Privée et prenant la forme d'une concession avec appel d'offre public international pour le recrutement du concessionnaire privé.

⁶⁷Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP indique : « Les redevances de fréquences ne sont pas considérées au Sénégal ni comme des ressources fiscales ni comme des ressources parafiscales »

- Mise en place d'une commission interministérielle (septembre 2018) en charge d'accélérer le développement de la 4G via des négociations avec les opérateurs licenciés pour l'octroi des bandes de fréquences 4G.

Bien que certaines de ces mesures d'ordre légal et réglementaire n'aient pas été encore complètement mises en œuvre à ce jour⁶⁸, leur adoption a déjà permis au Sénégal d'enregistrer des améliorations importantes. Ainsi, le classement du Sénégal dans le *Network Economic Index* du *World Economic Forum* est passé de 81 en 2015 à 73 en 2017⁶⁹. Aussi, trois Fournisseurs d'accès Internet se sont vu octroyer des autorisations générales en 2017 et ils ont commencé à commercialiser des services de détails sur l'ensemble du territoire début 2018. Enfin, le taux de pénétration de l'internet, tel que calculé par l'ARTP a enregistré une hausse de 8 points de pourcentage entre 2016 et septembre 2018.

Dans ce contexte favorable, et depuis la promulgation du nouveau Code des communications électroniques, un certain nombre de réformes supplémentaires s'avèrent prioritaires pour lever les principaux obstacles qui freinent encore la concurrence et l'investissement. Ces mesures qui sont discutées en détail en section 4 permettraient de résoudre les principaux problèmes qui menacent le maintien des activités des 3 FAI et empêchent le Sénégal de profiter pleinement des avantages d'une concurrence renforcée. Pour rappel, à la fin des années 1990, le Sénégal comptait de nombreux fournisseurs de services Internet (FSI)⁷⁰. En effet, plutôt que de faciliter le développement de l'activité de ces acteurs, les autorités du secteur ont longtemps voulu consolider le marché autour des trois opérateurs globaux (Sonatel, Tigo et Expresso). Ainsi, l'entrée récente de 3 nouveaux FAI – autorisés à déployer leur propre infrastructure – est une opportunité stratégique pour le secteur et leur disparition ternirait sensiblement l'attractivité du marché sénégalais tout en générant en même temps un manque à gagner considérable en termes de concurrence et d'investissement.

Pour mener à bien ces réformes additionnelles le gouvernement devrait tirer les leçons des difficultés auxquelles la mise en œuvre des réformes de 2017 et 2018 ont fait face en matière d'économie politique. L'économie politique du secteur est en effet au cœur des retards et blocages dans la mise en œuvre des réformes sectorielles.

L'ARTP est une autorité de régulation sectorielle qui était composée lors de sa création d'anciens employés de la SONATEL⁷¹, y compris son ancien Directeur Général, qui est également

⁶⁸ Les catalogues de gros des opérateurs déclarés puissants n'a pas encore eu lieu, et les décrets d'application du nouveau code ne sont pas encore finalisés.

⁶⁹ Il s'agit précisément du sous-indice A.1.02 qui évalue dans quelle mesure le cadre légal national facilite la pénétration des TIC et le développement de l'activité commerciale du secteur.

⁷⁰ Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP indique : « Le Sénégal n'a jamais enregistré 15 FAI. Il s'agissait plutôt de fournisseurs de services Internet (FSI) dont l'activité consistait à acheter en gros chez SONATEL et à revendre au détail. Aucun d'entre eux ne disposait d'une quelconque infrastructure et n'était attributaire de fréquence.

⁷¹ Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP précise : « les anciens employés de la SONATEL font partie du personnel transféré lors de la création de l'Autorité de régulation pour assurer la continuité de la gestion des fréquences. Aujourd'hui, ces agents sont à la retraite. Le Comité de Direction actuel de l'ARTP fort de 12 membres ne compte qu'un seul ancien de SONATEL.

un homme engagé en politique. Contrairement aux bonnes pratiques en matière de régulation, le fonctionnement et l'activité de l'ARTP est peu transparent car ni ses rapports d'activités annuels, ses rapports d'audit, ses travaux analytiques et ses décisions juridiques ne sont systématiquement rendus publics⁷². A titre d'illustration, le dernier rapport d'activité publié en ligne date de 2009 et les derniers catalogues d'interconnexion sont ceux de 2014⁷³. De la même façon, les décisions prises ou à prendre par l'ARTP font rarement l'objet d'un processus consultatif ex-ante ou ex-post et d'une évaluation d'impacts. Rattachée à la Présidence, l'ARTP est soumise à l'influence politique de l'Etat qui reste actionnaire de la Sonatel à hauteur de 27% du capital.

L'ADIE résiste (en développant son propre agenda, sans coordination gouvernementale) à une réforme qui viserait à déléguer la gestion de son réseau fibre optique, financé par l'Etat, à une nouvelle entité plus spécialisée et efficace. Plutôt que de suivre l'approche concessive adoptée par le gouvernement (arrêté interministériel MEF/MPPIP signé du 20 juillet 2018) et son ministère de tutelle, l'ADIE a pris ses propres dispositions et mener un processus parallèle de sélection d'un opérateur privé. C'est ainsi que de manière unilatérale, l'ADIE a conçu un cahier des charges pour le choix d'un partenaire privé et lancé son propre appel d'offres. Suite à la publication de l'appel d'offres, le Ministère des Finances et le Ministère en charge de l'économie numérique (et nouvelle tutelle administrative de l'ADIE) ont officiellement demandé à la Direction de l'ADIE d'interrompre ce processus. Malgré ces demandes formelles, l'ADIE indiquait le 29 juillet 2019 que la procédure est aujourd'hui dans sa phase finale avec la sélection du Groupement TATA/ADS pour lui déléguer l'exploitation, la commercialisation de la surcapacité et la maintenance de l'infrastructure.

La SONATEL, a retardé la préparation en cours du nouveau Code des Communications en résistant aux modifications qui affecterait sa dominance sur le marché (régulation des infrastructures essentielles, entrée de nouveaux acteurs, etc.). Des dispositions (e.g. interdisant le déploiement de réseaux de transmission, et la fourniture de services VoIP et IPTV) ont été introduites dans les cahiers des charges des FAI qui compromettaient la capacité des FAI à concurrencer la Sonatel. Tandis que ces dispositions ont depuis été retirées, le développement des FAI est freiné par leur difficulté à accéder aux infrastructures essentielles (non répliquables) de la Sonatel, notamment à l'intérieur du pays. A cet égard, les retards dans la validation et publication par l'ARTP des catalogues de services des opérateurs déclarés dominants ne facilite pas la tâche des FAI dans leur négociation avec les opérateurs déclarés puissants⁷⁴.

⁷² Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP précise : « Tous les rapports d'activités sont disponibles et consultables à l'ARTP. Cependant, ils ne sont pas publiés du seul fait qu'ils n'ont pas été remis au Président de la République, institution à laquelle l'ARTP est rattachée.

⁷³ Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP précise : « La loi fait obligation aux opérateurs puissants et non à l'ARTP de publier sur leurs sites respectifs les catalogues approuvés par l'ARTP. Cette disposition juridique est respectée chaque année. Par conséquent, il n'appartient pas à l'Autorité de régulation de le faire.

⁷⁴ Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP précise : « Les FAI ont été recrutés sous l'empire du code de 2011. Les projets de convention de concession et des cahiers des charges des FAI ont été élaborés par une commission constituée de représentants de la Présidence, de la Primature, du Ministère en charge des finances, du Ministère en charge des télécoms et de l'ARTP. Aucun opérateur n'a participé à aucun moment du processus.

Face à ces oppositions efficaces, le manque d'un leadership ministériel/gouvernemental fort met le programme de réformes en danger. En particulier, une intervention politique de haut niveau s'avère nécessaire pour veiller à la bonne réalisation courant 2019 de la réforme ADIE décrite en section IV-B.

IV. Principales recommandations de la Banque mondiale pour accélérer et compléter le programme de réformes sectorielles

Dans la lignée des réformes menées en 2018, le gouvernement prépare actuellement une troisième série de mesures focalisée sur la mise en application du nouveau Code, l'amélioration de la gestion et de l'usage des infrastructures publiques numériques. Ce programme se compose des mesures suivantes :

- La mise en application du nouveau Code via l'adoption des décrets prioritaires relatifs à la régulation, au partage d'infrastructure et à la concurrence, à la gestion des fréquences ainsi qu'au service universel ;
- L'adoption d'un texte réglementaire favorable à la promotion de la coordination intersectorielle des travaux de génie civil menés dans le cadre de projets publics d'infrastructure. L'objectif recherché étant de réduire les coûts d'investissement en infrastructure des opérateurs et générer des économies financières pour les projets publics d'infrastructure portés par l'État.
- La validation des catalogues de services des opérateurs déclarés puissants en 2018 afin de réguler les conditions techniques et tarifaires d'accès aux infrastructures essentielles et de faciliter ainsi la concurrence tout en limitant les duplications inutiles d'infrastructure existantes.
- La mise en place de l'arsenal institutionnel prévu (c'est-à-dire par le code et son décret) pour la gestion de la politique de service universel, y compris l'adoption par le gouvernement d'un programme d'investissement entièrement financé.
- L'opérationnalisation du modèle concessif pour l'exploitation des excédents du réseau de fibre optique de l'ADIE.

Parmi ces mesures, trois d'entre elles peuvent être « transformationnelles » au regard des impacts que leur réalisation génèrerait.

Poursuivre l'octroi d'autorisations générales à de nouveaux opérateurs (réforme de court terme)

L'entrée d'au moins un opérateur de gros d'infrastructure serait stratégique afin de soulager les opérateurs de détails sur leurs efforts d'investissement tout en mutualisant les infrastructures et en harmonisant les conditions de la concurrence dans le secteur. L'activité

d'un opérateur de gros n'est pas de servir les clients finaux mais de louer des services d'infrastructures (fibre optique « noire » (via es contrat de location de type IRU pour Indefeasible Rights of Use) et/ou activée) aux opérateurs de détails y compris les fournisseurs d'accès internet. Ce type d'opérateur investi pour son compte dans la construction d'infrastructure qu'il commercialise ensuite, selon les principes d'accès ouvert et non discriminant, sur le marché de gros des télécommunications. Cela permet de créer un marché de gros régulé qui évite aux opérateurs de détail d'investir eux-mêmes dans certains infrastructures (favorisant ainsi la mutualisation), ce qui allège les coûts d'opération (et donc au final les prix de détails) tout en incitant davantage les opérateurs de détails de déployer des infrastructures dans de nouvelles zones.

Il existe aujourd'hui un besoin pressant pour un opérateur de gros au Sénégal. Les infrastructures essentielles (câble sous-marin, backbone/backhaul (c'est-à-dire cœur de réseau) et réseau d'accès fixe) sont principalement détenues par la SONATEL mais elles ne sont pas suffisamment régulées pour y permettre l'accès des opérateurs concurrents⁷⁵. Cela fragilise particulièrement les trois FAI qui n'ont pas vocation à investir dans les infrastructures de transport (c'est-à-dire câble sous-marin, backbone backhaul) mais plutôt dans les réseaux d'accès et le dernier kilomètre. Or les FAI existants sont actuellement contraints de mener des négociations directes avec les trois opérateurs télécom en dehors d'un encadrement par la régulation. Par conséquent les couts d'interconnexion (hors catalogues) proposés sont chers et les services offerts limités (pas d'offre de fibre noire ni d'offre d'accès aux câbles sous-marin). Cela les freine dans leurs efforts de se déployer dans les régions pour honorer leurs obligations de couverture.

L'expérience de certains pays d'Afrique et d'Europe de l'Est qui ont récemment achevé la libéralisation du secteur des télécommunications montre que la hausse du niveau de concurrence (avec l'entrée de nombreux FAI et opérateurs de gros) a permis de dynamiser l'offre de services, et les prix des services ont sensiblement baissé permettant ainsi à un pan plus large de la population d'accéder à l'internet. A titre d'illustration :

- Alors que le Sénégal et l'Afrique du Sud enregistrait un niveau équivalent de taux d'usage de l'internet en 2009 (près de 10%), un écart important s'est creusé ensuite puisque le taux était en 2015 de près de 54% en Afrique du Sud contre seulement 22% au Sénégal.
- Le prix d'un abonnement mensuel au haut débit fixe est passé de 23 USD à 15 USD entre 2009 et 2014 en Afrique du Sud tandis qu'au Sénégal il n'a baissé que légèrement (monopole SONATEL) passant de 38 USD à 36 USD.

⁷⁵ Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP précise : « La situation a changé depuis 2018 avec l'identification de nouveaux marchés pertinents, notamment l'accès aux câbles sous-marins avec la location de capacités sur les câbles, le complément terrestre pour l'accès aux câbles, les prestations de colocalisation ainsi que la fixation de tarifs régulés.

L'effet de la libéralisation complète du secteur sur le chiffre d'affaires des télécommunications montre que malgré la baisse des prix, le chiffre d'affaires n'enregistre pas de chute en raison de l'effet lié à la hausse des consommations de services numériques :

- Tandis que la Turquie, par exemple a complètement libéralisé le secteur des télécommunications en 2008 avec l'entrée de 87 FAI et 16 opérateurs d'infrastructures (ICTA, 2017), le chiffre d'affaires du secteur des télécommunications est passé de 15,5 milliards USD en 2009 à 16,8 milliards USD en 2013 puis à 15,3 milliards USD 2015.
- De la même façon, alors que la Bulgarie a autorisé l'entrée de 670 FAI (Rood, 2010)⁷⁶, le chiffre d'affaires du secteur a globalement stagné (autour de 1,5 milliards USD) entre 2009 et 2015.
- L'évolution comparée du chiffre d'affaires du secteur au Kenya et au Sénégal depuis 2011 montre même l'impact favorable des réformes structurelles menées au Kenya : tandis que le chiffre d'affaires du secteur était équivalent en 2011 au Kenya et au Sénégal (1,3 milliards USD) il est passé à 2,2 milliards au Kenya en 2014 contre 1,5 milliards au Sénégal.

Si la libéralisation totale du secteur peut affecter négativement les performances financières de l'opérateur historique, l'expérience Turque montre que cet effet n'est que momentané et génère un nécessaire changement de modèle d'affaires de l'opérateur qui doit s'adapter à la hausse du niveau de concurrence. En dépit de sa résistance à la libéralisation totale du secteur, Turk Télékom (privatisé à 55% en 2005) n'a pas pu bloquer l'entrée de nombreux FAI et opérateurs d'infrastructures :

- Il en a résulté que dès 2008, Turk Télékom a enregistré une baisse importante de 25% de son chiffre d'affaires sur le marché du fixe.
- Dos au mur, Turk Télékom a dû diversifier sa structure de revenu (médias et services numériques, notamment) et investir significativement (500 millions USD) dans les infrastructures (fixes et mobiles) haut débit pour conserver sa part de marché.
- Dès 2014, Turk Télékom a réussi à stabiliser ses recettes sur le fixe, accroître sensiblement celles tirées du haut débit et de la téléphonie mobile.

Au Sénégal, le nouveau Code facilite les procédures d'octroi des autorisations générales. Les FAI et opérateur de gros peuvent déposer directement leurs dossiers au niveau de l'autorité de régulation qui les instruit. Un cahier des charges type a été publié sur le site du régulateur et l'octroi d'une autorisation ne nécessite plus de convention de concession (cf. loi de 2011) ni l'approbation par décret présidentiel d'un cahier des charges. Une fois les négociations finalisées sur le cahier des charges, sa validation nécessite désormais un simple arrêté ministériel.

⁷⁶ *Very High Speed Broadband Deployment in Europe: The Netherlands and Bulgaria Compared*; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1989172.

L'octroi d'autorisations générales à de nouveaux FAI ou opérateurs de gros est une mesure qui peut être prise à très court terme au niveau du Ministère et en concertation avec l'autorité de régulation. Il existe aujourd'hui plusieurs candidats sérieux⁷⁷ ayant déposé des demandes d'autorisations auprès du régulateur sans pour autant que le traitement de leur dossier n'ait été finalisé, avec parfois des délais de plus de trois ans. Finaliser l'octroi d'autorisations à ces candidats renforcerait davantage la concurrence, ce qui générerait un impact favorable sur les rentrées fiscales de l'Etat (via les revenus de la TVA, l'impôt sur sociétés, et les droits de douanes) sans qu'il existe d'estimation chiffrée de ces impacts.

Déléguer la gestion du réseau ADIE à un opérateur privé dans le cadre d'une concession pour fournir des services d'infrastructures de gros (réforme de moyen terme)

Cette mesure s'inscrit dans la lignée de la précédente qu'elle vient compléter, elle vise à renforcer l'efficacité avec laquelle les infrastructures numériques publiques sont gérées. L'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE⁷⁸) créée par décrets⁷⁹ en 2004 est une entité publique (Désormais rattachée au Ministre de l'Economie numérique et des Télécommunications⁸⁰). Après des investissements publics considérables⁸¹, l'ADIE dispose aujourd'hui d'un réseau de près de 4045 km de fibre optique couvrant 14 régions et 31 départements (Figure 6).

Le réseau ADIE est aujourd'hui un actif public qui constitue un avantage comparatif significatif et un atout stratégique pour le développement des TIC et de l'économie numérique au Sénégal. Outre son utilité vis-à-vis des administrations publiques et des collectivités décentralisées, le réseau de l'ADIE peut aussi soutenir les besoins croissants en réseau de fibre optique des opérateurs de télécommunications titulaires de licences ou d'autorisations.

⁷⁷ A noter notamment l'opérateur sénégalais GUESPA qui demande à exploiter un câble sous-marin et un réseau terrestre de fibre optique. Les négociations sont presque finalisées sur le cahier des charges qui doit être validé puis approuvé par arrêté ministériel. Voir : <http://www.guespa.net/>.

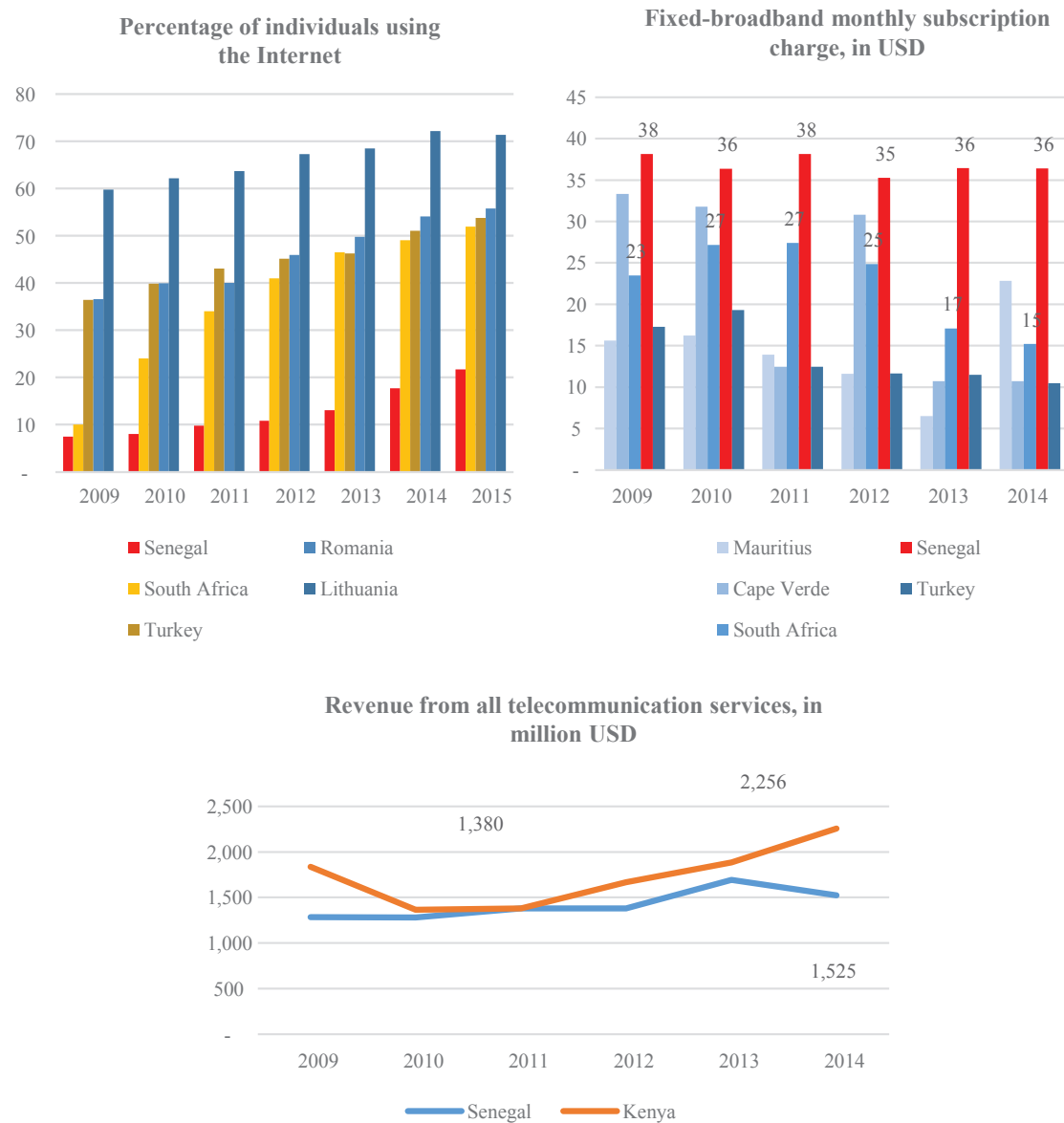
⁷⁸ Voir : <http://www.adie.sn/>.

⁷⁹ Décret n° 2004-1038 du 23 juillet 2004 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence de l'Informatique de l'Etat. Puis décret n° 2011-1158 en date du 17 août 2011 modifiant le décret n° 2004-1038 du 23 juillet 2004 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE). Voir : <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article4344> et <http://www.jo.gouv.sn/spip.php?article9318>.

⁸⁰ Dès sa création en 2004, l'ADIE est rattachée au Secrétariat général de la Présidence de la République. En 2011 le décret 2011-1158 stipule que l'ADIE est désormais sous la tutelle administrative du Secrétariat de la Présidence de la République et sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances. Puis en 2014, le décret n°2014-888 du 22 juillet 2014 transfère la tutelle de l'ADIE au Ministère de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du développement des Téléservices de l'Etat. Voir : http://www.gouv.sn/IMG/article_PDF/article_a1717.pdf.

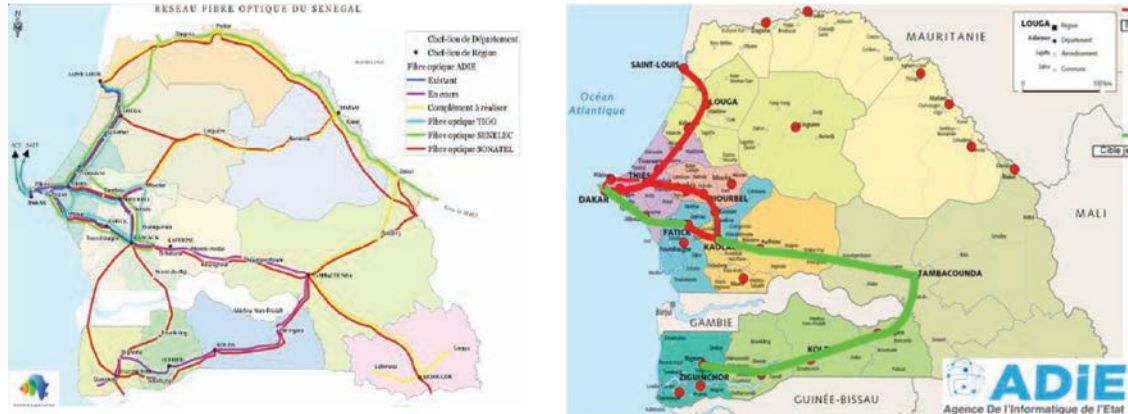
⁸¹ L'Etat a financé sur emprunt extérieur pour près de 77 millions de dollars USD la construction d'un réseau terrestre public en fibre optique de près de 1 000 km permettant de compléter les près de 500 km déjà existants. Puis en 2015, l'Etat a contracté un nouvel emprunt de près de 86 millions de dollars USD auprès de China Eximbank pour étendre le réseau ADIE sur 2 500km additionnels.

FIGURE 6 : Évolution du taux d'usage de l'internet (à gauche), évolution comparée du prix de l'internet fixe (à droite) et évolution du chiffre d'affaires du secteur des télécom au Sénégal et en Afrique du Sud (en bas)



Source : Banque mondiale 2018

FIGURE 7 : Carte du réseau fibre optique au Sénégal



Source : Sénégal Numérique 2025 et ADIE 2018

Compte tenu du contexte marqué par une forte demande émanant de ces opérateurs de télécommunications pour accéder à ses capacités excédentaires, le réseau de l'ADIE pourrait permettre de développer un catalogue de services offerts à des conditions non-discriminatoires, justes et raisonnables. Cela contribuerait à réduire considérablement le fort déséquilibre au niveau de la dotation en infrastructure de connectivité fibre optique entre les divers opérateurs de télécommunications au Sénégal, et contribuerait à un meilleur aménagement numérique du territoire, conformément aux ambitions du Plan Sénégal Émergent et à la stratégie Sénégal Numérique 2025.

L'ADIE n'est pas une entité publique légalement autorisée à opérer directement sur le marché des télécommunications (c'est-à-dire elle ne peut pas « exercer par elles-mêmes les activités d'exploitants de réseau de télécommunications »). Elle ne dispose pas non plus des capacités commerciales, techniques et financières suffisantes pour exploiter et commercialiser efficacement son réseau. A titre d'illustration, seule une des douze paires de fibre installées est utilisée et en dépit de cette sous-utilisation, des problèmes importants de maintenance et de qualité de service sont enregistrés sur cette paire. Le niveau de satisfaction des administrations publiques à l'égard des services fournis par l'ADIE est relativement faible avec un taux variant entre 37% et 41%⁸² Ainsi et même si elle était autorisée à le faire, l'ADIE ne serait pas capable de développer par elle-même un catalogue de services répondant efficacement aux besoins des acteurs du marché des télécommunications et de commercialiser les capacités excédentaires sur son réseau fibre optique dans des conditions satisfaisantes. Le déploiement et la commercialisation de l'infrastructure de fibre optique est une activité très particulière pour laquelle il existe de nombreux opérateurs régionaux et internationaux spécialisés dans ce domaine.

⁸² Agence de l'Informatique de l'Etat, Rapport de performance 2016, p. 26.

Dans ce contexte, l'objectif de la réforme est de déléguer l'exploitation des excédents du réseau fibre optique ADIE à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé. L'opérateur privé serait sélectionné sur la base d'un appel d'offre ouvert et serait soumis à la régulation du secteur. Cette réforme s'inscrit dans la lignée des expériences internationales et africaines où des réseaux ont été financés par des fonds publics et mis en exploitation privée dans le cadre d'arrangement contractuel divers dépendant de la spécificité du contexte. Au Sénégal, le choix du gouvernement a porté sur un contrat de concession. Outre les avantages juridiques et contractuels de la concession et les expériences réussies de concession au Sénégal, ce type de contrat a été largement pratiqué avec succès dans le domaine des infrastructures fibre optique en Europe cf. le cas de la France avec les réseaux d'initiative publique.

Suite à l'adoption du modèle concessif pour l'ADIE en juillet 2018, les prochaines étapes consistent à opérationnaliser ce modèle via la sélection d'un partenaire privé au travers d'un appel d'offre public. L'adoption du modèle concessif par l'Etat a été formalisé au travers d'un arrêté interministériel entre le Ministère de tutelle de l'ADIE et celui des finances qui a porté l'investissement de l'État dans le réseau de l'ADIE. Cet arrêté a également établi un comité interministériel chargé de piloter les prochaines étapes pour l'opérationnalisation du modèle concessif. Ces prochaines étapes sont les suivantes :

- Réalisation d'un audit technique, commercial et financier de l'ADIE permettant notamment le recensement et la valorisation du patrimoine fibre optique de l'ADIE (durée nécessaire : 6 mois) ;
- Structuration organisationnelle de la concession avec la mise en place d'une société de patrimoine, préposée à la gestion des infrastructures numériques à commercialiser (durée nécessaire : 6 à 12 mois) ;
- Accompagnement de la société de patrimoine dans le choix du futur opérateur concessionnaire dans le respect de la réglementation des marchés publics. Cela couvre la préparation et d'un dossier d'appels d'offre, le lancement de l'appel d'offres ainsi que la phase d'évaluation et de négociation du contrat. (durée nécessaire : 12 à 18 mois).

L'exploitation commerciale des capacités excédentaires du réseau de l'ADIE au moyen d'un modèle de PPP devrait générer les avantages suivants :

- Permettre à l'ADIE de se concentrer pleinement sur la fourniture des services et télé services aux administrations publiques.
- Favoriser une mutualisation croissante des infrastructures et éviter ainsi aux opérateurs de télécommunications de dupliquer leurs infrastructures dont les investissements associés pourraient être redéployés ailleurs.
- Permettre de générer des revenus additionnels pour l'Etat au travers des revenus versés par l'opérateur privé, ce qui peut contribuer efficacement au remboursement de la dette contractée pour financer le réseau de fibre optique.

- Fournir au partenaire privé des incitations (d'ordre contractuel, juridique et réglementaire) à investir dans l'expansion du réseau conformément aux besoins d'aménagement numérique du territoire.

En Mauritanie, la mise en place d'un tel montage (avec un contrat d'affermage entre la société de patrimoine et l'opérateur privé) pour le réseau fibre optique public de 1500 km permettra à l'État de générer 48 millions d'USD sur 15 ans. La convention d'affermage prévoit une redevance totale qui permet à l'Etat, durant les 15 ans du contrat, le remboursement du financement du réseau même si les objectifs du business plan ne sont pas atteints. Cette redevance permet également de couvrir le coût de fonctionnement annuel de la société de patrimoine (SDIN). Enfin, elle prévoit une distribution des résultats d'exploitation entre le concessionnaire privé et l'Etat. Le montant cumulé estimé (au regard du plan d'affaires approuvé par les parties) de la redevance totale sur quinze ans s'élève à 48 millions USD (soit quatre fois le montant de l'investissement initial sans compter les taxes et impôts induits) avec une parfaite autonomie financière de la SDIN et un remboursement de l'accord de financement pendant quinze ans.

La mise en concession des infrastructures publiques numériques détenues par l'ADIE constitue une des actions de réformes télécom les plus délicates à mener. La réalisation de cette réforme implique plusieurs actions : (i) réaliser un recensement/audit du patrimoine de l'ADIE ; (ii) mettre en place une société de patrimoine ; (iii) organiser un appel d'offre ouvert et transparent pour recruter un concessionnaire privé ; (iv) négocier et signer le contrat avec le candidat retenu.

Mettre en place un nouveau modèle de gestion et de tarification du spectre des fréquences radioélectriques (réforme de moyen / long terme)

La mise en place d'un nouveau modèle pour la gestion et la tarification du spectre se justifie par les limites du modèle actuel. Le Code des communications électroniques adopté en 2018 continue de conférer (comme le faisait la Loi 2011) à l'Autorité de régulation la planification, la gestion et le contrôle de l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques. A ce titre notamment, elle coordonne l'utilisation nationale du spectre et les assignations (y compris facturation) de fréquences aux usages commerciaux (opérateurs privés de télécommunications, de radio ou de télé) et gouvernementaux (défense nationale, radio et télé publique, etc.). Tandis que le Code 2018 renvoie à des décrets (en cours de préparation) pour préciser les modalités d'application de la gestion, assignation et contrôle de l'utilisation du spectre, il attribue désormais les redevances annuelles de fréquences (payées par les usagers commerciaux) au trésor public. Jusqu'à l'adoption récente du nouveau Code en 2018, l'Autorité de régulation collectait et percevait directement ces redevances qui totalisaient un montant annuel de 25,4 milliards de FCFA en 2018 soit près de 44,5 millions de dollars USD. Ces redevances constituaient la principale source de financement de l'Autorité qui de fait n'a jamais eu d'incitations à revoir les

modalités d'assignation (et de tarification) des fréquences⁸³ pour favoriser le déploiement des réseaux sur le territoire et tenir compte des besoins spécifiques des opérateurs et fournisseurs d'accès internet. Jusqu'à l'élaboration de ce rapport, l'Autorité de régulation a traité les redevances liées à l'utilisation du spectre radioélectrique comme un mécanisme de taxation plutôt qu'un instrument visant à garantir l'efficacité de l'utilisation du spectre.

Il convient de rappeler que la gestion du spectre (c'est-à-dire des fréquences) comprend des activités telles que la planification de l'utilisation du spectre, l'ingénierie, l'attribution du spectre, la coordination de l'utilisation du spectre partagé, l'harmonisation des normes spectrales régionales et mondiales, ainsi que le suivi et le contrôle de l'utilisation effective du spectre. La politique de gestion du spectre a généralement pour objectif de veiller à une utilisation efficace du spectre, de promouvoir la concurrence, et de servir l'intérêt général au travers de la politique d'accès universel. Il existe globalement deux types de bandes de fréquences pour les usages commerciaux : celles utilisées pour la desserte des usagers finaux en services mobiles via les réseaux d'accès (fréquences RAN) et celles utilisées pour le fonctionnement des réseaux de transport à faisceaux hertziens (fréquences FH). En raison de la rareté des bandes de spectre pour les services mobiles (RAN), le mécanisme de la valeur économique est tarifé ou par marché). Or, contrairement aux fréquences FH, qui sont hautes, plus disponibles et ne présentent pas de risque d'interférence élevé, les fréquences RAN sont basses, limitées en quantité et avec un risque d'interférence plus élevé. Cette distinction explique que l'assignation des fréquences RAN se fait généralement par des mécanismes d'enchères permettant une fixation du prix par le marché ; tandis que les fréquences FH sont généralement tarifées selon l'approche de recouvrement des coûts de gestion par le régulateur et d'incitation à l'investissement pour le déploiement de la fibre.

Le modèle actuel de gestion et tarification des fréquences fait du Sénégal un cas à part et freine sensiblement l'accès au haut débit surtout en milieu rural. Les principales limites du modèle actuel sont doubles et touchent à la fois la gestion/planification du spectre et la tarification des fréquences (GSM et faisceaux hertziens). À noter que le Sénégal semble appliquer le principe de neutralité technologique spectrale dans le sens où il n'y a pas de bandes de fréquences dédiées à des services de communication électroniques spécifiques. Ainsi, avec une même bande de fréquence, les opérateurs peuvent fournir les services qu'ils souhaitent. C'est notamment le cas de Orange et Tigo qui utilisent une partie de leur bande des 900 MHz pour fournir des services mobiles 3G, tandis que cette même bande est utilisée par Expresso pour fournir des services mobiles 2G.

- En ce qui concerne la gestion/planification du spectre (voir Figure 7), les opérateurs se sont vu attribuer des quantités variables de spectre créant parfois un fort déséquilibre dans la

⁸³ Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP précise : « A plusieurs reprises, notamment ces dernières années, l'Autorité de régulation a initié des projets de révision du catalogue des redevances même si cela n'a jamais abouti ».

FIGURE 8 : Affectation du spectre par opérateur et bande de fréquence

	800 Band	900 Band	1800	2100
Orange	2x10 (4G)	2x12.4	2x16 2x10 (4G)	2x15
Tigo		2x10	2x9	2x10
Sudatel	2x6.25	2x12	2x16	2x15 (+ 5TDD)
CSU SA*				
Allocated 4G**	[2x5]		[2x20]	

Source : DECA, 2019.

Note : L'ARTP indique cependant que le CDMA 800 n'est plus utilisé par Expresso et que dans la bande des 2100 Orange a 2 ° 20 MHz et Tigo 2 ° 15 MHz

dotation en fréquences⁸⁴. En outre, les opérateurs disposent de plus de spectre que dans de nombreux pays de la région, où, dans certains cas, moins de la moitié des assignations de spectre ont été faites par rapport à ce qui a été fait au Sénégal⁸⁵. Ainsi, il existe un fort risque de théaurisation du spectre par les opérateurs, surtout ceux dont la dotation en fréquences est la plus forte (c'est-à-dire SONATEL). Enfin, il n'existe pas encore de dispositions permettant un marché secondaire pour commercialiser les fréquences allouées mais pas ou peu utilisées.

- Les limites évoquées dans la gestion/planification du spectre viennent questionner la suffisance du dispositif (en termes de ressources humaines et moyens financiers) mis en place par l'Autorité de régulation. Sur ce point, certains spécialistes du secteur regrettent que le département de l'Autorité de régulation en charge des fréquences (gestion, tarification et contrôle) ait vu ses ressources diminuées au cours du temps. Or, la responsabilité de l'assignation des fréquences à tous les utilisateurs nationaux est une lourde responsabilité qui nécessite des ressources dédiées adéquates. A la différence d'un pays comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal ne dispose pas d'une Agence dédiée à la planification/attribution des fréquences (cf. Agence Ivoirienne de Gestion des Fréquences – AIGF).
- Tandis que la fiscalité dans le secteur des télécommunications Sénégal est plutôt raisonnable en comparaison avec d'autres pays d'Afrique (voir Figure 9), ce n'est pas le cas des redevances de fréquences. Les règles de tarification des fréquences sont stipulées dans le décret 837 adopté en 2004 qui fixe les montants des redevances de fréquences. Or, d'une part ces règles de tarification et les montants fixés n'ont pas été révisées depuis

⁸⁴ Après agrégation, Orange a accès à 2x43,4 MHz, Tigo à 2x29 MHz et Sudatel à 2x43 MHz. Sudatel a ajouté une assignation de 5 MHz à 2100 MHz et 2x6,25 MHz à 800 MHz pour le large bande fixe. De plus, Orange dispose maintenant de 2x10 MHz à 800 et 1800 MHz pour une utilisation 4G.

⁸⁵ Dans un commentaire écrit en date du 22 juillet 2019, l'ARTP nuance : « avec les pays ayant le même nombre d'opérateurs, la quantité de spectre est sensiblement identique ».

FIGURE 9 : Comparaison des frais d'utilisation des fréquences RAN (à gauche) et des fréquences FH (à droite) au Sénégal et dans d'autres pays de la région

Country	Freq. Charges / Sub / year (XOF)	Senegal vs. Country
Chad	487	4.5 x
DRC	528	4.1 x
Ghana	526	4.2 x
Rwanda	45	48.2 x
Senegal	2,187	n.a.
Tanzania	197	11.1 x



Source : Orange, 2017

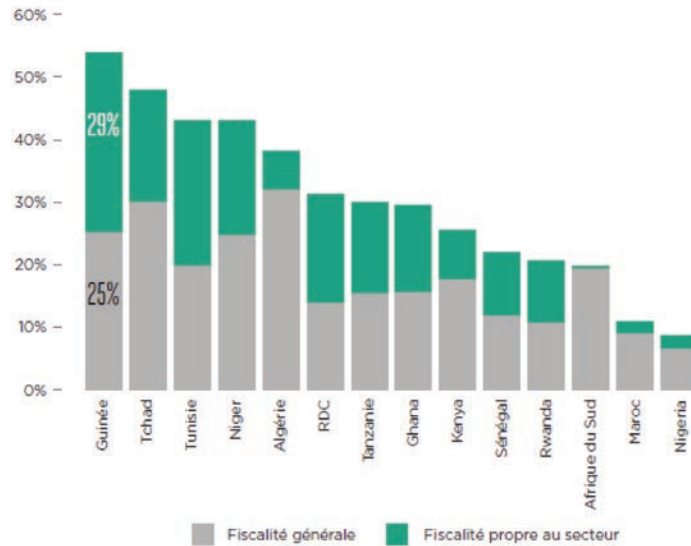
2004 pour tenir compte de l'évolution du marché alors que l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) recommande des révisions à intervalles réguliers⁸⁶. D'autre part, elles n'encouragent pas une utilisation efficace du spectre notamment pour les liaisons par FH car elles fixent des redevances particulièrement élevées faisant du Sénégal l'un des pays où les fréquences sont les plus chères : (i) les données disponibles (Figure 8) montrent que les frais payés par les opérateurs pour l'utilisation des fréquences afin de fournir de services GSM aux usagers finaux est 4 fois plus élevé qu'au Ghana, 11 fois plus élevé qu'en Tanzanie et 48 fois plus élevé qu'au Rwanda (ii) de la même façon ces frais pour l'utilisation des fréquences pour la transmission de données sur les réseaux en faisceaux hertziens sont environ 8 fois plus élevés qu'en Côte d'Ivoire ou au Maroc. De surcroît, les fréquences hautes FH moins performantes que les fréquences RAN basses sont pourtant facturées au même prix. Enfin, les règles et montants de tarifications n'établissent aucune distinction dans la tarification selon le type d'acteurs (e.g. opérateur ou fournisseurs d'accès internet) et les zones géographiques (rurales, urbaines) où les fréquences sont utilisées.

Les limites du modèle actuel freinent fortement l'accès au haut débit en affectant les prix des services, en décourageant l'investissement et en ne favorisant pas la concurrence.

En effet, les opérateurs répercutent en pratique les frais d'utilisation des fréquences sur les consommateurs par le biais de tarifs plus élevés. Aussi, les redevances élevées pour l'utilisation des faisceaux hertziens n'encouragent pas les opérateurs à déployer leurs services dans des zones éloignées et relativement moins rentables, ce qui contribue à expliquer la persistance des fractures numériques (section 2). Enfin, le déséquilibre entre opérateurs en termes de dotation en fréquences affecte sensiblement la concurrence. Le cas de la 4G est particulièrement marquant puisque pendant plus d'un an seule la Sonatel s'est vue octroyée (dans le cadre du

⁸⁶ Voir : ITU Guidelines on Spectrum Pricing (2016).

FIGURE 10 : Impôts et redevances d'ordre général et propres au secteur (en pourcentage du chiffre d'affaires du secteur)



Source : GSMA, 2018

processus de négociation lié au renouvellement de ces licences) les fréquences 4G malgré les demandes des autres opérateurs (Tigo surtout). Ainsi, il en a résulté l'existence d'un monopole de fait de la Sonatel sur le marché de la 4G entre fin 2016 et début 2019. En effet, l'opérateur TIGO s'est récemment vu octroyé des fréquences 4G dans le cadre d'une actualisation de son cahier des charges.

Le modèle actuel est un obstacle majeur au maintien des FAI sur le marché. Contrairement aux opérateurs télécoms qui ont des millions d'abonnés, les FAIs sont des acteurs adressant un marché en milliers d'abonnés et leur développement nécessitera une période d'au moins 3 ans avant d'atteindre un rythme de croisière. Or les FAI n'ont pas la surface financière pour supporter les coûts des fréquences tels que pratiqués aujourd'hui : ces coûts représentent au total un montant plus élevé que leur chiffre d'affaires. En outre, les FAI ont vocation à adresser le marché différemment (via des Offres LTE illimitée) et dans des zones géographiques blanches (via les technologies VSAT modernes). Or, les règles actuelles de tarification des fréquences ne prévoient aucune disposition permettant d'utiliser les technologies nouvelles (e.g. VSAT « *low-cost* », fréquences libres, *hotspot outdoor*) qui permettraient de pénétrer les marchés à faible solvabilité, surtout dans les zones sous-desservies.

L'adoption récente du nouveau Code fournit une opportunité majeure de mettre en place un nouveau modèle pour la gestion et la tarification du spectre. Cela représente un enjeu majeur pour non seulement renforcer le développement du haut débit mais aussi pour favoriser l'essor des technologies plus avancées comme la 5G et l'internet des objets. Le processus en cours de

préparation des textes d'application du nouveau Code et de la Loi de finances 2019 permettraient de réviser le modèle actuel sur au moins trois aspects :

- Il offre une opportunité de revoir les règles de tarification fréquences dans l'objectif de non seulement réduire les montants des redevances mais aussi d'instituer des règles de tarification cohérente qui permettent d'accroître l'efficacité spectrale et d'encourager l'investissement dans les zones peu et sous desservies. Ces nouvelles dispositions pourraient être mentionnées dans la Loi de Finances 2019 (prévue d'être adoptée en décembre 2018) ou dans la Loi de Finance rectificative prévue en juin 2019.
- Sur la base de l'étude en cours au niveau de l'Autorité de régulation (cf. AO/2017/03/ARTP/DG/DSP) et relative à la valorisation économique du spectre des fréquences au Sénégal, il permettrait d'instaurer dans les textes d'application du nouveau Code de nouvelles règles pour (i) instaurer le recours à des enchères pour l'attribution des bandes de fréquences et (ii) créer un marché secondaire des fréquence ou les opérateurs détenteurs de fréquences inutilisées loueraient leurs excédents à d'autres. Les ventes aux enchères du spectre sont largement considérées comme la meilleure pratique internationale et en Afrique peu de pays ont essayé de mettre en place un tel système en place (e.g. Nigeria, Mozambique l'Afrique du Sud, le Ghana, le Kenya et l'Égypte). Un marché secondaire des fréquences optimiserait l'usage du spectre tout en limitant les risques que certains opérateurs adoptent des stratégies de verrouillage du marché en limitant l'accès des concurrents au spectre disponible.

Les textes d'application du nouveau Code pourraient envisager de créer au sein de l'Autorité de régulation un département dédié avec des ressources renforcées pour mener à bien les missions de gestion/planification, assignation/tarification et contrôle de l'utilisation des fréquences. Cette mesure pourrait s'inspirer du cas de la Côte d'Ivoire sans forcément conduire à la création d'une entité nouvelle comme l'AGIF.

En améliorant la gestion et tarification du spectre des fréquences, le gouvernement pourrait accroître ses recettes budgétaires. Alors que les redevances annuelles de fréquences ont généré un montant total de recettes de 53 millions de dollars USD en 2018 (y compris la TVA) on peut estimer que des règles plus efficaces de gestion et tarification des fréquences permettraient de générer un effet volume via une commercialisation plus forte du spectre et un montant total de redevances plus important. Une révision à la baisse de la tarification des fréquences favoriserait significativement la pénétration des services numériques au sein de la population avec des retombées certaines en matière de consommation de services, d'emplois et d'activité du secteur, favorisant ainsi les entrées fiscales au travers des impôts directs et indirects (TVA).

Sénégal

NOTES DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

DÉVELOPPER LA FINANCE NUMÉRIQUE AU SÉNÉGAL

Résumé exécutif

Contexte. L'économie numérique constitue aujourd'hui une opportunité sans précédent pour la croissance économique des pays en développement. Le Sénégal, dans sa vision Sénégal numérique 2025 ambitionne de réduire l'utilisation des espèces aussi bien au niveau de l'Etat, que des Entreprises et des Particuliers. Dans cette perspective, la finance numérique représente un levier essentiel pour la transformation numérique et il existe au Sénégal une forte croissance de la détention de comptes « mobile money » ou portefeuilles électroniques. Ce taux est passé à 31,8% en 2017, contre 6% en 2014 (Findex 2017). En outre, selon le rapport de 2017 de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) sur la situation des services financiers numériques dans l'UEMOA, le Sénégal regroupe environ 10% des souscripteurs et 12% du volume de transactions de la région UEMOA. Malgré cette forte hausse du taux d'adoption, le Sénégal se place en 5ème position parmi les 8 pays de l'Union en termes du nombre d'abonnés (alors qu'il occupe la 2ème place en termes de PIB).

Objectif. La finance numérique permet la réduction des coûts des transactions, une meilleure efficacité dans le traitement des opérations et une plus grande transparence dans les paiements de l'Etat, ce dernier est le plus grand payeur et receveur de transactions. Une étude effectuée par le *Better Than Cash Alliance* (BTCA) au Sénégal, indique que la numérisation des paiements publics pourrait permettre d'injecter annuellement plus de 104 milliards FCFA au PIB de l'Etat. Toutefois, les défis liés au développement de la finance numérique au Sénégal relèvent pour l'essentiel du cadre réglementaire et politique. Le renforcement de l'utilisation des services financiers numériques impliquerait que l'Etat lève les contraintes qui freinent leur utilisation accrue, permettant ainsi d'aller au-delà des services de paiement et de retrait. Un examen approfondi de l'utilisation de la monnaie électronique au Sénégal fait ressortir que 12% des fonds déposés dans les comptes de monnaie électronique font l'objet de retrait en espèces et 39% servent au rechargement d'unités téléphoniques, traduisant ainsi que les possibilités d'utilisations autres que le cash ne sont pas suffisamment diversifiées.

La distribution limitée des services financiers numériques ressort comme un frein essentiel à leur disponibilité. Selon les dernières statistiques de la BCEAO, environ 67 315 agents distributeurs de monnaie électronique sont répartis sur le territoire et servent 5.3 millions de souscripteurs. La moyenne par agent ressort à 80 clients/souscripteurs. Toutefois, le secteur bancaire et de microfinance ne disposent pas d'une offre de service aussi répandue. En découle le besoin de réformes dans le domaine de la distribution et de l'intermédiation des services financiers numériques (épargne, crédit) outre ceux offerts par les Emetteurs de monnaie électronique (transferts d'argent).

Résultats attendus. La présente note tente d'expliquer les contraintes au développement des SFN au Sénégal et propose des réformes nationales et régionales qui pourraient débloquent leur potentiel.

DÉVELOPPER LA FINANCE NUMÉRIQUE AU SÉNÉGAL

Maimouna Gueye et Laurent Gonnet

Table des matières⁷⁷

Résumé exécutif	118
I. Introduction et contexte	121
II. Défis et opportunités de la finance numérique au Sénégal	125
III. Objectifs de réformes prioritaires.....	132
IV. Réformes à court terme.....	133
V. Réformes à long terme.....	133
Annexe 1 : Chaine des réformes prioritaires et acteurs concernés	136
Annexe 2 : Indicateurs pour les services financiers numériques	137
Bibliographie	137

⁷⁷ La revue technique par les pairs a été effectuée par Peter McConaguy et Sarah Zekri.

Acronymes

AFI :	Alliance pour l'Inclusion financière
APBEF :	Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers
BCEAO :	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIC -UEMOA :	Bureau d'Information sur le Crédit
DAB :	Distribution automatique de billet
EME :	Etablissement de Monnaie Electronique
FCFA :	Franc de la Communauté Financière Africaine
FNFI :	Fonds National pour la Finance Inclusive
GAB :	Guichet automatique de banques
GIM-UEMOA :	Groupement Interbancaire Monétique de l'UEMOA
IF :	Institution financière
IMF :	Institution de microfinance
PME :	Petites et moyennes entreprises
SGCB :	Secrétariat Général de la Commission Bancaire de l'UMOA
SFD :	Système Financier Décentralisé (Institution de microfinance dans l'UEMOA)
TPE :	Très petites entreprises
UE :	Union Européenne
UMOA :	Union Monétaire Ouest-Africaine
TPE :	Terminal de Paiement Electronique
UFA 2020 :	Universal Financial Access 2020
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA :	Union Monétaire Ouest Africaine

I. Introduction et contexte

La nouvelle Stratégie nationale de développement du secteur de la finance inclusive s'inscrit dans un contexte où le Sénégal a entrepris d'importantes réformes pour accélérer sa croissance, réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie des populations. Cette note est élaborée dans le cadre du dialogue engagé entre la Banque mondiale et le Gouvernement du Sénégal sur les politiques à mettre en œuvre en vue d'une croissance accélérée et basée sur les nouvelles technologies du numérique en particulier. Elle porte essentiellement sur la finance numérique autour de laquelle un état des lieux au Sénégal a permis de faire ressortir les principaux défis et opportunités liés à ce secteur en pleine croissance en Afrique. Sur la base de ces défis, la note propose une série de réformes phares à mettre en œuvre pour accélérer l'adoption et l'utilisation des services financiers numériques par les populations.

Telle que définie par les Principes de haut niveau du G-20 pour l'inclusion financière numérique, l'expression « services financiers numériques (SFN) » couvre les produits et services financiers, notamment les paiements, transferts, épargne, crédit, assurance, titres et relevés de compte. Les services financiers numériques sont fournis via la technologie numérique y compris au moyen d'une carte de paiement, en ligne ou via un téléphone mobile. Divers instruments peuvent être liés à de l'argent électronique ou à des comptes bancaires traditionnels. Les SFN peuvent fournir aux individus et aux ménages des canaux pratiques et abordables pour effectuer et recevoir des paiements, ainsi que pour épargner et emprunter. Les entreprises peuvent tirer parti des SFN pour traiter plus facilement avec leurs clients et fournisseurs, ainsi que pour établir des historiques de crédit numériques et rechercher des financements. Les gouvernements peuvent utiliser les SFN pour accroître l'efficacité et la transparence dans divers flux de paiement, y compris pour le décaissement des transferts sociaux et la réception des paiements d'impôts.

Selon le dernier rapport de la Banque mondiale sur l'Initiative UFA 2020⁷⁸, l'accès aux services financiers et l'inclusion financière jouent un rôle crucial dans le processus de développement. Cette situation influe positivement sur la croissance, la répartition équitable des revenus, l'innovation et les emplois. Dans les économies en développement, 63% des adultes ont un compte soit dans une institution financière, soit par l'entremise d'un fournisseur de monnaie électronique, ce qui laisse 1,7 milliard d'adultes sans accès à un compte de transaction de base. En outre, il existe un déficit de financement formel pour les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) de plus de \$5.2 trillions et plus de 65,3 millions MPME formels ont un accès limité au crédit dans les pays en développement.

Les SFN donnent lieu à des opportunités économiques et permettent de formaliser les transactions financières grâce à la traçabilité que donne le réseau de télécommunication. Les Institutions financières peuvent ainsi désormais créer des services plus innovants et accessibles

⁷⁸ Universal Financial Access.

ENCADRÉ 1 : Partenariat entre MTN et Advans en Côte D'ivoire

En août 2014, l'institution de microfinance ivoirienne Advans Côte d'Ivoire s'est associée à un réseau de coopératives de cacao et à MTN Côte d'Ivoire afin d'offrir aux agriculteurs un compte d'épargne Advans, sans agence, accessible via un compte d'argent mobile. Le service, initialement conçu pour atteindre 7500 agriculteurs répartis dans 40 coopératives, encourage l'épargne et a reçu le soutien du Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres (CGAP).

En août 2017, le service avait atteint plus de 13 500 agriculteurs répartis dans 100 coopératives de cacao. À fin 2017, environ 6000 agriculteurs ont eu recours à ce nouveau canal numérique pour transférer de l'argent de leur compte Advans à un compte d'argent mobile. (GSMA)

aux populations résidant loin du réseau de banques. Ces services tels que le crédit numérique ou l'épargne ouvrent des opportunités d'affaires qui ont un fort impact sur la croissance économique des pays. Le Rapport de McKenzie de 2016 prédit un potentiel d'économie de 3 milliards de dollars que pourrait réaliser les pays émergents en se basant sur la technologie numérique dans la réalisation des transactions financières. Se référant à nouveau au rapport de McKinsey, il estime que la transformation numérique des institutions financières pourrait augmenter leurs revenus annuels de 45%, dont 15% tirés de services à la clientèle, et 30% provenant de la réduction des coûts opérationnels. La Equity Bank au Kenya a démontré comment la transformation numérique pourrait radicalement réduire les coûts opérationnels via les services aux usagers.

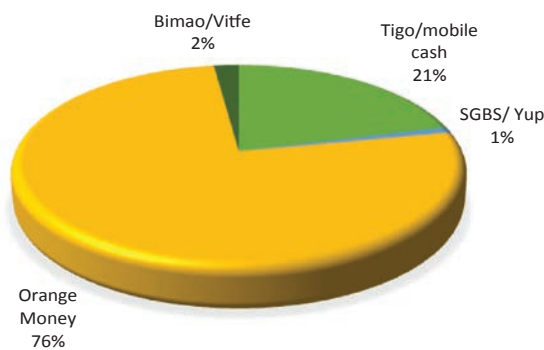
Selon une étude de Microsave, outre les gains en revenus et la réduction des coûts, trois autres avantages compétitifs se dégagent de la transformation numérique des institutions financières (IF) : leur proximité traditionnelle à la clientèle ainsi que leur autorisation d'exercice constituent un pas d'avance par rapport aux Fintechs qui doivent construire un réseau et bien souvent ne sont pas autorisées à offrir des services de crédit et d'épargne. En outre, les IF peuvent offrir des services personnalisés afin de faciliter l'expérience client. Enfin, grâce à la technologie elles peuvent participer à l'économie réelle et avoir un impact sur d'autres industries : agriculture, énergie, eau, etc.

De manière générale, quatre avantages ressortent de l'utilisation de la téléphonie mobile dans les services financiers : 1) plus d'opportunités économiques et accès au crédit à de meilleures conditions grâce à la téléphonie mobile ; 2) augmentation de la sécurité et de la transparence des opérations de l'État en se basant sur les moyens de paiement électroniques ; 3) mise à disposition de produits d'assurances et d'épargne pour les populations rurales en intégrant plus d'acteurs dans l'écosystème et 4) réduction de l'utilisation de la monnaie fiduciaire (source de perte, vol, détournement, etc.).

Grâce à des réformes étatiques, l'Inde a intégré 800 millions de personnes au système financier. L'Inde est un des pays où la numérisation des transactions a fortement fait l'objet de succès grâce à l'implication notable de l'État qui a mené des réformes portant notamment sur l'identification unique des populations et l'ouverture de comptes bancaires associée à l'identifiant (Adhaar). Une interopérabilité est ajoutée comme 3^{ème} pilier à cette transformation numérique constituant ainsi le système trilogique dénommé INDIA STACK. Cet objectif est basé sur une vision, celle de transformer le pays en une économie numérique par 2020. En termes de résultats, le gouvernement indien a réussi à limiter les pertes dues à de nombreux intermédiaires dans les transferts G2P, réalisant les transferts de manière directe. Ces transferts directs ont permis à 300 millions de bénéficiaires de recevoir un total de \$8,3 milliards en paiements de 57 différents programmes gouvernementaux, depuis 2008. Des économies importantes ont été réalisées sur les divers programmes de transfert du gouvernement. Le programme de trésorerie pour le travail, par exemple, a permis une économie d'environ \$176 millions, tandis que le programme national d'aide sociale a permis d'épargner \$368 millions en raison des paiements numérisés. La plus grande économie cependant (plus de US \$1 milliard), est venue du gaz, largement utilisé pour la cuisine en Inde, désormais payé en monnaie électronique.

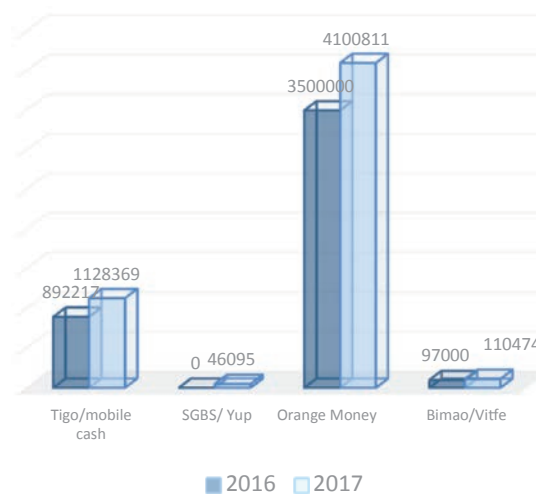
Le paysage financier au Sénégal est assez diversifié avec un total de 448 institutions formelles en activité, qui comprend 24 banques, 3 institutions financières, 387 institutions de microfinance également appelées systèmes financiers décentralisés (SFD), 29 compagnies d'assurance, 2 Institutions monétaires électroniques (EMI) et la National Post Corporation. Deux principaux opérateurs de transfert d'argent sont également présents sur le marché offrant essentiellement

GRAPHIQUE 1 : Mobile money au Sénégal, Part de marché par fournisseur

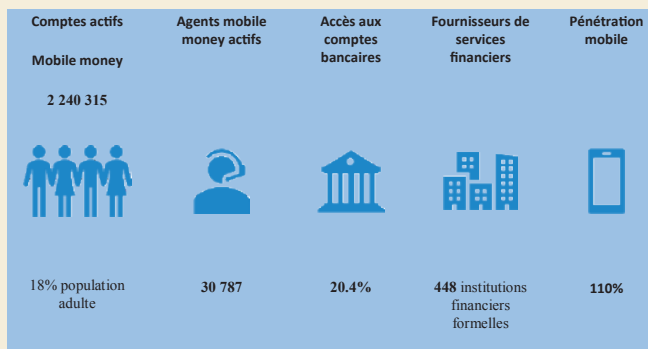


Source : BCEAO, 2017

GRAPHIQUE 2 : Souscripteurs de mobile money au Sénégal.



ENCADRÉ 2 : Paysage financier au Sénégal.



Source : BCEAO and ARTP

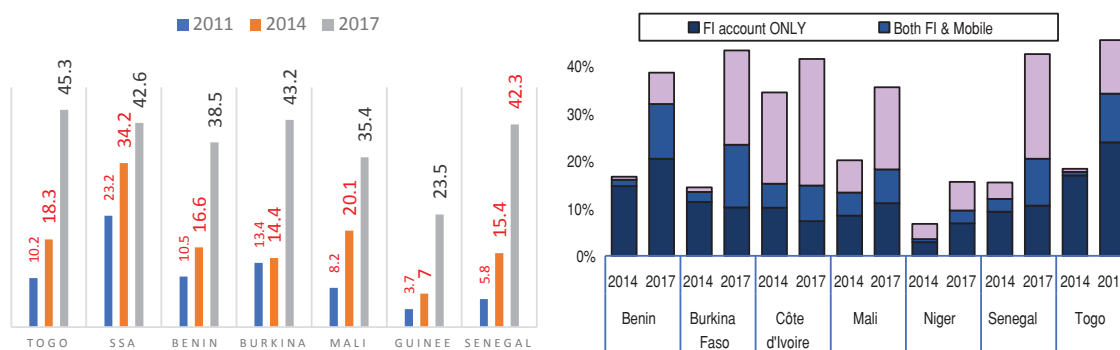
ENCADRÉ 3 : Quelques Fintechs au Sénégal



des services OTC⁷⁹ (Wari et Joni Joni). Enfin, plusieurs fintechs sont récemment apparues au Sénégal.

Le mobile money renforce l'inclusion financière au Sénégal. Les données récentes de Findex indiquent que l'accès aux comptes a presque triplé entre 2011 et 2017, atteignant 42,3% (+ 27pp). Cette hausse est principalement imputable aux comptes de mobile money comme c'est le cas dans la plupart des pays en Afrique Subsaharienne. En termes absolus, les détenteurs de comptes auprès des établissements de monnaie électronique ont atteint 5,3 millions en hausse par rapport à environ 2 millions en 2011. Entre-temps, le secteur bancaire ne compte que 1 620 000 détenteurs de comptes et institutions de microfinance pour 2,6 millions adhérents.

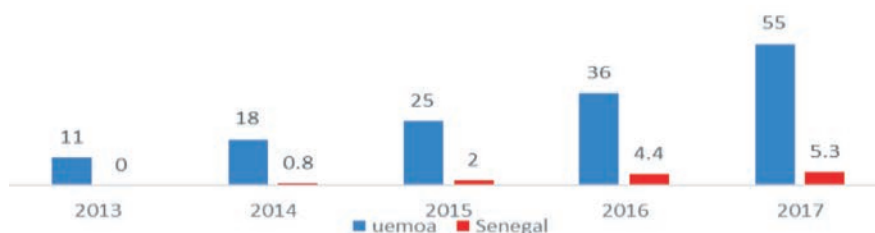
GRAPHIQUE 3 : Croissance du taux d'accès aux comptes



Source : Findex 2017

⁷⁹ Over the counter : faisant intervenir un agent.

GRAPHIQUE 4 : Evolution du nombre de détenteurs de comptes mobile money



Source : BCEAO

Une enquête du groupe de la Banque mondiale a révélé qu'un adulte sénégalais sur cinq (20,4%) détient un compte dans une banque. Alors que les niveaux d'inclusion financière du Sénégal sont similaires à ceux d'autres économies d'Afrique subsaharienne (Burkina, Togo), le pays est en retard par rapport à d'autres pays en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Ghana).

L'adoption du mobile money a amorcé une croissance notable en 3 ans, mais le Sénégal demeure en retard par rapport aux pays voisins. Il existe au Sénégal une forte croissance de la détention de comptes « mobile money » ou porte-monnaies électroniques. Ce taux est passé à 31,8% en 2017, contre 6% en 2014 (Findex 2017). En outre, selon le rapport de 2017 de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) sur la situation des services financiers numériques dans l'UEMOA, le Sénégal regroupe environ 10% des souscripteurs et 12% du volume de transactions de la région UEMOA. Malgré cette forte hausse du taux d'adoption, le Sénégal se place en 5^{ème} position parmi les 8 pays de l'Union en termes du nombre d'abonnés (alors qu'il occupe la 2^{ème} place en termes de PIB).

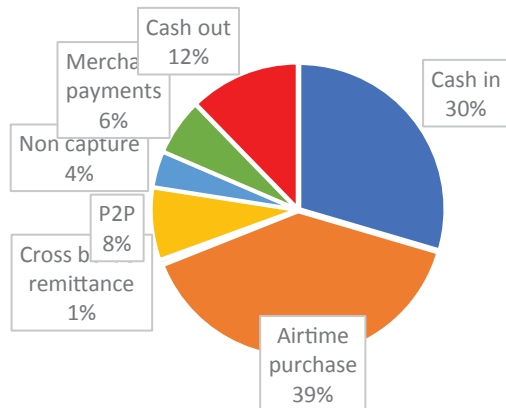
La présente note tente d'expliquer les contraintes au développement des SFN au Sénégal et propose des réformes nationales et régionales qui pourraient débloquer leur potentiel. Elle aborde les défis qui s'opposent au développement de la finance numérique au Sénégal avant d'aborder les opportunités associées à l'usage plus poussé de la technologie dans le contexte des services financiers au Sénégal.

II. Défis et opportunités de la finance numérique au Sénégal

Il existe au Sénégal une forte dominance du paiement en espèces. En effet, l'économie sénégalaise est encore fortement dominée par l'utilisation accrue des espèces dans les transactions financières). Un examen approfondi de l'utilisation de la monnaie électronique au Sénégal fait ressortir que 12% des fonds déposés dans les comptes de monnaie électronique font l'objet de retrait en espèces et 39% servent au rechargement d'unités téléphoniques, traduisant ainsi que les possibilités d'utilisations autres que le cash ne sont pas suffisamment diversifiées.

L'Etat Sénégalais utilise très peu les instruments de paiement électroniques pour la réalisation des dépenses de petits montants. En 2017, seuls 7% d'adultes ont reçu un paiement de l'Etat par

GRAPHIQUE 5 : Répartition par type d'opérations mobile money



Source : BCEAO

il convient de noter la diffusion du numérique dans les secteurs économiques prioritaires, entre autres la promotion du commerce électronique et des services financiers. Cette vision est soutenue au plan réglementaire par la Directive n8 /CM/2002 sur la promotion de la bancarisation et l'utilisation des moyens de paiement scripturaux dans les Etats membres de l'UEMOA, en particulier « les relations des États et Administrations publiques avec leurs fonctionnaires et agents ainsi qu'avec leurs partenaires et les contribuables ». Ce texte a été transposé au Sénégal en 2004. Ces textes imposent le paiement par voie digitale des salaires, indemnités et autres prestations dus par l'Etat supérieurs à 100 000 FCFA et l'encouragent pour les paiements de même nature inférieurs à 100 000 FCFA. Cette même exigence s'applique pour la collecte des Impôts, taxes et autres prestations dus à l'Etat.

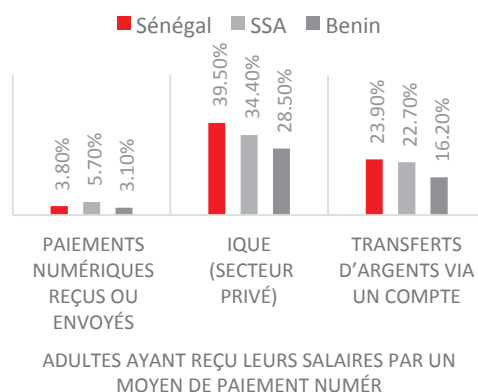
Dans le secteur privé, l'utilisation effective des paiements numériques reste relativement faible. En atteste le pourcentage de personnes ayant utilisé un compte pour payer une facture ou utilisé une carte de débit ou crédit pour faire un achat. Cette dernière donnée ressort à 5.1%, moins qu'au Benin et qu'en Afrique Subsaharienne (Findex 2017). Très peu de personnes employées par le secteur privé ont reçu leurs salaires via un compte soit 3.8% (Graphique 6). A l'inverse, les paiements et transferts de personne à personne sont très prisés, dépassant même la moyenne Subsaharienne (Graphique 6).

D'autres services financiers tels le microcrédit et la micro épargne ainsi que la micro assurance ne font pas encore l'objet de digitalisation à grande échelle. L'innovation dans ce domaine est encore à un stade embryonnaire avec quelques rares initiatives lancées par des Institutions comme Microcred. L'épargne et le crédit informels sont encore dominants et le recours aux comptes pour emprunter ou épargner ressort à environ 7% (Tableau 1). Le système d'informations du crédit ne couvre pas le périmètre des micro emprunteurs et ne se base pas sur les données digitales pour évaluer la capacité de remboursement de la clientèle. Au Kenya, le microcrédit numérique a pris

voie électronique (Findex 2017). Le Trésor s'est engagé dans un processus de modernisation de son système d'information interne et est désormais connecté aux systèmes de paiement de la Banque centrale (STAR-UEMOA et SICA-UEMOA). Le défi pour le gouvernement aujourd'hui est de numériser les paiements destinés aux personnes non bancarisées et d'automatiser la collecte des paiements dus à l'Etat. Dans le cadre de la stratégie Sénégal Numérique 2016–2025, le Trésor vise à devenir une administration connectée, au service du citoyen et des entreprises, avec notamment la dématérialisation des procédures administratives. En outre,

GRAPHIQUE 6 : Quelques utilisations du paiement numérique

LE PAIEMENT DES SALAIRES PAR LES ENTREPRISES SONT MOINS FREQUENTS QUE LES PAIEMENTS DE PERSONNE A PERSONNE



Source : Findex

de l'ampleur avec le service de crédit et d'épargne numérique « M-ShWari » qui a permis à plus de 10 millions d'utilisateurs de s'intégrer au système financier de manière durable. Il convient toutefois de relever les risques de surendettement et de réputation inhérents à ce type de service et qui peuvent porter préjudice à la clientèle.

Les points d'accès aux services financiers sont peu répandus. Selon la BCEAO, l'accès géographique aux services financiers ressort à environ 424 personnes pour 1 point de services, incluant tous les secteurs (banque, postes, microfinance, monnaie électronique)⁸⁰. Cette situation s'explique

TABLEAU 1 : Accès des adultes à l'épargne et au crédit

Indicateur	Sénégal	SSA	Benin
Adultes ayant épargné via un compte	7.3% 6.6% en 2014	14.9%	9.8%
Adultes ayant épargné de manière informelle	23.8%	25.8%	28.2%
Adultes ayant emprunté auprès d'une institution financière formelle	7.8% 4% en 2014	8.4%	11.4%
Adultes ayant emprunté de manière informelle	29.9%	31%	23.5%

Source : Findex 2017

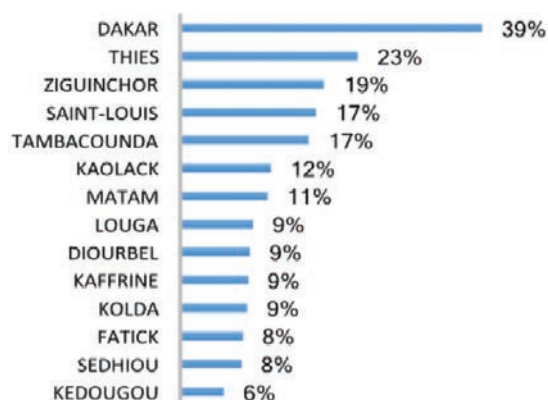
⁸⁰ Evolution des indicateurs de suivi de l'inclusion financière, BCEAO, 2016.

en partie par l'absence de règles pour l'intermédiation de services de microfinance, contrairement au secteur de la monnaie électronique pour lequel les conditions de distribution des services sont clarifiées dans l'Instruction du 8 mai 2015 relative à l'activité de monnaie électronique et aux établissements de monnaie électronique. L'adoption de ce texte en 2015 en lieu et place de l'Instruction de 2006 a contribué au fort développement du réseau de distribution dans l'UEMOA comme au Sénégal. Dans ce secteur, la BCEAO dénombre environ 67 315 agents distributeurs (principalement les opérateurs de téléphonie mobile) contre seulement 902 pour les Institutions de microfinance (Tableau 2).

TABLEAU 2 : Distribution des services financiers in Sénégal

ATM	Bank branches	MFI services points	Mobile money	POS
600	900	902	67 315	1700

Source : BCEAO, 2016



Alors que les opérateurs de téléphonie mobile sont autorisés à utiliser leur réseau pour distribuer des produits les IMF ne sont pas autorisées à utiliser des agents intermédiaires pour la collecte des dépôts d'épargne et les remboursements de prêts, les demandes de crédit et les demandes d'ouverture de compte, ce qui freine l'utilisation optimale et la vulgarisation des services dans les zones peu desservies. Dans les pays comme le Brésil ou le Kenya, la Banque Centrale a autorisé les banques et les SFD à recruter des agents pour étendre les services via la technologie numérique. Dans ces pays, le régulateur a fixé les conditions d'intermédiation via des agents bancaires débloquant ainsi le potentiel des banques et IMF à développer et élargir leurs réseaux via la banque à distance.

On constate en effet, depuis quelques années un très fort développement de réseaux d'agents dans certains pays en développement. Ces agents ont permis d'atteindre des publics exclus par les banques commerciales opérant de manière « classique » et même par les institutions de microfinance. Les pays de l'UMOA, y compris le Sénégal, ne semblent pas embrasser totalement ces tendances. Au-delà du développement des services de « mobile banking » par des opérateurs télécoms, la volonté de banques et des IMF agréées d'aller à la rencontre d'une clientèle additionnelle via des réseaux d'agents non-salariés, et quelques initiatives ont été menées, grâce notamment à l'Instruction 015-12-2010 de la BCEAO

ENCADRÉ 4 : Projet d'Interopérabilité des services financiers numériques dans l'UEMOA

Le projet d'interopérabilité des services financiers numériques est financé par la Fondation Bill & Melinda Gates à travers le Fonds pour l'Inclusion Financière numérique en Afrique (ADFI) hébergé à la BAD. L'objectif principal est de mettre en place une solution de paiement multilatérale permettant la fluidité des échanges entre tous les prestataires de services financiers numériques : banques, prestataires de services de paiement, institutions de microfinance, émetteurs de monnaie électronique, opérateurs de transfert de fonds via divers instruments et canaux (cartes, téléphones portables, Internet, etc.) et l'extension des services à tous types de comptes (comptes bancaires, porte-monnaie électroniques . . .) et de points d'accès (GAB, TPE, TPE mobile, agents, etc.). Cette stratégie sera construite autour de l'infrastructure de GIM -UEMOA en tant qu'opérateur multilatéral.

Les résultats attendus du projet constituent la mise en place d'une infrastructure de paiement régionale, une réglementation adaptée ainsi qu'un écosystème de parties prenantes engagées.

Le projet contribuera dans une large mesure à renforcer l'intégration économique et régionale et à créer un marché commun.

relative à l'activité des intermédiaires en opérations de banques, qui représente aujourd'hui le seul instrument juridique sur lequel les banques se reposent pour étendre leurs services à des entités tiers.

Une analyse comparative des régimes réglementaires applicables aux différents mandataires des institutions financières dans l'UMOA, fait ressortir : (i) qu'il n'existe pas de réglementation spécifique pour les intermédiaires opérant pour le compte des SFD ; (ii) que les Intermédiaires en Opérations Bancaires (IOB) sont soumis à un régime nettement plus contraignant, voire dissuasif par rapport à celui applicable aux intermédiaires opérant dans le cadre des instructions BCEAO relatives à la monnaie électronique ou aux transferts rapides d'argent (exigences de dépôt de garantie de 5 millions FCFA par agent, renouvellement de la demande d'agrément en cas de changement d'Etat) ; (ii) que les distributeurs non-salariés de produits et services financiers inclusifs dans l'UMOA sont soumis à une diversité de régimes juridiques en application de textes législatifs et d'instructions de la BCEAO. Cette diversité entraîne des stratégies d'ajustement institutionnel mais aussi un risque juridique accru non favorable aux investissements.

Il y a une absence de précisions sur l'opérationnalisation du dispositif pour les contrats numériques. La Loi n° 2008–08 du 25 janvier 2008 garantit la validité et la sécurité des transactions électroniques, y compris les transactions liées au commerce électronique, la conclusion du contrat électronique, la signature électronique, la preuve électronique et la transmission électronique de documents ou actes administratifs. Toutefois, il y a une absence de précisions sur l'opérationnalisation du dispositif pour les contrats numériques. Plusieurs fournisseurs de services de paiement au Sénégal ont besoin d'adopter la signature numérique, mais le cadre de la certification électronique n'est toujours pas opérationnel. Les Etablissements de monnaie électronique (EME) se voient obligés de stocker les versions physiques des contrats signés avec les clients. Cela pose de véritables défis dans les zones rurales dans le cadre du transport et de l'archivage des contrats physiques. Pour aller plus loin, il convient de relever que le Programme BALI recommande l'utilisation de la technologie pour renforcer la validité et la crédibilité des contrats "smart", ce qui pourrait influencer sur les investissements.

L'infrastructure optimale permettant l'accès aux services financiers n'est pas en place. L'interopérabilité de tous les systèmes existants, pour offrir aux utilisateurs une interface de paiement unique qui fonctionnera quelle que soit la nature du compte de l'utilisateur (compte bancaire, porte-monnaie électronique, dépôt chez l'opérateur de télécommunication, cash en dépôt ou en retrait etc.) n'est pas encore effective. Le GIM-UEMOA, groupement interbancaire monétaire agissant dans tous les pays de zone UEMOA est de ce point de vue un acteur clé. Soutenu par la BCEAO, le GIM-UEMOA travaille à réaliser cette interopérabilité. Elle permettra d'asseoir un environnement transactionnel simplifié pour l'utilisateur et démultipliera l'adoption des moyens de paiement électronique par les acteurs du commerce et par les consommateurs.

D'autre part, l'accès à l'USSD (Unstructured Supplementary Service Data⁸¹) bien que libéralisé, demeure coûteux. L'Agence de régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) gère la distribution et la facturation de ce code. L'USSD ayant été récemment libéralisé par l'ARTP (avril 2018), cette innovation devrait permettre de changer la donne dans l'industrie du paiement en permettant à plus de fournisseurs de services financiers et de Fintech d'atteindre de nouveaux clients. Cependant, le coût d'accès à l'USSD au Sénégal est estimé à 20 FCFA par session, ce qui peut augmenter le coût final des services. Si l'on s'en réfère à Safaricom au Kenya et MTN en Afrique du Sud, le coût d'accès à une transaction USSD ressort à respectivement à l'équivalent de 5 FCFA et 8 FCFA. A cet égard, il serait fortement utile que l'ARTP lance une étude comparative des coûts facturés pour l'USSD à travers le monde. Il pourrait en résulter

⁸¹ Numéro court ou syntaxe permettant d'avoir accès à une interface appartenant à un opérateur de téléphonie mobile, par exemple #115#.

ENCADRÉ 5 : Fintechs au Sénégal

Quelques innovations qui ont fait leur preuve au Sénégal démontrent la viabilité technique et commerciale des Fintechs. On peut citer In-touch qui gère le système de paiement attaché aux stations-services de la société TOTAL, la société SENTOOL de BBS invest et ATPS. Ces trois Fintechs apportent une solution à l'utilisation des multiples terminaux et interfaces de paiement en proposant des plateformes intelligentes et multifonctionnelles qui intègrent les services de transfert d'argent et de monnaie électronique sur une seule et même interface permettant d'effectuer les transactions usuelles comme le paiement des factures d'eau et d'électricité, l'achat de crédit téléphonique, le paiement d'abonnement TV, le transfert d'argent etc.

Par ailleurs, on note les succès suivants : MaTontine qui est une plate-forme d'épargne "peer-to-peer" mobile avec un système de notation de crédit intégré. Les utilisateurs peuvent utiliser le pointage de crédit pour accéder aux prêts et autres services financiers au Sénégal. En moins d'un an de lancement, la start-up comptait 475 utilisateurs actifs, distribuait des prêts d'une valeur de 12 000 \$ avec un taux de défaut de 0%. Il y a aussi PayDunya, une solution de paiement qui permet aux particuliers et aux entreprises de collecter et d'effectuer des paiements avec ou sans compte bancaire. Le démarrage facture aux commerçants une commission de 4% pour chaque paiement de 18 cents (100 FCFA). PayDunya a embarqué une trentaine de marchands au Sénégal dans les deux ans suivant le lancement du traitement d'une moyenne de 60 000 \$ par mois.

une facturation allégée pour les transactions financières via USSD. La réduction potentielle de recettes immédiates pour l'État serait compensée par un gain sur le volume de transactions sur le long terme.

L'absence de cadre réglementaire spécifique aux Fintechs constitue un frein à l'évolution optimale de la finance numérique. Actuellement au Sénégal, de nombreux jeunes entrepreneurs de l'espace Fintech expriment une volonté de créer des solutions innovantes qui pourraient donner un fort essor à la finance numérique. Ces entreprises souffrent du manque d'un cadre réglementaire pour le secteur FinTech. Cette situation est un obstacle sérieux au développement de la finance numérique. En effet, certaines Fintechs sont considérées comme des « Opérateurs Techniques » par le régulateur bancaire. Ils ne peuvent trouver leur salut qu'en évoluant pour devenir des EME (Etablissement de Monnaie Electronique), mais le ticket d'entrée est très élevé car le capital demandé aux EME (300 millions de CFA) est une réelle barrière à l'entrée. Le programme BALI de la Banque mondiale recommande l'adoption de cadres réglementaire propices aux Fintechs.

Le dispositif de protection du consommateur n'est pas en adéquation avec l'évolution du numérique. Le cadre de protection du consommateur financier est peu connu et peu appliqué, ce qui constitue un risque pour la confiance du consommateur : la loi sur la protection des données personnelles, la loi sur la cybercriminalité, le mandat de l'Observatoire de la Qualité des services financiers ne couvrent pas le périmètre du numérique. Le danger est que sans protection, des incidents et des abus se multiplient, sapant la confiance et, partant, la dynamique de développement sur le long terme. De plus, personne ne joue le rôle de comparateur de prix. Or la transparence est non seulement bonne pour la concurrence mais aide aussi à créer ce climat de confiance pour les usagers. Le programme BALI, à nouveau, recommande le renforcement de la capacité institutionnelle, l'amélioration de la communication et l'expansion de l'éducation financière comme éléments clés d'un meilleur développement de la finance numérique.

Il convient toutefois de relever qu'un certain nombre de risques accompagnent l'introduction de la technologie dans les services financiers. Ceux-ci ont trait notamment à la cybercriminalité et aux cyber-attaques qui constituent aujourd'hui un fléau en Afrique de l'Ouest. A cet égard, le Sénégal a mis en place une brigade de lutte contre la cybercriminalité pour accompagner les efforts de finance inclusive. Sur la base d'une stratégie nationale de cybersécurité de 2022, le GoS a procédé à l'évaluation du contexte stratégique de la cybersécurité, y compris les menaces actuelles et futures. Le gouvernement sénégalais reconnaît les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes dans la protection des intérêts sénégalais dans le cyberspace et s'engage à collaborer et à coopérer avec toutes les parties prenantes de l'écosystème de la cybersécurité dans le Sénégal (comme l'administration publique, les entreprises et d'autres organisations ainsi que les particuliers), avec des organisations hors du Sénégal, ainsi qu'avec des organisations internationales pour protéger le Sénégal dans le cyberspace. Les entreprises financières doivent signaler au régulateur tout incident de cybersécurité et effectuer des tests et des simulations réguliers. Ils doivent surveiller, analyser et gérer en permanence les menaces et les risques, atténuer, préparer, intervenir et traiter les incidents. La stratégie vise à concevoir et mettre en œuvre des scénarios de simulation d'incidents de Cyber-sécurité.

III. Objectifs de réformes prioritaires

Au regard des contraintes précitées, deux objectifs prioritaires pourraient être dégagés en vue de proposer des réformes à court et long terme tout en distinguant celles relevant de l'Etat du Sénégal de celles dépendantes de la BCEAO. Le premier objectif consisterait à renforcer l'utilisation des services financiers numériques par les particuliers, les entreprises et l'Etat ; et le second viserait à développer la distribution des services financiers numériques à travers le concept de « Agent banking ». La présente note tentera donc d'apporter

des solutions de réformes propices au renforcement de l'utilisation des services financiers numériques et à la distribution des services financiers offerts par les différentes institutions et prestataires de services de paiement.

Réformes à court terme

Faire appliquer l'Arrêté ministériel relatif à la numérisation des recettes et dépenses de l'Administration publique (niveau national) (*Validé dans le cadre de l'appui budgétaire de la Banque mondiale*). Au regard de l'utilisation massive de la monnaie fiduciaire par l'Etat du Sénégal et de la place importante de l'Etat dans les opérations financières réalisées sur le plan national, le Trésor Sénégalais gagnerait à faire appliquer l'Arrêté ministériel relatif à la numérisation des recettes et dépenses de l'Administration publique. Ce texte, signé en Octobre 2018, définit les conditions selon lesquelles tout prestataire de services financiers habilité selon la réglementation en vigueur, peut souscrire à un appel d'offre de l'Etat. Cet Arrêté définit également les spécifications techniques ainsi que les exigences de sécurité, d'interopérabilité et de protection des données personnelles nécessaires à la bonne réalisation des transactions. Il conviendrait donc, que l'Etat veille à son application.

Fixer par Arrêté ministériel, les conditions et le coût d'accès à l'infrastructure de télécom pour les services financiers numériques en particulier (niveau national). Malgré l'accès libéralisé aux codes USSD comme précédemment indiqué, le coût ressort inaccessible pour certains prestataires. Il conviendrait que l'Etat pousse un peu plus loin ce début de réforme autour de l'USSD pour veiller à réduire ou plafonner les tarifs d'accès à l'infrastructure télécom, particulièrement pour ce qui concerne les services financiers. Cette mesure pourrait s'apparenter à l'Instruction de la BCEAO portant sur la gratuité des services bancaires. Il pourrait donc être envisagé un diagnostic de l'application de la Décision de libéralisation et d'un benchmark exhaustif en vue d'une évaluation de l'impact potentiel de la réduction de l'accès à l'USSD au Sénégal.

Prendre un nouveau décret pour élargir de mandat et les attributions de l'Observatoire de la Qualité des services financiers afin d'intégrer les aspects de finance numérique. Pour aller plus loin cet organe pourrait jouer le rôle de comparateur de coûts des services financiers afin de permettre aux utilisateurs d'être mieux informés. Enfin, vu l'introduction de la technologie dans les services financiers, il conviendrait d'octroyer à l'OQSF la responsabilité de veiller à l'éducation numérique des populations. Pour ce faire, une réforme institutionnelle de l'OQSF devrait être engagée.

Réformes à long terme

Adopter une réglementation pour les Fintechs (niveau régional). Vu le nombre important d'initiatives au Sénégal et dans la région UEMOA et au regard du nombre croissant d'utilisateurs

de monnaie électronique, il serait opportun de fixer les conditions d'exercice de l'activité de fin-tech comme cela a été le cas au Mexique. Une note de concept présentant les risques et diverses actions à entreprendre par les banques centrales, est en cours d'élaboration par la Banque mondiale sur financement de FIRST Initiative.

Finaliser et mettre à jour la loi sur les transactions électroniques afin de prendre en compte la signature électronique (niveau national). Il est recommandé que l'Etat mette à jour la loi 2008 du 25 janvier 2008, en vue d'englober un dispositif clair de signature électronique au Sénégal. Cette mise à jour permettrait aux prestataires de certification électronique de fournir des certificats aux institutions financières, telles que Orange Money, qui en font la demande.

Réduire le montant de référence fixé dans l'Instruction de la BCEAO relative à la promotion de la bancarisation et de l'utilisation des moyens de paiement scripturaux, de 100 000 FCFA à 50 000 FCFA (niveau national et régional). Cette Instruction, prise en 2002, en dérivé de la Directive 2002 sur le même objet, vise à encourager les Administrations publiques à une plus grande numérisation des paiements de l'Etat. Cette mesure a permis la numérisation du salaire de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat dans la zone UMOA dont le montant est supérieur ou égal à 100 000 FCFA. Plus de 15 ans après l'entrée en vigueur de cette Instruction et au regard de l'évolution des moyens de paiement scripturaux, il conviendrait de revoir ce seuil à la baisse en vue d'englober plus de transactions.

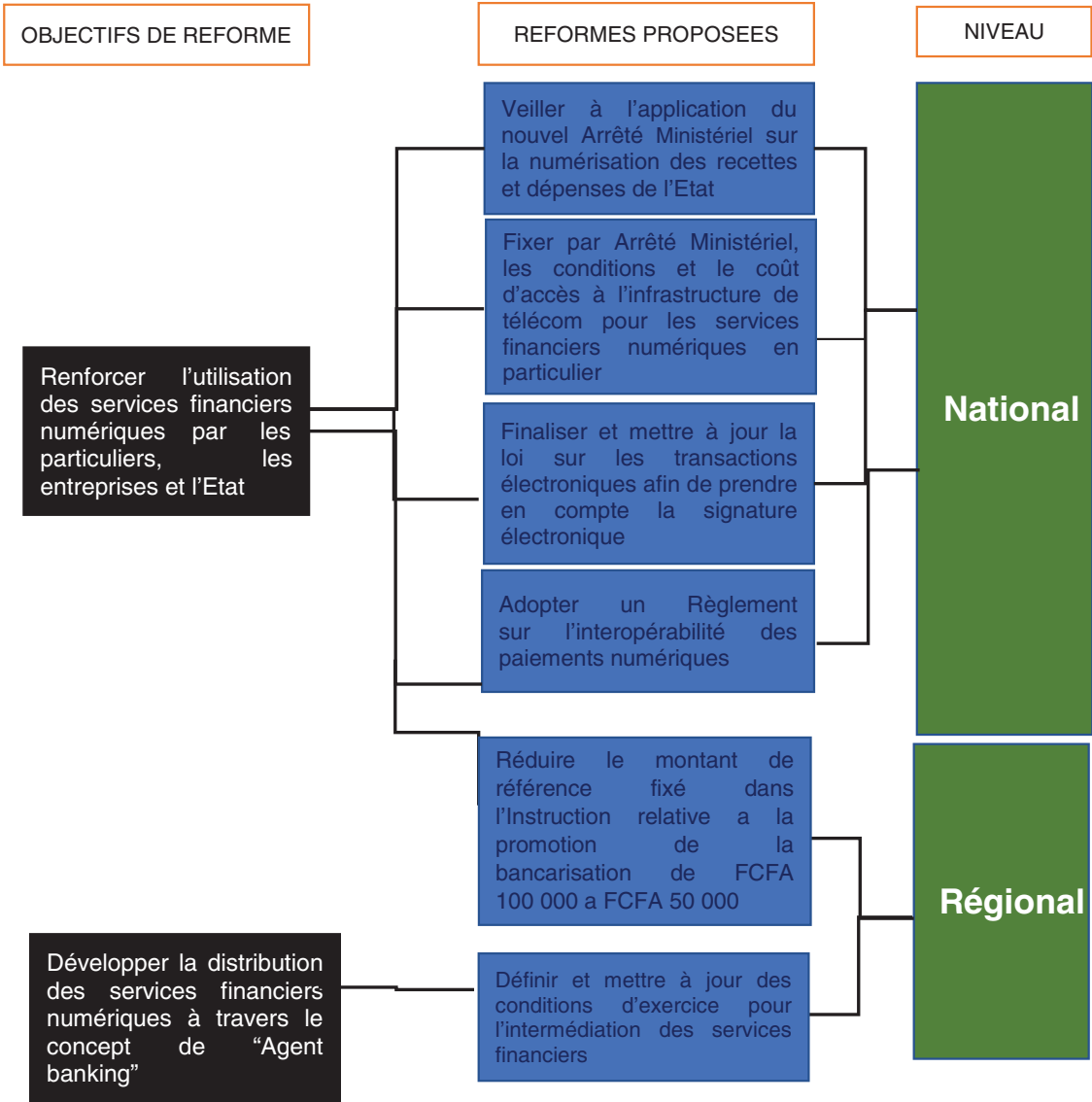
Définir et mettre à jour des conditions d'exercice pour l'intermédiation des services financiers (niveau régional). Pour qu'il fonctionne au Sénégal, le modèle d'affaires « Agent Banking » nécessite une réforme du cadre réglementaire des intermédiaires en opérations de banques et de SFD. A cet égard, la Banque mondiale propose à la BCEAO des points de révision de la réglementation des IOB, notamment portant sur la loi bancaire qui concernerait : un assouplissement des conditions d'exercice et la fixation de règles pour le secteur de la microfinance en particulier.

A cet égard, il est proposé une réforme de la réglementation et de la supervision des intermédiaires en opérations de banque qui pourrait se faire en deux phases (niveau régional). La première impliquerait d'aligner le régime des IOB sur celui des distributeurs de monnaie électronique, en intégrant la spécificité d'une offre de services bancaires complète. La deuxième consisterait à une modification de la loi bancaire en ses articles 38 et 105 afin de permettre un régime hiérarchisé : il s'agira de créer un modèle qui permettrait l'existence de « Super agents » et « agents simples » avec des exigences hiérarchisées, selon une approche modulée en fonction des risques (Risk Based Approach). Les exigences relatives aux « agents simples » pourraient être conformes à celles fixées dans l'instruction 008-05-2015 sur les émetteurs de monnaie électronique.

Adopter un Règlement sur l'interopérabilité des paiements numériques (niveau national).

Au regard de l'existence des initiatives de paiement en boucles fermées (Orange, YUP, TigoCash, Wari), il conviendrait que le Sénégal adhère très rapidement au projet régional d'interopérabilité piloté par la BCEAO et le GIM UEMOA. Cette implication pourrait se matérialiser par l'adoption d'un règlement pour l'interopérabilité des plateformes qui pourrait évoluer en un texte régional. Cette mesure inciterait à une meilleure organisation de l'interopérabilité sur le territoire et induirait à long terme une hausse du volume d'utilisation et une baisse des tarifs.

Annexe 1 : Chaine des réformes prioritaires et acteurs concernés



Annexe 2 : Indicateurs pour les services financiers numériques

Indicateurs	Source
4 Services financiers numériques	
4.1 Utilisation	
4.1.1 Utilisation de services financiers numériques	
4.1.1.1 % adultes détenant un compte de monnaie électronique	42.3%
4.1.1.2 % adultes utilisant l'internet ou le téléphone portable pour accéder à un compte de transaction	29.4%
4.1.1.3 % adultes effectuant ou recevant des paiements numériques dans les 12 derniers mois	39.5%
4.1.1.4 % adultes qui utilisent l'internet pour payer des factures ou acheter des articles en ligne dans les 12 derniers mois	10.4%
4.1.1.5 % paiements agricoles via les paiements digitaux	Non disponible
4.1.1.6 % adultes envoyant et recevant des transferts d'argent via un compte	23.9%
4.1.1.7 % adultes recevant leurs salaires via des canaux digitaux	39%
4.1.1.8 % volume de transactions électroniques per 1000 adultes	8772
4.2 Politique et Réglementation	
4.2.1 Accès à l'industrie	
4.2.1.1 % paiements de masse/numériques par capita offert par les établissements non bancaires	15,04
4.2.2 Canaux de livraison & Innovation	
4.2.2.1 % Adultes ayant reçu un paiement du gouvernement via un canal numérique	7%
4.2.2.2 % Nombre de points d'accès pour 100 000 adultes (e.g. agent, TPE, GAB)	340
4.2.2.3 % de comptes ouverts à distance	Non disponible

Bibliographie

Rapport sur les services financiers numériques dans l'UEMOA, 2017.

Loi 2008 du 25 janvier 2008 sur les transactions électroniques.

Directive 2002 sur la promotion de la bancarisation et de l'utilisation des moyens de paiement scripturaux dans l'UEMOA.

Rapport sur la numérisation des paiements au Sénégal, Décembre 2018.

Les Services financiers numériques (SFN) au Sénégal, UNCDF.

Rapport du Findex 2017.

Evolution des indicateurs de suivi de l'inclusion financière, BCEAO.

Sénégal

NOTES DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

POUR UNE RÉFORME DU SECTEUR DES TRANSPORTS

Résumé exécutif

Contexte. Le secteur des transports joue un rôle essentiel dans l'économie sénégalaise. Il constitue un maillon fondamental de la chaîne liant les zones de production aux centres de consommation ; c'est également un acteur clé de l'insertion du pays dans le commerce international, qu'il soit à destination de l'Europe, des Amériques ou de l'Asie, ainsi que des échanges avec les autres pays de l'Afrique de l'Ouest (le Sénégal est typiquement une porte d'entrée naturelle pour des pays enclavés comme le Mali) ; c'est enfin le secteur qui permet aux personnes de se déplacer pour accéder aux services, notamment ceux en appui au capital humain comme l'école, la santé, la protection sociale, ainsi qu'aux marchés et aux emplois. Avec le déclin du chemin de fer et du transport maritime et fluvial, hors import-export, près de 98% du transport intérieur sénégalais se font aujourd'hui par la route. Le Sénégal a récemment densifié son réseau routier et autoroutier mais également a lancé la mise en œuvre de grandes infrastructures de transport (Aéroport Blaise Diagne, Trains Express Régional, Bus Rapide Transit, etc.).

Objectif. Cette note a pour objectif de mettre en avant quelques-uns des grands défis du secteur des transports et de proposer des mesures et politiques concrètes de court et moyen terme qui permettraient de contribuer à en améliorer l'efficacité. Après un diagnostic succinct du secteur, cette note fait un bilan des progrès récents et identifie certaines des contraintes importantes qui restent à résoudre. Sur cette base, une série de réformes structurelles concrètes de court (1 an) et moyen terme (5 ans) est proposée qui devrait permettre de mieux faire jouer au secteur son rôle d'accélérateur de la croissance en appui à la stratégie d'émergence du Gouvernement.

Résultats attendus. Au travers de ce diagnostic et des recommandations de réformes proposées, cette note vise à informer le Gouvernement sur les mesures concrètes qui pourraient être prises dans une série de sous-domaines du secteur pour en améliorer l'efficacité en appui à la stratégie de développement du pays. Les thèmes analysés couvrent l'organisation institutionnelle du secteur, ainsi que les sous-secteurs du transport de marchandises et de la logistique, du transport urbain, de la sécurité routière et de la gestion du patrimoine d'infrastructures, notamment la route.

Résultats attendus. Au travers de ce diagnostic et des recommandations de réformes proposées, cette note vise à informer le Gouvernement sur les mesures concrètes qui pourraient être prises dans une série de sous-domaines du secteur pour en améliorer l'efficacité en appui à la stratégie de développement du pays. Les thèmes analysés couvrent l'organisation institutionnelle du secteur, ainsi que les sous-secteurs du transport de marchandises et de la logistique, du transport urbain, de la sécurité routière et de la gestion du patrimoine d'infrastructures, notamment la route.

POUR UNE RÉFORME DU SECTEUR DES TRANSPORTS

Eric Lancelot et Papa Modou Ndiaye

Table des matières⁸²

Résumé exécutif	138
I. Introduction	140
II. Les contraintes clés	140
Une organisation institutionnelle qui pourrait être rationalisée	140
Un système de transport et logistique dont l'intégration pourrait être améliorée ..	142
Un système de transport urbain en avance par rapport à bien des pays africains mais qui reste à professionnaliser	145
Une insécurité routière source de préoccupations	147
Un réseau routier à préserver	149
III. Options de politiques	158
Optimiser l'organisation institutionnelle	158
Intégrer le système de transport et logistique	159
Professionnaliser le système de transport urbain	159
Améliorer la sécurité routière	161
Améliorer la gestion du réseau routier	162
IV. Conclusion	163
Bibliographie	163

⁸² La revue technique par les pairs a été effectuée par Tojoarofenitra Ramanankirahina et Grégoire F. Gauthier.

I. Introduction

Le secteur du transport, outre son rôle direct dans la formation de PNB⁸³, est un facteur clé de la productivité de la plupart des fonctions économiques : c'est un maillon essentiel de la chaîne entre les zones de production et les centres de consommation ; c'est également un acteur clé de l'insertion du pays dans le commerce international, qu'il soit à destination de l'Europe, des Amériques ou de l'Asie, ou des échanges avec les autres pays de l'Afrique de l'Ouest (le Sénégal est typiquement une porte d'entrée naturelle pour des pays enclavés comme le Mali) ; c'est enfin le secteur qui permet aux personnes de se déplacer pour accéder aux services, notamment les services sociaux, mais également l'éducation, aux marchés et aux emplois.

Le Sénégal dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergent (PSE) a opté pour le développement d'infrastructures de transport de qualité. D'importantes infrastructures ont été réalisées notamment l'extension du réseau d'autoroutes, la réalisation du nouvel aéroport international de Diass, l'aménagement de grands axes routiers à l'intérieur du pays, le lancement de projets structurants de transport public. Or, si le Sénégal dispose de réseaux déjà relativement développés d'infrastructure en comparaison de certains pairs, des efforts importants restent à consentir pour en améliorer la gestion et accroître globalement la productivité du secteur au-delà de la construction d'infrastructures nouvelles. La relative inefficacité du secteur et ses impacts s'illustrent par des indicateurs tels que : (i) le coût de congestion, qui était évalué à 2% du PIB en 1998 (Etude Banque mondiale) et qui a littéralement explosé avec la croissance de la motorisation et des déplacements, notamment à Dakar, au cours des 20 dernières années ; (ii) l'indice de performance logistique (Banque mondiale), qui place le Sénégal à la 141^{ème} place sur 160 pays, en dégradation constante depuis des années (132/160 en 2016); (iii) une matrice des transports déséquilibrée en faveur de la route et, de plus en plus, du transport individuel, et des infrastructures routières dont l'entretien reste insuffisant, provoquant un surcoût estimé à 4,6% du PIB annuel (IFC, 2016).

L'objet de cette note est de mettre en avant quelques-uns des grands défis du secteur et de proposer des politiques concrètes qui permettraient de contribuer à en améliorer l'efficacité.

II. Les contraintes clés

Une organisation institutionnelle qui pourrait être rationalisée

Trois ministères ont la tutelle du secteur du transport et de la logistique, dont les attributions sont résumées comme suit :

- **Le Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement** est en charge (i) de l'élaboration des politiques de transports urbains et inter urbains, du

⁸³ Les entreprises de transports du secteur moderne ont totalisé un chiffre d'affaires de 451,5 milliards de FCFA en 2013, en hausse de 3.1% par rapport à 2012.

développement du réseau ferroviaire tant national qu'international et des politiques d'intermodalité et du développement des plateformes multimodales ferroviaires et portuaires ; (ii) de la continuité territoriale et du désenclavement terrestre de l'espace national par la mise en place d'infrastructures routières et ferroviaires sur le territoire national et leur maintenance, y compris les ouvrages de franchissement (ponts, bacs . . .) et les pistes, notamment dans les zones rurales, ainsi que la mise en cohérence des réseaux d'infrastructures et d'équipements publics pour une meilleure prise en charge des besoins des populations ;

- **Le Ministère du Transport aérien** est en charge de (i) l'élaboration des politiques de transport aérien, le développement du sous-secteur, le contrôle et la sécurité ; (ii) la mise en place de la qualité et du bon fonctionnement de l'ensemble des infrastructures aéroportuaires et la mise en cohérence des réseaux d'infrastructures et d'équipements aéroportuaires pour une meilleure qualité du service ;
- **Le Ministre de la Pêche et de l'Economie maritime** (i) a la tutelle de la Marine marchande et de toutes les structures en charge de la construction et de la maintenance navales et (ii) est en charge de la mise en place et du développement d'infrastructures portuaires et en particulier des ports secondaires.

Au sein de ces ministères, la gestion des activités est articulée autour (i) de services publics centraux (DR, DTR, CFP/TP, etc.) chargés de missions régaliennes de planification/ programmation, de régulation, de suivi et de contrôle, et (ii) d'entités jouissant d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière (AGEROUTE, FERA, CETUD, DDD, PTB, ANCF, PAD, etc.) qui assurent les activités opérationnelles de gestion. La gestion et le développement du secteur des transports fait également intervenir des services de la Présidence de la République, de la Primature et de plusieurs autres ministères qui ont souvent des missions transversales. Enfin, les collectivités territoriales ont également un rôle, bien que certaines prérogatives restent à définir comme précisé plus loin dans le rapport.

La séparation des différents modes de transport entre ministères et la multiplicité d'intervenants et agences ne favorise pas l'élaboration de politiques multimodales et la coordination des stratégies au sein du secteur des transports pourtant nécessaire pour en améliorer l'efficacité. Le secteur a en effet fait l'objet de nombreux plans stratégiques (stratégie nationale de transport en milieu rural, lettre de politique sectorielle de transport, lettre de politique des déplacements urbains/LPDU 2015–2020, stratégies sous-sectorielles), sans coordination et cadrage d'ensemble. En a résulté une certaine prolifération de projets et d'initiatives. Les principaux points sur lesquels une attention devrait être portée incluent :

- Une relative fragmentation de l'organisation institutionnelle du secteur. Une rationalisation serait recommandée, a tout le moins, des mesures de coordination fortes, sans quoi l'intégration du transport et de la logistique tant du point de vue des modes de transport qu'entre les différentes juridictions restera limitée et continuera d'impacter de manière négative l'efficacité du secteur ;

- L'inadéquation entre les missions et les moyens des services publics chargés des missions régaliennes (politiques, planification et programmation, normalisation, suivi et contrôle) dépendant du Budget de l'Etat. De même, la disponibilisation de ressources financières suffisantes et régulières pour les institutions autonomes (comme par exemple dans le cas de la route – voir section 2.5) est cruciale pour une bonne gestion du secteur ;
- L'absence d'outils nationaux de planification de développement du secteur, notamment un Plan national de moyen à long terme de Transport et de logistique et des Schémas et plans directeurs, grève également la possibilité d'une meilleure intégration du secteur pour un appui plus efficace au reste de l'économie ;
- Enfin, alors que le Sénégal a recours de manière accrue au secteur privé pour l'investissement et la gestion des infrastructures de transport (e.g. 3 terminaux portuaires sont en concession dans le port de Dakar, la première autoroute du pays a été réalisée dans le cadre d'un partenariat public privé, les nouvelles initiatives de transport urbain telles que le BRT se font dans le cadre de PPP, etc.), le pays manque encore d'un cadre clair de régulation de ce type de contrats.

Cette fragmentation pourrait être expliquée par les fortes attentes des différents partenaires institutionnels et/ou politiques mais aussi par l'influence de certains bailleurs de fonds dans la création de structure *ad hoc* pour gérer tel certains de leurs projets.

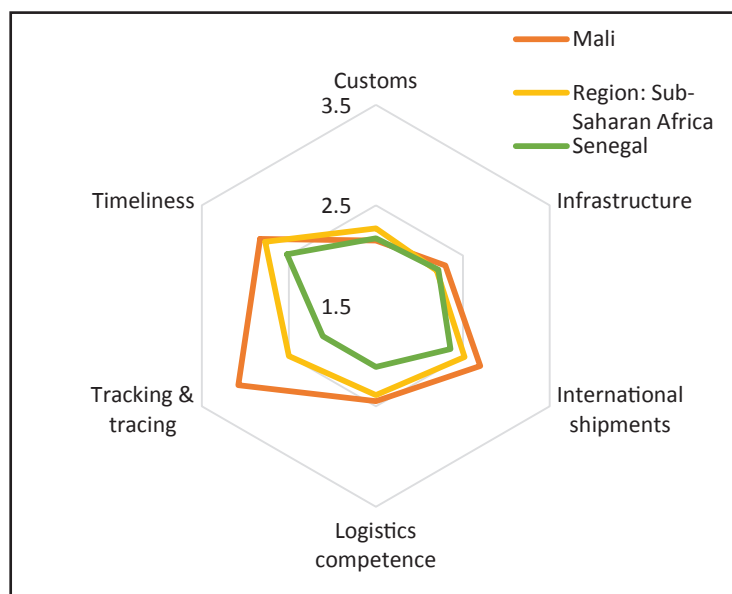
Un système de transport et logistique dont l'intégration pourrait être améliorée

Le système national de transport comprend tous les modes classiques (routier, ferroviaire, aérien, et maritime) mais il pourrait être plus intégré. En outre, le transport fluvial et le cabotage maritime sont encore peu développés alors qu'ils pourraient avoir un certain potentiel. Avec la quasi-disparition du chemin de fer et le rôle très marginal joué par le transport aérien et le transport fluvio-maritime, le transport intérieur de marchandises est largement dominé par le mode routier. Il en est de même pour le transport sous régional : si les échanges extérieurs du Sénégal sont assurés par voie maritime à plus de 95%, le transport routier et accessoirement, le transport ferroviaire, sont essentiels pour les échanges avec les pays voisins, particulièrement le Mali. Certains corridors jouent ainsi un rôle important pour l'économie sénégalaise, tels que le corridor Dakar-Bamako ou encore le corridor Trans-Gambien.

Les indices composites permettant de comparer l'efficacité relative du transport et de la logistique du Sénégal par rapport à ses principaux concurrents montre que des progrès sont possible.

Le Sénégal s'est classé 141^e sur l'indice de performance logistique 2018 (LPI, 2018) avec un score de 2,25, en détérioration par rapport à 2016, où ils se classaient 132^e avec de meilleurs indicateurs de compétences douanières et logistiques. Par ailleurs, le Sénégal se classe aujourd'hui 141^{ème}/190 sur l'indicateur Doing Business Trading Across Borders (2019). Ces scores sont globalement meilleurs que la moyenne pour l'Afrique sub-Saharienne, sauf pour les indicateurs de coûts d'importation, mais restent insuffisants pour appuyer les ambitions du Sénégal à l'échelle internationale.

LPI score 2018



Pour le transit de marchandises, la performance des services douaniers et les pratiques des professionnels aux lieux de contrôle affectent significativement la durée du transport et le coût des marchandises à leur destination. Plusieurs aspects sont à prendre en compte : le régime général des douanes, les contrôles au port de Dakar et le traitement des marchandises en transit vers le Mali, qui représente l'essentiel du trafic de transit au port. Les régimes douaniers ont été grandement améliorés par la récente réforme du secteur douanier, mais l'exécution des contrôles peut encore être améliorée, que ce soit en termes de pleine application des accords internationaux ou de méthodes de travail. Les circuits de dédouanement au sein du port sont classiques et les temps de contrôle en amélioration pourraient encore être raccourcis. Des procédures douanières efficaces au niveau des postes frontières sont primordiales, notamment en assurant leur interconnexion avec Dakar. Le service des douanes dans le port de Dakar est de la responsabilité de la Direction générale des douanes. Les procédures sont dématérialisées avec l'usage du système ORBUS qui est le guichet électronique unique pour la soumission des documents d'importation. Le taux moyen de contrôle physique de 10% est cohérent avec le contexte local et le niveau probable de fraude, mais reste significativement supérieur aux pratiques dans des pays plus avancés comme le Maroc (3%) et dans les pays européens (moins de 1%). Globalement, le temps de dédouanement et autres formalités portuaires était estimé de 3 à 7 jours à l'importation, et à 2 jours pour les exportations du fait de l'absence de procédure douanière lourde en 2016. Les durées d'ouverture des bureaux des douanes sont un goulot d'étranglement, et pour le trafic de transit le passage au scanner peut représenter 2 jours en raison de la saturation des bornes de pesage gérées par la Chambre de Commerce, d'Industrie et Agriculture de Dakar (CCIAD).

Le corridor routier Dakar-Bamako est peu performant en comparaison des autres corridors dans la sous-région. Avec 2,8 MT en 2014, le trafic sur ce corridor a connu une forte croissance depuis 2005, notamment du fait des troubles politiques en Côte d'Ivoire à la fin des années 2000 et la déliquescence du service ferroviaire. Pour autant, les coûts de transport sur le corridor étaient estimés à 30% de la valeur des marchandises en 2016, alors que les coûts d'un transport compétitif devraient se situer entre 8–15%. Le temps moyen nécessaire pour que les marchandises atteignent Bamako depuis Dakar en 2015 était de 23,7 jours, avec un minimum de 10,8 jours et un maximum de 37 jours. Le principal facteur contribuant à la durée est le temps que la marchandise passe dans le port de Dakar, 13 jours en moyenne. La variation dans la durée totale du trajet est également liée au temps passé au port, qui va d'un minimum de 4,5 jours à un maximum de 18 jours (par comparaison, le temps de passage dans le port d'Abidjan est de 11 jours, celui dans le port de Lomé de 9 jours).

Outre les questions du port et du partage modal, l'efficacité modeste du corridor tient en partie à la structure de marché du fret largement dominée par les transporteurs maliens par camion du fait d'accords internationaux. Le protocole d'accord avec le Mali, formalisant l'application des quotas de répartition du fret en transit par le port de Dakar (2/3 pour les transporteurs maliens, 1/3 pour les transporteurs sénégalais ; hydrocarbures pour les maliens), et l'application du quota de répartition du fret régional (50/50 pour les transporteurs maliens et sénégalais), ainsi que la modernisation récente de la flotte malienne ont pour conséquence que la grande majorité des transports routiers sur le corridor est assurée par des camions maliens, avec une part de 70% recensée au poste de pesage de Diamniadio (12/2016). Il en résulte que le coût kilométrique du transport sur le corridor est supérieur à celui d'autres destinations dans le pays.

L'inefficacité du corridor Trans-gambien a longtemps été une des contraintes majeures au désenclavement de la Casamance. La transition politique en 2016 en Gambie et le lancement de la construction du pont de Farafeni sur le fleuve Gambie, inauguré le 21 janvier 2019 et qui permettra de réduire de moitié la distance de transport entre la Casamance et le reste du pays, offrent autant d'opportunités d'aider au désenclavement de la région et à son inclusion dans l'économie nationale. Néanmoins, des défis importants restent à dépasser pour assurer un fonctionnement pérenne du corridor : une clarification de la prise en charge des coûts de maintenance non seulement du pont, mais également (et surtout) des routes d'accès, qui risquent d'avoir à faire face à un trafic dense de poids lourds Sénégalais (un péage pourrait être envisagé); la facilitation du transit douanier et du passage aux frontières ; le développement d'activités économiques autour du corridor également du côté gambien. Faute d'un accord équilibré entre les deux pays, le risque de tensions à l'avenir n'est pas à écarter.

La professionnalisation des opérateurs de transport routier est faible. Le transport interurbain de marchandises (ainsi d'ailleurs que de personnes) encore très informel est notamment caractérisé par : (i) un accès à la profession non assujéti à des critères de capacités financières, techniques et professionnelles ; (ii) des exploitants qui sont des artisans et des transporteurs-chauffeurs dans leur

grande majorité et ne bénéficient pas de formation ou de perfectionnement professionnels ; (iii) des infrastructures d'appui (gares routières, bureau de fret) inexistantes ou dont la gestion pourrait être améliorée ; (iv) une connaissance insuffisante du marché du transports et de ses acteurs ce qui rend difficile l'amélioration de leur organisation ; (v) des véhicules vétustes (85 % ont plus de 10 ans pour le transport de marchandises, une moyenne d'âge de 25 ans pour le transport de personnes) et ne peuvent être renouvelés sans l'assistance de l'Etat ; et (vi) des titres de transport insuffisamment sécurisés. Toutefois, l'Etat du Sénégal a entrepris un projet de modernisation et de sécurisation des titres de transport, de production et de pose de plaques d'immatriculation des véhicules à moteur, y compris les motocycles, vélomoteurs, cyclomoteurs, tricycles et quadricycles basé sur un système fiable reposant sur des supports modernes et infalsifiables.

Les principales contraintes du transport de marchandises sont : (i) l'omniprésence du trafic routier et le manque de coordination intermodale ; (ii) la faible capacité des acteurs, notamment dans le secteur privé, et le recours insuffisant aux outils modernes de gestion (e-plateformes, bourses de fret, etc.), (iii) la qualité insuffisante des infrastructures notamment du fait du manque de maintenance (voir section 5), et la vétusté du matériel roulant, insuffisamment contrôlé, (iv) l'efficacité relative des services publics (douanes, ports, police etc.) dans l'exécution de leurs mandats.

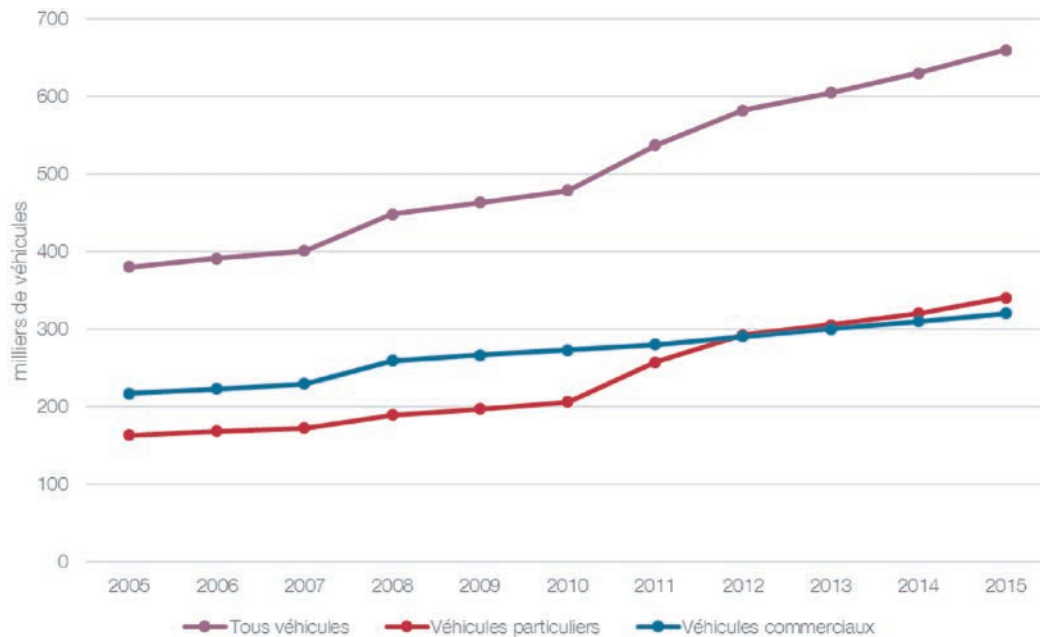
Un système de transport urbain en avance par rapport à bien des pays africains mais qui reste à professionnaliser

Le Sénégal est marqué par une histoire longue de planification et d'organisation du secteur des transports urbains, notamment dans la ville de Dakar. Ces politiques engagées depuis de nombreuses années ont permis l'amorce de transformations vertueuses pour le secteur dans la région capitale qui devraient notamment se concrétiser par la mise en place de nouveaux systèmes modernes de transport (TER, BRT). Toutefois, on observe un développement à deux vitesses dans le pays où les villes secondaires accumulent un retard important principalement dû à un processus de décentralisation qui n'a pas encore permis d'instaurer un cadre de gouvernance clair et des niveaux de financement suffisants.

Le taux de motorisation des ménages ne cesse de croître ainsi que la congestion. Si le nombre de véhicules en circulation dans le pays a presque doublé sur la dernière décennie (de 380,000 en 2005 à 660,000 véhicules en 2015), le taux d'équipement de la population était estimé à 44 véhicules/1,000 habitants dans l'agglomération de Dakar en 2015. C'est encore très en deca des taux d'équipement des pays développés, ce qui conforte le Gouvernement dans ses choix de support aux grands projets de transport public dans l'agglomération de Dakar et milite pour un engagement ambitieux également dans les villes secondaires.

Des progrès ont été faits pour le transport urbain dans l'agglomération de Dakar avec le renouvellement de plus de 1 300 minibus et la concession de 56 lignes à 14 GIE dont les membres ont bénéficié d'actions d'encadrement et de formation visant à les professionnaliser. Cependant,

Nombre de véhicules 2006-2015



Source : SSATP, mars 2018, Politique de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes sénégalaises

40% du transport en commun est encore assuré par les autocars « cars rapides » et les « Ndiaga Ndiaye » dont l'exploitation est très informelle. Par ailleurs, le niveau de service des axes lourds (DDD et PTB) s'est dégradé et leur part dans le transport en commun se situerait à un modeste 11% (EMD 2015), ce qui ne leur permet pas de jouer leur rôle de modes de transport structurants. La marche à pied en milieu urbain qui est le moyen de déplacement de loin le plus important, n'a pas encore fait l'objet de toute l'attention qui s'impose du fait de son importance et de son impact positif sur la mobilité.

Les enjeux du transport urbain à Dakar sont (i) Une ville en forte croissance démographique ; (ii) Une motorisation croissante des ménages ; (iii) Une expansion urbaine contrainte sur la Presqu'île du Cap Vert et qui s'étend vers l'intérieur des terres ; (iv) Une faible mixité du tissu urbain ; (v) Une part importante de déplacements à pied, faiblement pris en compte dans la planification ; (vi) Un système de transports publics reposant largement sur les transports artisanaux professionnalisés ou non et des entreprises conventionnées souffrant d'insuffisances financières ; (vii) Un parc de véhicules vieillissants, notamment pour les taxis exclus de programmes de renouvellement ; (viii) Une congestion dont la croissance rapide est préoccupante compte tenu du taux de motorisation encore relativement faible des ménages et qui résulte en partie de l'absence de gestion de la circulation et du stationnement ; (ix) Des projets de transport public de masse en préparation qui transformeront le système actuel de transports et (x) Un niveau de pollution de l'air élevé, notamment du fait du trafic automobile, de normes insuffisamment strictes et de l'absence de contrôle.

D'une manière générale, l'amélioration des services de transport urbain dans l'agglomération de Dakar et dans les capitales régionales, est entravée par un développement incontrôlé de modes de transports insuffisamment réglementés (taxis, véhicules à traction animale, véhicules à deux roues) au détriment des transports en commun, de la circulation urbaine et de la sécurité routière et un non-respect des textes législatifs et réglementaires. L'absence de schémas de gouvernance clair dans les villes secondaires constitue également une des contraintes majeures des services de transport.

Les contraintes principales du transport urbain en termes de gouvernance sont : (i) le manque de clarté dans la répartition des compétences entre les agences nationales (entre structure de projets et institutions et entre les différentes agences) ; (ii) les capacités limitées au sein des ministères ; (iii) le manque de clarté dans la définition du rôle des collectivités locales en matière de transport et de mobilité, pas résolu dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, tant pour les compétences relatives à la gestion de la circulation et du stationnement qu'en matière de planification et de régulation des transports dans les villes secondaires. Cela s'illustre par le manque de cohérence dans la définition du périmètre d'intervention du CETUD, qui a une envergure nationale mais une compétence limitée par les textes à Dakar. Au vu des enjeux et défis de la mobilité et des transports urbains à Dakar, le rôle du CETUD doit être essentiellement focalisé sur Dakar et, comme le prévoit les textes, intervenir à la demande pour assister les collectivités territoriales dans la construction et la gestion de leur système de déplacements. Un plaidoyer sur l'importance de la gestion du trafic urbain et l'amélioration des compétences des collectivités locales doit également être envisagé.

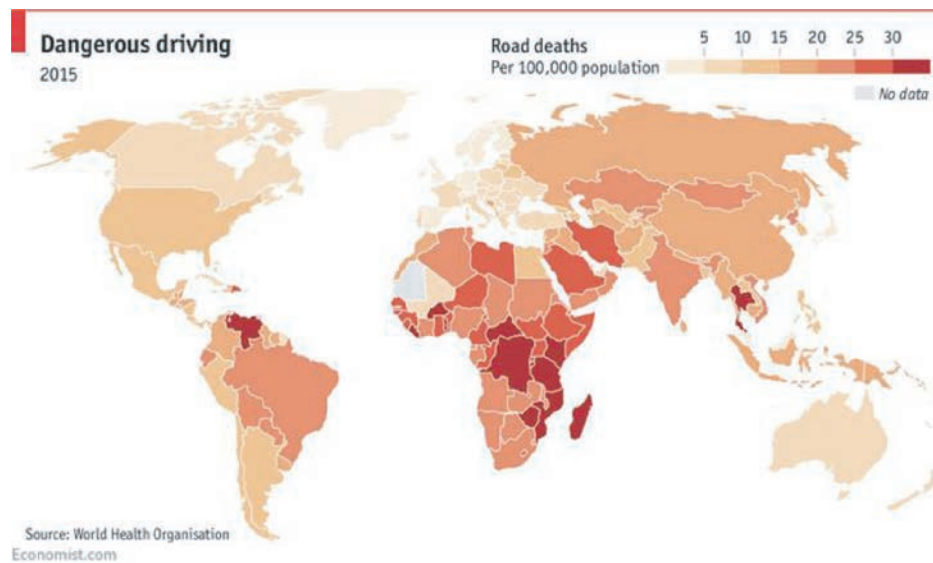
Par ailleurs, le secteur doit faire face à l'absence de financement durable de la gestion des transports urbains. Depuis 2005, un Fonds de Développement du Transport Urbain (FDTU) a été créé pour financer le CETUD et les actions de développement des transports urbains. Ce fonds n'est toutefois pas suffisant et le CETUD manque de ressources humaines et financières pour assurer son rôle de régulateur et de planificateur. Ce manque structurel a été mis en exergue par l'audit de la structure en 2014, sans que les mesures recommandées ne soient appliquées. Par ailleurs, le FDTU devrait, selon les textes, être alimenté par une participation répartie entre l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur privé du transport urbain. En réalité, seul l'Etat alimente le fonds et ni les collectivités, ni le secteur privé (opérateurs de transport public, compagnies d'assurance, etc.) n'y participent. Une réforme du FDTU est nécessaire pour assurer la pérennité des actions du CETUD. Cette réforme devra également permettre de clarifier, pour certaines ressources (péages notamment), si elles doivent alimenter le FDTU et/ou le FERA dont les champs d'actions sont complémentaires.

Une insécurité routière source de préoccupations

Les données en matière de sécurité routière sont limitées. Un Plan national de sécurité routière a été validé en 2012 visant à réduire de 35% le nombre d'accidents de la route d'ici 2020, dans un contexte où entre 2010 à 2013, le nombre déclaré de morts sur les routes avait augmenté de

32,5 % et le taux de mortalité de 39,5 %. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) le taux de mortalité atteignait alors 27 morts pour 100 000 habitants. Selon le Gouvernement, le nombre de tués sur les routes était substantiellement inférieure à cette estimation, avec un nombre se situant d'environ 600 par an, relativement constant entre 2015 et 2017. Cette divergence résulte principalement du manque de données statistiques exactes disponibles : les chiffres de l'OMS ne sont qu'une estimation ; ceux du Gouvernement, qui paraissent exhaustives avec un recensement via les services de l'Etat – Préfets, Gouverneurs, Police et Gendarmerie – pourraient néanmoins ne prendre en compte que les décès sur la route, omettant une partie des décès qui pourraient intervenir quelques jours après les accidents mais seraient directement liés à l'accident. Cette divergence entre les données renforce l'importance d'améliorer la qualité des données statistiques sur la sécurité routière. Souvent en Afrique, les usagers les plus vulnérables (piétons, cyclistes et motocyclistes) sont les premières victimes. Le développement incontrôlé des motos « Djakarta » dans les villes secondaires pourrait accentuer cette situation particulièrement alarmante.

Nombre de fatalités routières 2015



Graphic detail : 29 septembre 2017 par THE DATA TEAM

Indépendamment des données considérées, la situation de la sécurité routière au Sénégal reste préoccupante. Le nombre de morts est élevé et au mieux reste constant depuis quelques années. Les perspectives sont préoccupantes quand on considère l'accroissement de l'utilisation de la voiture et des transports routiers. Si on se réfère aux données de l'OMS, alors que la mortalité liée aux autres maladies baisse fortement dans le pays (de l'ordre de 50%), celle liée aux accidents de la route a augmenté de plus de 200% au cours des 15 dernières années. La probabilité de mourir dans un accident de la route est 3 à 4 fois plus élevée que celle de mourir du cancer. Or cette mortalité touche généralement en proportion plus les jeunes que les autres catégories de

personnes, ce qui, outre le drame humain qu'elle constitue, représente un coût économique qui va au-delà du coût du mort tel qu'il peut généralement être évalué, s'agissant de personnes qui auront pour beaucoup pu bénéficier de l'éducation dans laquelle l'état aura bien souvent investi durant 10 à 20 ans, décédées au début de la période de leur vie productive pour la société.

Une batterie de problèmes est à l'origine de l'insécurité routière. En premier lieu, c'est un problème d'infrastructure : les infrastructures routières ne sont généralement pas dotées d'équipements de sécurité adéquats (comme les barrières de sécurité, les séparateurs médians, la séparation des flux de transport mécanisés des piétons etc.) et sont insuffisamment entretenus. Ensuite, c'est un problème de véhicules : les technologies de sécurité dans les parcs de véhicules automobiles, dont beaucoup n'ont pas de conditions minimales de sécurité, ne sont pratiquement pas réglementées. Enfin, et surtout, c'est un problème de comportement : les comportements des usagers de la route, qu'ils soient motorisés ou piétons, sont souvent inadéquats, en partie du fait d'une méconnaissance des risques, une compétence insuffisante (notamment pour les conducteurs de véhicules motorisés), mais également en raison d'un certain laxisme des conducteurs résultant en partie du manque de contrôle. De manière générale, l'implication des autorités dans la sécurité routière est insuffisante.

Le point de départ pour améliorer la sécurité routière : la mise en place d'une entité autonome en charge de la sécurité routière⁸⁴. L'existence d'une telle entité permettrait de clarifier les responsabilités institutionnelles. Elle aurait notamment pour rôle de définir la stratégie à mettre en place pour réduire l'insécurité routière en milieu urbain, en milieu rural et sur les axes interurbains, de collecter et centraliser les données, d'orienter sa stratégie conformément aux résultats, de coordonner les instances publiques et associatives, de veiller à la mise à jour des textes législatifs et réglementaires, de promouvoir les actions de contrôle et d'assurer la sensibilisation et la communication autour de la sécurité routière. Cette entité devra être dotée de ressources financières pérennes et suffisantes à même d'atteindre les objectifs assignés.

Un réseau routier à préserver

La route est le mode principal de transport au Sénégal. Le réseau routier classé a une longueur totale de 16 495 km dont 5 956 km de routes revêtues. Le niveau d'aménagement actuel lui permet de jouer un rôle important d'appui à la gestion du territoire et au désenclavement. En effet : (i) tous les chefs-lieux de région sont reliés à Dakar par des routes revêtues ; et, (ii) les 45 chefs-lieux de départements sont reliés à leurs chefs-lieux de région par des liaisons directes en routes revêtues, à l'exception de Kédougou-Salémata et Kolda-Médina Yoro Foula (travaux en cours).

Si globalement le pays est correctement desservi, les disparités régionales d'accès à la route sont fortes, en particulier entre la zone côtière et le reste du pays. En effet, un tiers seulement de la population habite à moins de 2km d'une route carrossable quel que soit le temps, et ce

⁸⁴ Celle-ci a fait l'objet d'une étude et de recommandations spécifiques dans le cadre d'une étude financée par le SSATP en 2017.

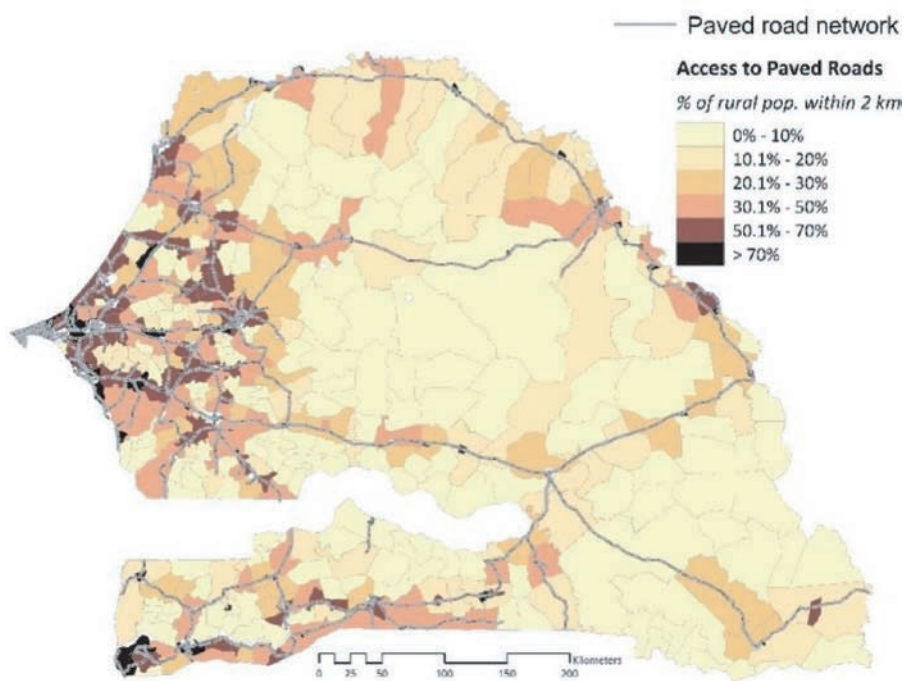
ENCADRÉ 1 : Rôle de l'entités en charge de la sécurité routière

Une étude récente de la Banque mondiale financée par le SSATP, propose plus spécifiquement que les fonctions de la nouvelle entité en charge de la gestion de la sécurité routière consistent à :

- Élaborer, mettre en œuvre et améliorer régulièrement un système national de gestion de la sécurité routière au Sénégal, y compris une vision et des objectifs de sécurité routière, ainsi que les processus d'intervention et de gestion requis pour les réaliser ;
- Élaborer et suivre la mise en œuvre de stratégies et de plans relatifs à la sécurité routière abordant les principaux enjeux liés à la sécurité des routes, des véhicules et des usagers, et les interventions après l'accident ;
- Mettre en place et gérer des mécanismes de coordination des mesures de planification, d'exécution et de gestion des activités relatives à la sécurité routière ;
- Passer en revue les mécanismes législatifs et les mécanismes de conformité qui ont une incidence sensible sur la sécurité routière, y compris la planification, la conception et l'utilisation des réseaux routiers, l'élaboration et l'application des règlements concernant les véhicules, les conducteurs et les transporteurs commerciaux, ainsi que les mesures de rétablissement et de traitement après l'accident, et prodiguer des conseils dans ces domaines ;
- Élaborer et suivre la mise en œuvre de plans pluriannuels et multisectoriels d'investissement en faveur de la sécurité routière visant à assurer un financement continu des activités dans le domaine de la sécurité routière et la prise en compte des enjeux liés à la sécurité dans les projets et programmes pertinents de l'administration publique ;
- Élaborer et mettre en œuvre des programmes de promotion des pratiques efficaces de sécurité routière par les autorités publiques, les collectivités, le secteur des entreprises et les milieux d'affaires, et appuyer des programmes précis dans ce domaine ;
- Élaborer et gérer des mécanismes de suivi et d'évaluation, y compris des systèmes de gestion des données, nécessaires à la préparation de rapports sur l'amélioration de l'exécution des activités et programmes de sécurité routière et à la promotion de cette amélioration ;

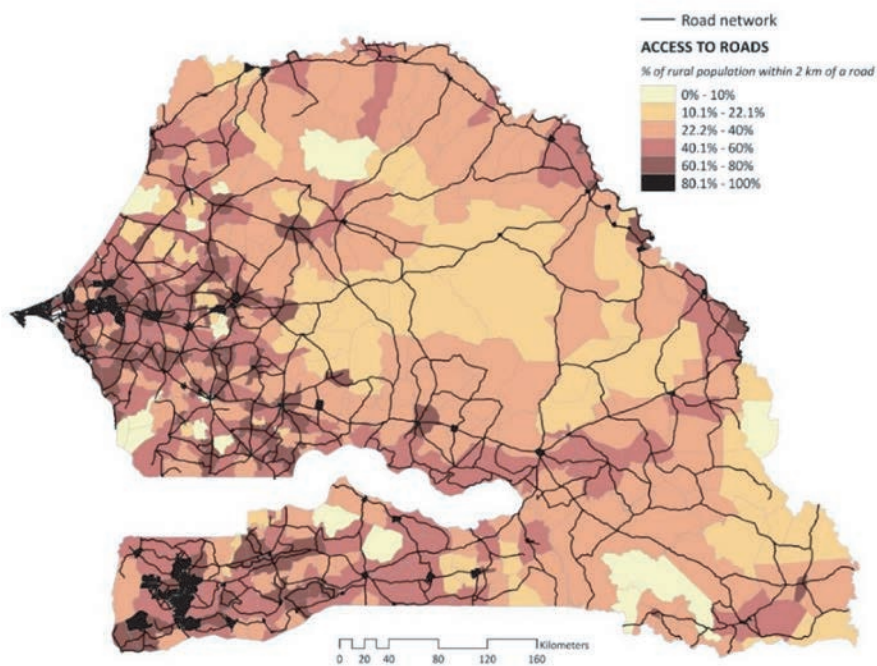
Élaborer et mettre en œuvre des programmes de recherche spéciaux à l'appui des activités de suivi et d'amélioration de la sécurité routière, et des programmes de transfert de connaissances visant à renforcer les capacités de gestion de la sécurité routière des autorités publiques, des collectivités, du secteur des entreprises et des milieux d'affaires.

CARTE 1 : Proportion de la population à moins de 2 km d'une route goudronnée



Source : Ageroute données routières, World Pop données sur la population

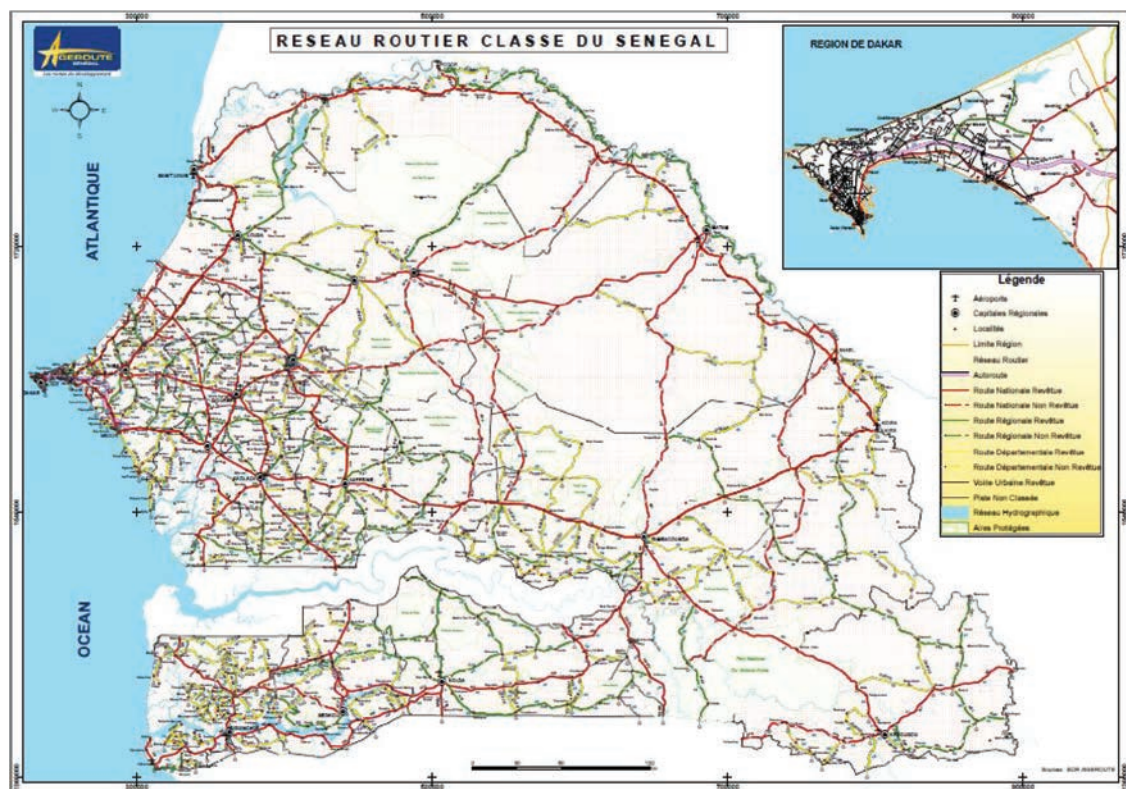
CARTE 2 : Proportion de la population rurale ayant accès à moins de 2 km d'une route



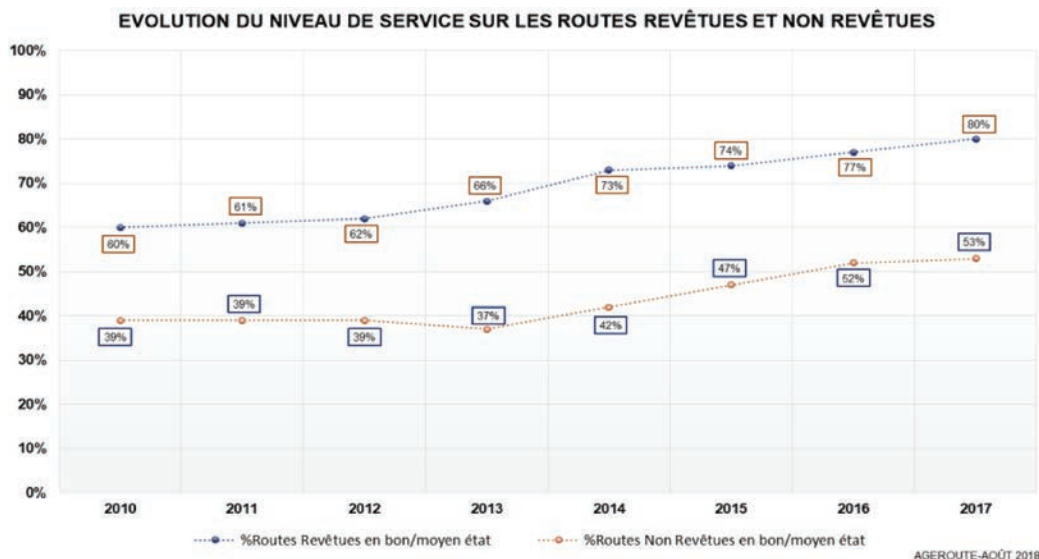
Source : Données routières Ageroute, données sur la population WorldPop

pourcentage baisse quand on s'éloigne du réseau primaire. En outre, le niveau de service varie d'une zone à une autre et la programmation de l'entretien n'est pas toujours respectée.

Le réseau routier non classé est insuffisamment connu. La gestion du réseau routier non classé relève des communes en vertu du Code général des collectivités locales (CGCL). Son développement a jusqu'à présent fait intervenir de nombreux acteurs (Services de l'Etat, projets d'appui à la décentralisation, sociétés de développement agricole, etc.) et n'a pas été suffisamment coordonné tant pour ce qui concerne la programmation que le respect de normes techniques routières. Dans les faits, les communes ne disposent généralement ni des ressources ni des capacités pour maintenir (et encore moins construire) des routes rurales. La maintenance des routes non classées est souvent échue à l'AGEROUTE.



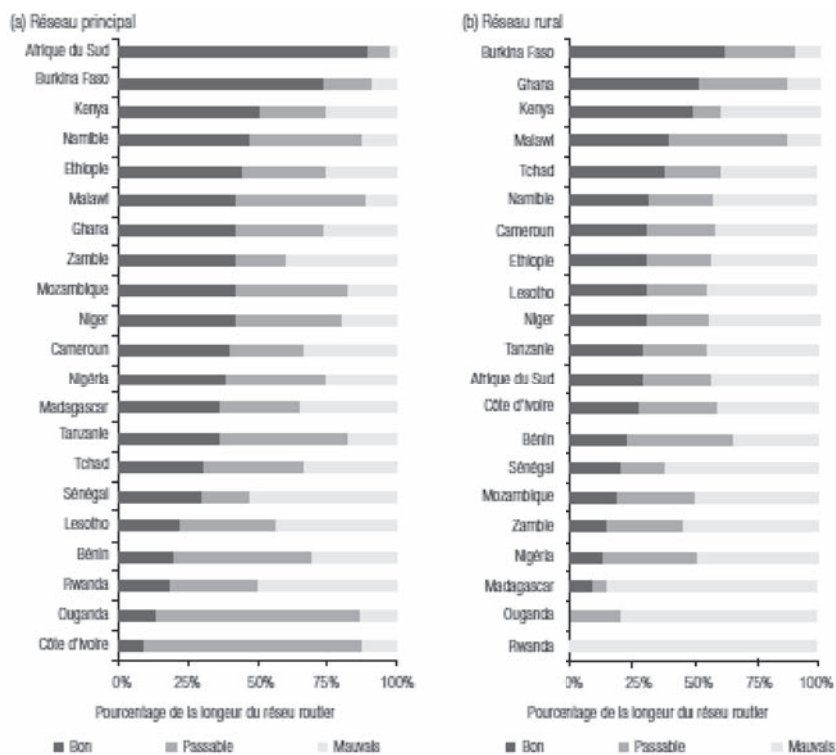
Si la condition des routes s'améliore globalement dans le temps, environ un cinquième des routes revêtues et la moitié des routes non revêtues sont encore en mauvais état, et le réseau routier n'offre pas toujours des conditions satisfaisantes de circulation. L'inspection du réseau routier faite par l'AGEROUTE montre que 80% des routes revêtues (2017) sont en état bon et moyen (ce réseau supporte l'essentiel du trafic). S'agissant des routes non revêtues, 53% sont en état bon et moyen. L'évolution de la condition des routes montre une tendance favorable (voir graphique ci-dessous). Néanmoins les efforts doivent être poursuivis, pour permettre au secteur de jouer pleinement son rôle d'appui à l'émergence du pays et de nouveaux enjeux se font jour, du fait de l'âge moyen du réseau.



Source : AGEROUTE, Rapport annuel PERA 2017

Globalement, la qualité du réseau routier reste encore inférieure à la moyenne africaine (voir graphique ci-dessous donnant le classement 2012–2013 du Sénégal) et les efforts doivent encore être renforcés sur l'entretien routier.

Classement des réseaux routiers 2012–2013



Source : Banque mondiale, livre blanc sur le transport et la logistique au Sénégal

La gouvernance de l'entretien routier suit le principe de séparation des rôles et responsabilités conformément aux directives communautaires, notamment celle 11/2009/CM/UEMOA :

- Les fonctions de planification et de programmation sont exercées par l'AGEROUTE ;
- La mise en œuvre relève également de l'AGEROUTE, qui contractualise au secteur privé ;
- Le financement relève quant à lui du Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA).

Le financement de l'entretien, qui a bénéficié des réformes du passé, connaît néanmoins encore des problèmes. Le financement du FERA provient de la Taxe d'Usage de la Route (TUR) avec la même assiette que la taxe sur les produits pétroliers à hauteur de 54% environ⁸⁵, et d'une dotation du Budget Consolidé d'Investissement (BCI). Le budget annuel d'entretien géré par le FERA se montait à 62,9 Mds FCFA (96 M€) en 2015⁸⁶, en croissance régulière depuis le début des années 2000 mais sans atteindre un niveau permettant de maintenir l'état du réseau routier, d'autant qu'en 2016, ce budget était reparti en légère baisse pour atteindre 57,4 Mrds FCFA (87,5 M€). Le financement de l'entretien routier fait face à trois niveaux de problèmes ;

- i. En termes de taux de couverture des besoins**, alors que sur les années 2005 – 2009 les financements étaient notoirement insuffisants (22% des besoins estimés sur les sections qui pouvaient être entretenues), la situation s'est progressivement améliorée. Néanmoins, la couverture des besoins n'est globalement toujours pas assurée du fait d'allocations budgétaires inférieures aux besoins, une situation qui risque de perdurer : le PTG 2017–2019 évalue les besoins annuels à environ 67 milliards (\$120 M) alors que les budgets affectés pour l'entretien sont de l'ordre de 53 milliards (\$95 M) soit un gap de 14 milliards (\$25 M) par an, soit environ 20% des besoins ;
- ii. En termes de mobilisation des ressources financières.** Les difficultés de mobilisation à temps des ressources BCI du fait de l'absence de trésorerie entraînent des retards de paiement et par conséquent un ralentissement dans l'exécution des programmes d'entretien routier annuels (PERA). Cela impacte le taux de couverture de la maintenance qui résulte généralement dans une maintenance différée plus coûteuse ;
- iii. Enfin en termes d'utilisation des ressources.** Alors qu'en 2014, le budget du FERA avait atteint 52,4 Mds FCFA (80 M€), seulement environ 22 milliards FCFA (33 M€) ont été effectivement dépensés⁸⁷, soit 42% du budget. Cette sous-mobilisation est un facteur limitant récurrent. En effet sur la période 2009–2014, seulement 77% des fonds alloués au FERA ont été effectivement utilisés⁸⁸. Cette sous-utilisation des ressources mises à disposition résulte entre-autre d'une planification non-suivie des programmes d'entretiens qui font l'objet de

⁸⁵ Etat des lieux du secteur transport en 2015 et évaluation de la lettre de politique sectorielle des transports 2010-2015, Ministère des infrastructures, des transports terrestres et du désenclavement.

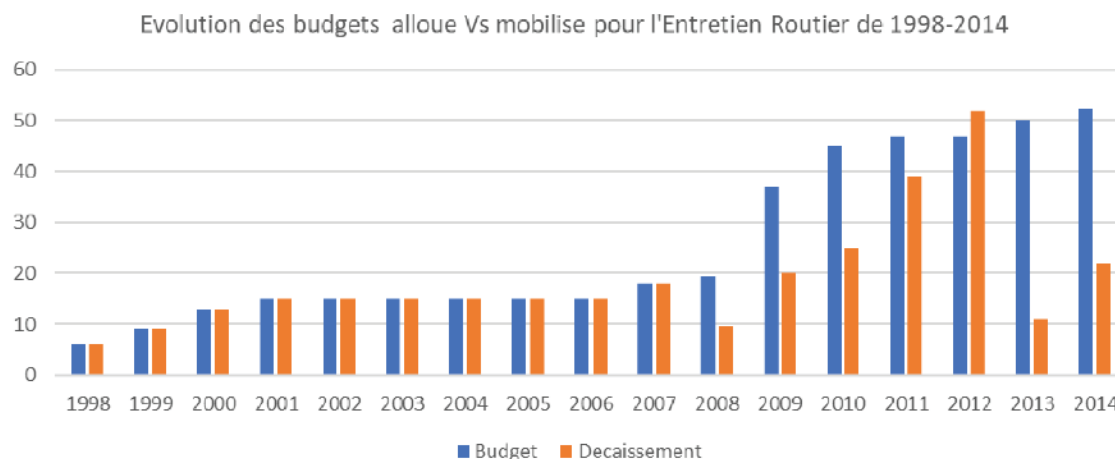
⁸⁶ Direction du secteur parapublic, Ministère de l'économie du Sénégal.

⁸⁷ Etude sur l'entretien routier dans les pays de l'UEMOA- BOAD, août 2015.

⁸⁸ Ibid 44.

réaménagements systématiques en cours d'année souvent liés à des retards dans la passation des marchés et dans l'exécution des services par les entreprises. Cette situation ne s'améliore malheureusement pas de manière durable ; en 2017, le taux d'exécution financière pour l'entretien était de 74%, en baisse par rapport à 2016 où il était de 87%, avec 55% pour l'entretien de routes en terre, 73% de l'entretien courant et 90% pour l'entretien périodique des routes revêtues.

Evolution des budgets alloués à l'entretien routier et décaissés (Mds CFCA)



Source : Etude sur l'entretien routier dans les pays de l'UEMOA- BOAD, août 2015

La gestion de la surcharge des camions est un facteur aggravant de la détérioration du réseau routier. La surcharge des véhicules en circulation accélère substantiellement la détérioration des chaussées dont le dimensionnement ne correspond pas aux poids à l'essieu des camions qui y circulent⁸⁹. La conséquence immédiate est la réduction de la durée de vie du patrimoine routier soumis à ces surpoids et l'accroissement des coûts de gestion de l'infrastructure sur le cycle de vie de la route du fait à la fois de l'accroissement des coûts d'entretien courant de l'infrastructure et du besoin de réinvestir plus lourdement et plus tôt pour la récupération des défauts majeurs, via des programmes lourds de réhabilitation et/ou reconstruction. La surcharge des camions provoque également un accroissement des coûts de gestion des véhicules à la fois des propres camions en surpoids, car ces derniers ne sont généralement pas construits pour de telles utilisations, ainsi que de manière plus générale pour l'ensemble du trafic routier, du fait de la détérioration accélérée des infrastructures et des impacts que cela a sur l'usure des véhicules. Au-delà, la surcharge des camions est également un facteur d'accroissement de l'insécurité routière.

⁸⁹ Les modèles démontrent un accroissement de l'agressivité du martellement des roues sur le revêtement par un facteur de puissance 4 à 7 pour les trafics au-dessus des standards techniques.

Le Sénégal, à l'instar des pays de l'UEMOA, est en théorie soumis à l'application du règlement 14, relatif à l'harmonisation des normes et des procédures de contrôle du gabarit, du poids et de la charge à l'essieu des véhicules lourds de transport de marchandises. Cependant, le règlement 14 de l'UEMOA n'est pas appliqué dans son intégralité sur le territoire même si des efforts récents ont pu être observés. Ainsi les camions ne sont que trop rarement contrôlés et les surcharges à l'essieu sont généralisées avec un coût évalué à près de 45 Mrds FCFA par an en termes de travaux supplémentaires d'entretien et de réhabilitation des routes. Les raisons principales qui semblent être à l'origine de cette non-application du règlement 14 incluent des justifications plus ou moins rationnelles et plus ou moins officielles. Il est ainsi souvent évoqué la crainte que l'application stricte du règlement 14 puisse faire perdre l'attractivité du Sénégal par rapport à ses concurrents dans la région pour les itinéraires de desserte sous-régionale (en particulier le Mali). L'activisme de lobbyistes du secteur des camions, qui peuvent le cas échéant faire intervenir leurs autorités de tutelles dans le cas des camionneurs du Mali qui sont en situation de quasi-monopole sur la desserte de Bamako via le Sénégal, n'est pas à sous-estimer. De même, la crainte d'un renforcement de la fraude au niveau des contrôles pourrait y contribuer. Pourtant, les bénéfices de l'application de cette norme sont potentiellement substantiels en termes de réduction de coûts pour la société (sans compter les bénéfices politiques liés à l'image du pays comme leader dans l'application de normes de l'UEMOA), alors que les coûts, ou les risques, sont somme toute limités et essentiellement liés un mécontentement temporaire des camionneurs, qui pourrait aisément être atténués avec des campagnes adéquates de communication (les camionneurs eux-mêmes devraient in fine s'y retrouver).

Enfin, les premières expériences positives d'intervention du secteur privé dans le financement et la gestion des infrastructures routières militent pour une réflexion sur le cadre réglementaire des PPP. Le Sénégal a développé une première expérience de partenariat public-privé dans le domaine des routes avec la mise en place de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio, dont la première tranche a été inaugurée en 2013. Ce Projet phare a permis d'améliorer substantiellement la mobilité du grand Dakar ainsi que la sécurité en mobilisant à la fois des financements privés et le savoir-faire d'une grande entreprise internationale tant pour la construction que pour la gestion de l'infrastructure. Alors que la concession autoroutière en est à sa 6^{ème} année d'exploitation et que le Gouvernement a engagé d'important travaux d'extension du réseau autoroutier, il est important de s'intéresser à la gestion de ces types de contrats, pour l'instant assurée de manière *ad hoc* par l'APIX pour le contrat avec le concessionnaire privé. Celle-ci devrait notamment passer par la mise en place d'une autorité de régulation compétente indépendante ayant des prérogatives sur la gestion des contrats avec le secteur privé (e.g. appui à l'établissement des dossiers d'appels d'offre, supervision des contrats pour le compte du Gouvernement, mais de manière indépendante, évaluation de l'atteinte d'objectifs spécifiques, gestion des sorties de contrats etc.) et de conseil au

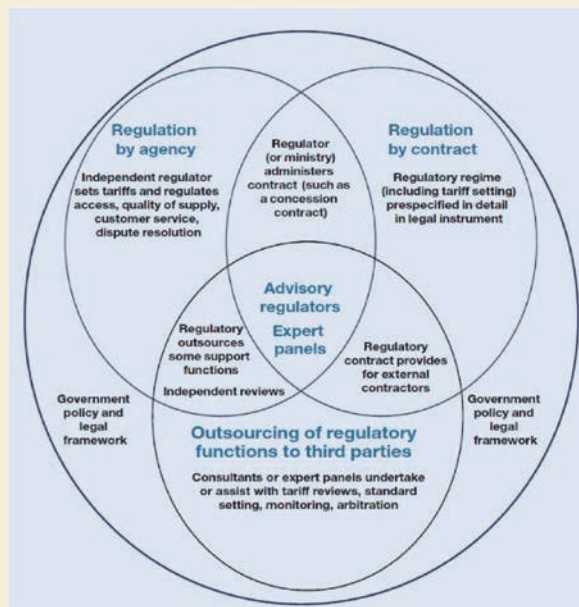
ENCADRÉ 2 : Régulation de contrats de PPP dans les infrastructures, quelques principes

La réglementation des contrats de gestion des infrastructures relève soit d'une approche dite de « réglementation par contrat » soit d'une approche de « réglementation par Agence ». Il existe également des modèles hybrides combinant les deux approches. En général, la réglementation sectorielle est réalisée par une seule entité, qu'elle soit logée au niveau des ministères sectoriels (comme au Chili ou en Colombie) ou dans une entité distincte indépendante (comme en Angleterre ou au Pérou).

Quelle que soit le modèle de régulation, l'optimisation de l'allocation des risques revêt une importance particulière, notamment au vue des montants et durées de contrat en jeu : trop de risque pris par le public, et c'est une

utilisation sous-optimale des ressources publique, exposant par ailleurs la concession à des risques de critiques par les utilisateurs et/ou la société civile sur le moyen ou long terme ; trop de risques transférés aux privé et c'est le risque soit d'un processus d'appel d'offres infructueux, soit d'un abandon prématuré du contrat par le concessionnaire. Dans ce cadre, l'apprentissage et la capitalisation d'expérience par l'entité en charge de la régulation permet d'aider à calibrer progressivement plus finement les approches en termes de partage de risques. Outre le contrôle et l'application des sanctions prévues au contrat en cas de non-respect des obligations contractuelles et la gestion des recours, le rôle de l'entité de régulation est également de faciliter les activités du concessionnaire incluant, le cas échéant, l'application des adaptations contractuelles prévues au contrat (e.g. révisions tarifaires).

L'indépendance de l'entité de régulation est généralement souhaitable pour réduire le risque d'intervention unilatérale et assurer une application stricte des contrats. C'est un facteur systémique de réduction de risque favorable au développement d'une intervention saine du secteur privé dans le pays. La Banque mondiale, qui a développé des approches et méthodes spécifiques sur la question de la régulation et l'accompagnement de contrats, a appuyé de nombreux pays dans la structuration et la réforme d'unités PPP.



Gouvernement pour la préparation de politiques publiques comme par exemple en matière de politique tarifaire, de péréquation via l'extension de concession existantes pour financer de nouvelles concessions, etc..

Les principales contraintes liées à la maintenance du réseau routier sont : (i) une programmation de l'entretien du réseau routier fondée sur une analyse objective des besoins mais pas suffisamment suivi, (ii) l'insuffisance chronique des ressources financières utilisées à la maintenance et le manque d'efficacité du sous-secteur; (iii) la faiblesse de l'absorption des ressources, (iv) la non application intégrale du règlement 14 lié à la charge à l'essieu (v) les disparités régionales d'accès , (vi) la méconnaissance du réseau routier non classé et son manque d'entretien (vii) un cadre réglementaire à définir pour la gestion des PPP, notamment pour la gestion des autoroutes.

III. Options de politiques

Les politiques suivantes peuvent être envisagées pour faire face aux contraintes du secteur et lui permettre de jouer pleinement son rôle de facilitateur de l'économie.

Optimiser l'organisation institutionnelle

Actions à prendre	
6mois - 1an	2 ans - 5 ans
<p>Rationaliser la gouvernance du secteur. Une solution pourrait être la mise en place d'un Ministère des Transports ayant la tutelle de l'ensemble des activités de secteur. Une alternative pourrait être une unité/un comité de coordination (avec des risques cependant liés au coût et à la légitimité de telles unités).</p> <p>Quel que soit la solution, les représentants des professionnels du secteur, de la société civile et des citoyens devraient être parties prenantes, au moins sous forme de consultations régulières et de participation au contrôle et à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques</p>	<p>Renforcer la capacité des acteurs publics du secteur (DR, DTR, . . .). Rendre les services publics attractifs, en mesure d'attirer et de stabiliser des ressources humaines de qualité, ce qui devrait être facilité par la promotion d'un système de recrutement basé sur le mérite, prônée dans le cadre de la réforme de l'Etat et du renforcement de l'Administration publique retenus dans le PSE.</p> <p>Renforcer les ressources pour une meilleure planification du développement des réseaux routiers, autoroutiers et ferroviaires.</p>
<p>Lancer le Plan National de Logistique et Transport (PNLT)</p>	<p>Lancer les premiers plans pluriannuels d'investissements et engager les réformes tels que définis dans le PNLT</p>
<p>Lancer la réflexion sur la régulation des contrats de PPP/concession du secteur</p>	<p>Mettre en place une structure de régulation des contrats de PPP du secteur et renforcer la participation du secteur privé pour investir dans le secteur et le gérer</p>

Intégrer le système de transport et logistique

Actions à prendre	
6 mois - 1 an	2 ans - 5 ans
Préparer un plan d'optimisation des performances du port incluant la remise en état des voiries et l'amélioration de la circulation.	Améliorer les dessertes portuaires et le stationnement hors enceinte, particulièrement à Dakar.
	Changer la politique tarifaire et développer des ports secs pour réduire le stockage des conteneurs à l'intérieur du port.
Analyser la capacité des acteurs, mettre en place des formations et renforcer le contrôle	Améliorer la gouvernance portuaire, animer la communauté portuaire et mettre en place d'un comité de suivi et de veille.
	Poursuivre la mise en concession de terminaux et lancer les études de nouvelles infrastructures portuaires en fonction des prévisions d'évolution des trafics
Approfondir le dialogue avec les autorités Maliennes et Gambiennes sur la gestion des principaux corridors	Ratifier un nouveau projet d'accord de transport avec le Mali et Mettre en œuvre les dispositions de l'accord avec la Gambie fixant les modalités de traversée du pays par le corridor
	Réduire les tracasseries et coûts informels affectant le trafic de poids lourds et poursuivre les efforts de renouvellement du parc tout en accroissant le contrôle

Professionaliser le système de transport urbain

Actions à prendre	
6 mois - 1 an	2 ans - 5 ans
Clarifier rôles et compétences des collectivités territoriales en matière de transport urbain	Renforcer le rôle du <i>CETUD</i> et le doter des moyens nécessaires pour accomplir ses missions d'Autorité Organisatrice des Transports à Dakar
	Réformer le Fonds de Développement des Transports Urbains (FDTU) pour assurer un financement pérenne de la mobilité urbaine
Lancer une réflexion sur le financement du transport urbain et profiter des grands investissements en cours à Dakar pour lancer la modernisation à la fois de la profession et des réseaux	Lutter contre la pollution de l'air en réduisant la contenance en soufre du carburant et en lançant un programme de professionnalisation et de renouvellement des véhicules de taxi individuel au profit de véhicules roulant au Gaz Naturel Véhicule (GNV)
Lancer un plan de gestion du transport urbain à Dakar	Poursuivre les opérations de transport urbains structurants TER/BRT
Engager la réflexion pour de nouvelles normes de pollution pour l'importation de véhicules.	Poursuivre les efforts de renouvellement du parc
	Restructurer les concessionnaires de services publics (PTB, DDD), afin d'optimiser leurs coûts, en particulier leurs charges fixes ;

ENCADRÉ 3 : Le financement du transport urbain

Dans la plupart des villes, le schéma de financement du transport urbain combine le recours aux trois grandes catégories de contributeurs : (i) les pouvoirs publics, (ii) les bénéficiaires directs et (iii) les bénéficiaires indirects du système de transport urbain.

D'une ville à l'autre, la mobilisation des ressources publiques sera plus ou moins importante en fonction de la nature du financement (investissement ou fonctionnement) et du niveau de la participation des bénéficiaires directs et indirects au financement du système. Chaque ville doit alors trouver son « mix » de financement en cherchant à (1) réduire les coûts, (2) optimiser et (3) compléter les recettes tarifaires ;

- **Réduction des coûts.** L'objectif à poursuivre lorsque les finances publiques sont limitées est au moins le « petit équilibre », quand les dépenses directes d'exploitation sont couvertes par les recettes d'exploitation, via entre autres ; (i) une bonne conception en amont qui intègre l'ensemble du réseau avec des corridors denses, des lignes de rabattement, etc.; (ii) des modes adaptés aux prévisions de la demande et à son futur développement ; (iii) la ségrégation des transports collectifs par rapport à la congestion générale afin d'avoir une bonne vitesse commerciale, ce qui permet un moindre besoin de bus à offre égale mais aussi une moindre consommation énergétique et surtout une attractivité renforcée du transport public. Ceci implique des modes en site propre ou protégé, ainsi que des priorités aux feux, etc. ; (iv) la formation des personnels à une éco-conduite ; (v) des moyens modernes d'exploitation : modes de paiement automatisés, intégration tarifaire, informations en temps réel ; (vi) des achats groupés de matériels roulants, etc.
- **Optimisation des recettes.** La vente du titre de transport étant la première des recettes, il s'agit de chercher à être le plus attractif possible : (i) repenser la politique tarifaire afin de suivre au plus près l'évolution des flux de déplacements (tarification concentrique, alvéolaire ou mixte), d'optimiser le remplissage des véhicules (tarification modulaire) et d'inciter de nouvelles clientèles à utiliser les transports collectifs (tarification solidaire) ; (ii) lutter contre la fraude : mise en place de couloirs de prépaiement, campagnes de sensibilisation, etc. (iii) attirer de nouvelles clientèles et les fidéliser : intégration fonctionnelle et tarifaire du transport public, régulation du transport individuel avec l'objectif d'un transfert modal, information du public en temps réel grâce aux nouvelles technologies, etc.
- **Des recettes à compléter.** On peut citer en particulier (i) les produits des péages urbains et de stationnement ; (ii) les aides des employeurs à leurs salariés, comme par exemple le « Vale Transporte » du Brésil, le Versement Transports ou la participation de l'employeur au titre d'abonnement en France ; (iii) la récupération des plus-values foncières ; (iv) les loyers de commerces ou de bureaux construits dans les dépendances ou à proximité des stations ; (v) les recettes de publicité dans les locaux, les stations et sur les véhicules.

Améliorer la sécurité routière

Actions à prendre	
6 mois - 1 an	2 ans - 5 ans
Mise en place d'une structure autonome en charge de la sécurité routière , tel que recommandé par l'étude SSATP.	Rendre opérationnelle la structure autonome en charge de la sécurité routière
	Continuer la mise en œuvre la stratégie nationale de sécurité routière élaborée en 2013 dont l'objectif est de réduire de 35% sur 10 ans, le nombre de tués et de blessés graves ;
	Evaluation à mi-parcours de la stratégie nationale de sécurité routière.
	Etendre à l'ensemble du territoire le contrôle technique des véhicules effectué actuellement au CCTVA de Dakar seulement.
	Instaurer la demande de quitus d'audit de sécurité routière pour tous les grands projets qui certifie la prise en compte des aspects liés à la signalisation et l'environnement de la route

ENCADRÉ 4 : La gestion de la sécurité routière – Exemples d'appui de la Banque Mondiale

Dans le cadre de son appui au renforcement de la sécurité routière, la Banque mondiale a publié en 2009 un guide donnant une approche méthodologique pour appuyer cet agenda et l'a appliqué dans plus d'une trentaine de pays depuis. Une étape cruciale dans l'amélioration de la gestion de la sécurité routière est la création d'agence spécifique en charge des questions de sécurité routière au sein des gouvernements avec le pouvoir de prendre des décisions, de gérer des ressources et de coordonner les efforts de tous les acteurs impliqués.

La Banque mondiale a appuyé entre 2010 et 2015 un projet de sécurité routière de 38,5 millions de dollars américains en Argentine, qui a permis entre autre la mise en place de l'Agence Nationale de sécurité routière (ANSV), de fournir une assistance technique et des équipements, ainsi que de mettre en place un système de suivi et d'évaluation de la sécurité routière permettant de faciliter l'adoption des meilleures normes internationales. À la suite de son renforcement institutionnel, le pays a enregistré **une réduction de 35% du nombre de victimes** de la route dans certains corridors entre 2010 et 2015. Au niveau national, il y a eu une réduction de 12% du taux de mortalité sur la route et de 50% du taux de mortalité de ou des véhicules motorisés étaient impliqués. Le port de la ceinture de sécurité augmenté de 36% et l'utilisation du casque pour les motos est passée de 39% à 62% au cours de cette période.

Améliorer la gestion du réseau routier

Actions à prendre	
6 mois - 1 an	2 ans - 5 ans
<p>Application immédiate et systématique du Règlement 14 sur le poids à l'essieu notamment ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcer du contrôle sur toutes les plateformes de plus 200.000T/an et les axes routiers principaux, appliquer les taux fixes par l'UEMOA, voire les surenchérir, ■ Aménager des espaces adéquats pour le délestage et appliquer le délestage systématique a la charge du transporteur ■ Renforcer la communication auprès des usagers ■ Renégocier la convention avec Afrique pesage ■ Reverser la part de l'Etat au FERA (finaliser le décret y affèrent) <p>Renforcer la programmation, le financement et l'exécution de l'Entretien routier ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Signer un contrat de performance entre le FERA et l'AGEROUTE pour l'entretien avec obligation de résultats (notamment sur le respect de la programmation) ■ Augmenter la participation de l'Etat au budget du FERA avec un minimum qui couvre les budgets de fonctionnement et l'entretien courant <p>Accroître la participation du secteur privé ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Lancer un premier pilote de contrat pluriannuel de maintenance/gestion de la route par résultats. 	<p>Diversifier les sources de financement de l'entretien par la mise en œuvre de la stratégie de financement développée par le FERA</p> <p>Promouvoir les contrats pluriannuels basés sur la performance</p> <p>Mobiliser les ressources destinées à l'entretien directement dans un compte bancaire géré par le FERA</p> <p>Faire un inventaire exhaustif du réseau routier non classé pour en assurer la gestion et la maintenance et définir une stratégie claire pour l'entretien du réseau non classé.</p>

ENCADRÉ 5 : Contrats d'entretien des routes basé sur la performance, l'expérience du Brésil

Les contrats de gestion des routes basés sur la performance, dit ; « CREMA » (en opposition aux anciens modèles basés sur des contrats aux bordereaux de prix unitaires), ont été introduits par la Banque mondiale au Brésil au début des années 2000. A cette époque, les autorités brésiliennes devaient faire face à une situation macroéconomique délicate du fait d'un accroissement rapide de l'endettement à la fois des États et du Gouvernement Fédéral et une pression forte sur les budgets d'investissement et de fonctionnement du public. Comme souvent dans ce type de contextes, l'entretien du réseau routier a été la première victime des coupes budgétaires et le réseau routier s'est rapidement dégradé.

Dans ce cadre, un pilote visant à améliorer l'efficacité de l'entretien des réseaux a été lancé avec l'appui de la Banque mondiale. Celui-ci a consisté à déléguer au secteur privé la gestion de certaines portions du réseau routier via des contrats de moyen terme (5 ans) basés sur les performances, ou les entreprises étaient en charge de la définition et de la mise en œuvre des solutions techniques,

ENCADRÉ 5 : Contrats d'entretien des routes basé sur la performance, l'expérience du Brésil (Continued)

payées au forfait et contrôlées sur la qualité générale de la route pendant la durée du contrat. Les avantages de cette approche incluaient notamment : la responsabilisation du secteur privé sur la définition des solutions de travaux et la qualité de la maintenance, la réduction des besoins de supervision de la part des institutions routières, limité à la validation de standards de qualité contre les mesures de quantités dans le cas de contrats classiques (très prompts à des problèmes de fraude), un intérêt accru à la fois des autorités et du secteur privé sur le sujet de l'entretien routier du fait de contrat plus importants et de plus longue durée, permettant en outre de faire face aux impondérables de certains retards de paiements. Une étude comparative détaillée de la Banque mondiale en 2010 a démontré que les contrats CREMA ont en outre permis **une réduction des coûts en moyenne de 30%** par rapport à des contrats traditionnels de maintenance de la route pour un résultat global plutôt supérieur en termes de qualité de la route. Ce modèle a été un succès et à la fin des années 2000, plus du tiers du réseau fédéral et 10% des réseaux des États (30 000 km) étaient couverts par des CREMAS.

IV. Conclusion

Cette note constitue une vision globale avec les priorités sur lesquelles, le gouvernement peut se concentrer les cinq prochaines années. Elle n'est pas exhaustive, outre les aspects institutionnels, elle présente quelques actions sur (i) les corridors et la logistique, (ii) le transport urbain, (iii) la sécurité routière et (iv) la gestion du réseau routier.

Bibliographie

- Banque Mondiale, 2016, Livre Blanc sur le Transport et la Logistique.
- SSATP, 2017, Rapport sur la mise en place d'une structure en charge de la sécurité routière au Sénégal.
- Sénégal, 2016, lettre de Politique sectorielle des Transport 2016–2020.
- AGERROUTE, 2017, Rapport de présentation du PERA 2018.
- AGERROUTE, 2018, Rapport annuel 2017.
- SSATP, 2018 Politique de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes sénégalaises.
- PCN, 2018, Dakar-Bamako, Regional Trade Facilitation and Competitiveness Program.
- CETUD, 2017, Rapport des Premières Assises territoriales sur la mobilité urbaine.
- CETUD, 2018, Note sur le FDTU et les nouvelles sources de financement.
- AFD, Qui paie quoi en matière de transport urbain, 2014.
- World Bank, Performance Based Contracts in the Road Sector: Towards Improved Efficiency in the Management of Maintenance and Rehabilitation, 2010.

Sénégal

NOTES DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

POUR UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ

Résumé exécutif

Contexte. L'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources intérieures (MRD) est essentielle pour atteindre les objectifs ambitieux du Sénégal en matière d'investissements dans le capital humain et dans l'infrastructure publique. Une réforme majeure de la politique fiscale a été mise en œuvre en 2012 avec l'introduction d'un nouveau code des impôts, mais plusieurs problèmes structurels persistent et engendrent un impact négatif sur le recouvrement des recettes. Il s'agit notamment du recours généralisé aux exonérations fiscales, des niveaux élevés d'informalité et des coûts de mises en conformité pour le secteur privé. À la suite du changement de base du PIB, le ratio recettes fiscales/PIB du Sénégal se situe entre 15% et 16%, bien en dessous de l'objectif régional de convergence de l'UEMOA de 20%.

Objectifs. La note évalue plusieurs aspects de la politique et de l'administration fiscales du Sénégal et examine les défis et les possibilités de réformes. La discussion se concentre sur trois défis cruciaux et examine les options potentielles de politique publique : (i) la taille du secteur informel et sa concurrence avec le secteur formel, qui peuvent être adressées travers des efforts de transformation numérique et de modernisation en cours dans l'administrations fiscale ; (ii) la consolidation et le ciblage des dépenses fiscales, y compris des conventions fiscales internationales ; et (iii) la nécessité d'une stratégie globale à moyen terme de mobilisation des recettes, pour coordonner une approche gouvernementale globale entre les agences concernés et pour accroître l'efficacité de l'aide des bailleurs.

Recommandations. La note propose une série de recommandations à court et moyen terme, afin d'augmenter la capacité de l'administration fiscale, de rationaliser les incitations fiscales et de définir une approche stratégique à moyen terme pour la mobilisation des recettes, y compris (i) accélérer la modernisation en cours de l'administration fiscale, par l'adoption de solutions numériques et les investissements dans les méthodes de contrôle fiscal ; (ii) l'approfondissement de l'analyse des dépenses fiscales (inclure des évaluations du rendement des investissements et des effets sur la pauvreté et l'équité) dans le but d'éliminer les dépenses redondantes et d'adopter une approche politique plus équilibrée afin d'encourager le développement du secteur privé ; et (iii) l'élaboration d'une stratégie globale de recettes à moyen terme.

POUR UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ

Jan Loeprick et Pierre Bachas

Table des matières⁹⁰

Résumé exécutif	164
I. Introduction	166
II. Enjeux et opportunités	167
L'informalité et la formalisation de l'activité économique en s'appuyant sur la transformation numérique	167
Consolider et mieux cibler les dépenses fiscales	170
La nécessité d'une stratégie globale à moyen terme de mobilisation des recettes ..	172
III. Options de réformes	173
La fiscalité du secteur informel	173
Incitations fiscales	178
Viser une stratégie de recettes à moyen terme (MTRS)	182
IV. Annexes	184
Annexe 1 : Effets des dépenses de TVA sur la pauvreté et l'équité — Un outil pour simuler l'impact distributif des réformes fiscales	184
Annexe 2 : Fiscalité indirecte de l'économie numérique — Veiller à ce qu'il n'y ait aucun biais au détriment des fournisseurs nationaux	185
Annexe 3 : Encourager les start-ups — Instruments habituels, risques et expérience des pays	188
Bibliographie	195

⁹⁰ La revue technique par les pairs a été effectuée par Marijn Verhoeven et Sebastian James.

I. Introduction

L'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources intérieures (MRI) est essentielle afin que le Sénégal puisse atteindre ses objectifs ambitieux d'investissement dans le capital humain et les infrastructures publiques. Une réforme majeure de la politique fiscale a été mise en œuvre en 2012 avec la révision du code des impôts,⁹¹ mais plusieurs problèmes structurels persistent et limitent le recouvrement des recettes. Il s'agit notamment de la persistance de l'utilisation d'incitations fiscales, les niveaux élevés d'informalité et les charges élevées de mise en conformité pour le secteur privé. Suite au rebasage du PIB,⁹² le ratio recettes fiscales/PIB du Sénégal se situe entre 15% et 16%, bien en dessous de l'objectif régional de convergence de l'UEMOA de 20%. En outre, les micro simulations de l'impact combiné de l'introduction du tarif extérieur commun de la CEDEAO et de l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'UE suggèrent que les recettes tarifaires diminueront d'environ 3% des recettes publiques totales jusqu'en 2035 (Marchat et Uexkull, 2016).

Les taux d'imposition et l'administration fiscale constituent une contrainte majeure pour le développement du secteur privé. Comme le souligne le Diagnostic Systématique Pays DSP (2018) du GBM, les entreprises formelles considèrent que l'application du code fiscal est parfois arbitraire, le comportement quelquefois prédateur des autorités fiscales et l'incertitude qui en résulte comme des contraintes commerciales majeures. La perception d'une application inégale de la réglementation fiscale est également corroborée par une enquête menée auprès des entreprises en 2014 (voir la figure 1a.), qui souligne en outre la concurrence déloyale des entreprises informelles comme une contrainte majeure pour les entreprises formelles. Le principal défi relevé par la DSP n'est pas celui des petites entreprises « de quartier », mais plutôt celui des grandes entreprises pseudo-formelles qui utilisent leurs relations pour échapper à la fiscalité et aux contrôles douaniers, créant ainsi de facto une concurrence déloyale pour les entreprises formelles. Par ailleurs, les risques microéconomiques relatifs à la lourdeur des procédures de paiement d'impôts ont été souligné comme une contrainte importante à l'investissement dans le cadre du Plan Sénégal Emergent.⁹³

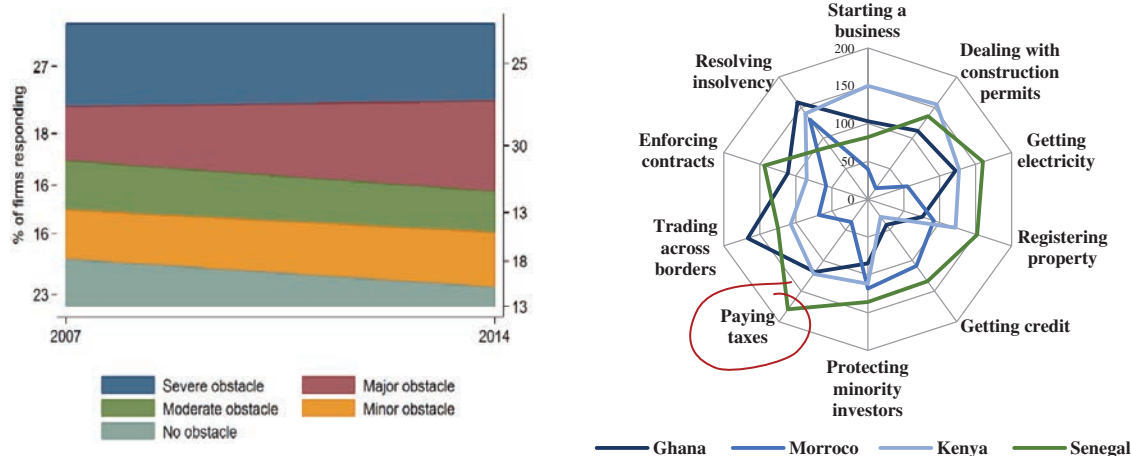
Les recettes nouvelles qui découleront à l'avenir des deux développements en cours dans le secteur pétrolier et gazier offrent des possibilités de réformes fondamentales de la politique budgétaire et de relever un certain nombre de défis d'ordre administratif. Les négociations sont en cours pour déterminer la fiscalité du secteur. Dans le cadre de l'élaboration du cadre budgétaire pour le secteur, qui s'appuie sur une opération d'assistance technique du GBM, la

⁹¹ Depuis 2012, les efforts de réforme ont été axés sur l'amélioration de la clarté et de la simplicité des règles et procédures, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, une réorganisation institutionnelle de l'administration fiscale et des efforts de rationalisation des dépenses fiscales (consolidation dans le code fiscal).

⁹² Voir : MEFP 2017.

⁹³ Plan Senegal Emergent – Plan D'Actions Prioritaires 2019–2023, p. 20.

FIGURE 1 : La fiscalité et le climat des affaires : (a.) Enquêtes auprès des entreprises et (b.) Doing Business



Source : Banque mondiale 2016, à partir de l'enquête sur les entreprises 2014 et 2007 et le Doing Business

margin de manœuvre prévue par ces accords, notamment en ce qui concerne les définitions et les interprétations des conditions, et les liens entre les règles budgétaires générales et spécifiques au secteur sont actuellement réexaminés. Plusieurs domaines de la politique fiscale de plus vaste portée, telle que le cadre fiscal international et la politique des conventions fiscales auront probablement une grande importance pour la mobilisation des recettes émanant de ce secteur. Un nouveau code pétrolier est en cours d'élaboration à la suite de récentes découvertes.

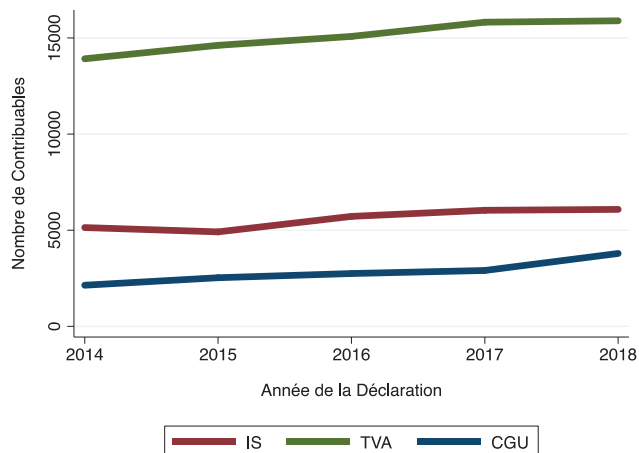
II. Enjeux et opportunités

L'informalité et la formalisation de l'activité économique en s'appuyant sur la transformation numérique

L'activité économique informelle est une contrainte importante au Sénégal. Il y a actuellement 14 000 entreprises officiellement enregistrées à la TVA au Sénégal, dont 9 000 déclarent l'impôt sur le revenu des sociétés et 5 000 paient l'impôt sur le revenu en tant que personnes physiques (voir Figure 2a.). Plus de 80% des entreprises enregistrées ont moins de 20 employés, 45% sont actives dans les services et les deux tiers se situent dans la région de Dakar.⁹⁴ Le taux légal de l'impôt sur le revenu de 30 % est relativement élevé, ce qui suggère que la faiblesse des recettes fiscales directes s'explique par un contrôle limité de l'assiette fiscale. En effet, d'après le recensement de 2016, le degré d'informalité est remarquablement élevé : 407 000 unités économiques ont été recensées, parmi lesquels 18 % ou 73 000 sont des entreprises constituées en sociétés.

⁹⁴WBG 2016, mis à jour à partir des données administratives et de recensement les plus récentes.

FIGURE 2 : (a.) Nombre d'entreprises enregistrées et (b.) sous-déclaration du chiffre d'affaires des entreprises sénégalaises



(WAGE BILL. + IMPORTS.) / TURNOVER	2013	2014	2015	2016
0 - 20%	59,9%	57,5%	64,8%	44,6%
20% - 40%	17,2%	17,6%	14,2%	14,7%
40% - 60%	9,4%	9,3%	7,5%	9,6%
60% - 80%	5,0%	5,8%	4,3%	5,9%
80% - 95%	1,9%	2,2%	2,2%	3,9%
95% - 105%	0,6%	0,8%	0,8%	2,3%
105% - 120%	0,9%	0,9%	0,8%	2,4%
120% - 140%	0,8%	1,0%	0,7%	2,8%
140% - 160%	0,5%	0,5%	0,6%	2,0%
160% - 180%	0,4%	0,5%	0,2%	1,5%
180% - 200%	0,3%	0,3%	0,3%	1,0%
> 200%	3,0%	3,6%	3,5%	9,4%
# OF FIRMS	4956	5480	5760	5351

Source : Données DGID 2017, calcul du personnel de la GBM.

Le recensement indique également que seulement 3 %, soit 12 000 entreprises, ont adopté les normes comptables exigées par l'administration fiscale.⁹⁵ Pour les entreprises sénégalaises du secteur formel, l'informalité provoque une concurrence déloyale. Environ un tiers des entreprises indiquent que les pratiques poursuivies dans le secteur informel constituent un obstacle majeur à leurs activités et à leur expansion (Enquête auprès des entreprises, 2014). L'activité économique informelle couvre non seulement les travailleurs journaliers, les petits agriculteurs, les

⁹⁵ 15 % de toutes les unités économiques couvert dans le recensement ont une sorte de comptabilité, dont seulement 18 % suivent les normes comptables ouest-africaines (SYSCOA), et les 82 % restants utilisent une comptabilité informelle.

commerçants pratiquant une activité de subsistance et les vendeurs des rues, mais aussi un grand nombre de petites et moyennes entreprises qui ont un fort potentiel de croissance et pourrait contribuer aux recettes fiscales. Elle englobe également de plus grandes entreprises qui peuvent se livrer à des opérations illicites, en particulier lorsqu'elles importent sans acquitter de droits de douane ou la TVA. Pour les entreprises de taille plus limitée, le coût (fixe) du respect des dispositions du régime fiscal peut être élevé par rapport à leur chiffre d'affaires et faire obstacle à la poursuite de leurs activités dans le secteur formel. L'inclusion dans le secteur formel des grandes entreprises et des entreprises (en partie⁹⁶) informelles, en revanche, doit essentiellement dépendre du renforcement de la gestion du respect de la législation au niveau de l'administration fiscale.

Le nombre élevé d'impôts mineurs à faible rendement, ainsi que les obligations de déclaration et de paiement correspondantes, découragent la formalité. Selon Doing Business, le nombre de ces obligations de déclaration et de paiement au Sénégal, qui s'élève à 58, est bien supérieur à la moyenne régionale de 37 et à la moyenne mondiale de 25 (Doing Business 2018). Le régime des patentes est dans l'ensemble jugé préoccupant pour le développement du secteur privé, car il repose sur des bases complexes s'applique à toutes les entreprises et frappe lourdement les opérations d'investissement. Une réforme partielle de la patente a été introduite début 2018. Toutefois, le processus exige maintenant une évaluation complexe des cotisations sur la base de valeur ajoutée (OCDE 2018). Il serait possible d'envisager, à long terme, de remplacer ce système dans le cadre de la mise en place d'un simple impôt sur la propriété (FMI 2017). Cette démarche pourrait, de fait, aider à simplifier la fiscalité globale des entreprises sénégalaises et des personnes travaillant pour leur propre compte et constituer une source fiable de recettes locales. Elle exige toutefois la réalisation d'investissements dans l'établissement d'un cadastre opérationnel et doit être intégrée dans le programme plus général de décentralisation.

Un examen récent du GBM, basé sur les données administratives de l'administration fiscale et des douanes, suggère que de nombreuses entreprises sénégalaises sous-déclarent leurs chiffres d'affaires. En particulier, en 2016, près de 10% des entreprises d'un échantillon représentatif (de plus de 5 000 entreprises) ont déclaré aux autorités fiscales un chiffre d'affaires inférieur à la moitié du volume de leurs importations et de leurs masses salariales déclarés (voir figure 2b). Étant donné que ces entreprises procèdent à des échanges internationaux, il s'ensuit qu'il existe probablement une proportion notable d'entités complexes et de taille importante faisant concurrence aux autres entreprises sans respecter la législation fiscale ; toutes les entreprises n'opèrent pas dans les mêmes conditions et les entreprises qui honorent leurs obligations fiscales ont plus de difficulté à pénétrer sur le marché, à se développer ou à soutenir la concurrence.

⁹⁶ L'informalité et la formalité ne sont pas des situations mutuellement exclusives. Elles sont multidimensionnelles et ont des degrés divers. Certes entreprises sont enregistrées au registre du commerce, mais n'acquittent pas (tous) leurs impôts, ne détiennent pas de titre foncier pour leur lieu d'exploitation ou n'ont pas les permis requis pour exercer leur activité. D'autres peuvent se conformer intégralement aux obligations fiscales des entreprises, mais ne jamais déclarer leurs employés pour éviter de payer les cotisations à la sécurité sociale.

Le secteur informel a des implications importantes dans le contexte social et politique du Sénégal. Les propriétaires de certaines grandes entreprises informelles ont un poids social et politique important. Comme elles soutiennent de nombreux ménages et se substituent souvent à l'absence de biens publics fournis par l'État, elles peuvent créer d'importantes perturbations sociales si elles sont obligées de fonctionner dans le filet fiscal. En outre, certaines entreprises informelles appartiennent à des réseaux sociaux et religieux forts, qui peuvent exercer une influence électorale importante et donc une réelle influence politique.

Consolider et mieux cibler les dépenses fiscales

Malgré des améliorations récentes,⁹⁷ les recettes non collectées du fait d'exonération et de niches fiscales sont un problème majeur pour la mobilisation des ressources intérieures, Le traitement préférentiel de certains secteurs, activités et régions a des implications pour l'équité, la complexité et l'efficacité du système d'imposition sénégalais. Les exonérations fiscales totalisent 588 milliards de CFA en 2014, soit 7.8% du PIB (MDF 2016). Les exonérations fiscales liées aux taxes indirectes comptent pour 60% du total. Les nombreuses niches fiscales sont actuellement utilisées pour promouvoir l'investissement, y inclus des crédit d'impôts pour les grands investissements généreux, des provisions pour la dépréciation accélérée, un régime spécial pour les exportateurs (80% de ventes à l'étranger) qui les exemptent de TVA et offrent un taux d'IS réduit de 15%, et des incitations pour les secteurs « stratégiques », tel une remise d'impôts directs et indirects de 10 ans pour les investissements touristiques dans la région de la Casamance. De manière notable, pour les investissements larges (>250M CFA / USD 500,000), les impôts et tarifs douaniers suivent sont déterminés de manière discrétionnaire (FMI 2015). Les exonérations semblent aussi faire parties de la stratégie ambitieuse d'investissements et de croissance du Plan Sénégal émergent (PSE) et figurent dans les discussions récentes Dun nouveau régime Start-Up pour les entrepreneurs numériques.

Le manque à gagner des recettes publiques dû à des dépenses fiscales élevées est une préoccupation importante pour la mobilisation des ressources au Sénégal. Le traitement différencié de secteurs, d'activités ou de régions spécifiques est courant et a des effets pour l'équité, la complexité, l'efficacité et l'efficacité du régime fiscal sénégalais. Les dépenses fiscales se sont élevées à 588 milliards de francs CFA en 2014, soit 7,8% du PIB (MEFP 2016). Les dépenses liées à la fiscalité indirecte représentent 60 % du total. Une multiplicité d'instruments sont actuellement utilisés pour promouvoir l'investissement, notamment un généreux crédit d'impôt pour les grands investissements, des dispositions d'amortissement accéléré, un régime spécial pour les exportateurs (>80% des ventes à l'étranger), les exonérant de la TVA et prévoyant un taux d'imposition

⁹⁷ Le système d'incitations fiscales sénégalais s'est amélioré au cours de la dernière décennie. Dans l'ensemble, le recours aux incitations fiscales en faveur des entreprises a été réduit et une meilleure supervision par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) a été facilitée par l'inclusion de toutes les incitations dans le Code fiscal en 2012.

du revenu inférieur (15%), et des incitations pour les secteurs «stratégiques», comme la trêve fiscale de 10 ans (qui couvre les impôts directs et indirects) dont bénéficient les investissements axés sur le tourisme dans la région de la Casamance. Il importe de noter que dans le cas des gros investissements (supérieurs à 250 millions de francs CFA / 500 000 dollars), les exemptions fiscales et douanières continuent d'être déterminées par un processus de négociation discrétionnaire (IMF 2015). Les incitations fiscales semblent en outre continuer de jouer un rôle essentiel compte tenu des ambitieuses cibles d'investissement et de croissance du Plan Sénégal Émergent (PSE) et, par exemple, dans le cas des récentes discussions sur un éventuel régime start-up pour les entrepreneurs numériques.

Les recherches menées aux niveaux mondial et régional donnent à penser que si les taxes sont importantes pour l'investissement, leurs effets ont tendance à être moins importants dans les économies en développement. Dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du Centre, James et Van Parys (2010), par exemple, ne trouvent pas de relation entre les exonérations fiscales et l'investissement. Toutefois, ils constatent que l'augmentation du nombre de garanties juridiques pour les investisseurs étrangers et la réduction de la complexité du système fiscal semblent attirer les investissements. Les enquêtes menées auprès des investisseurs tendent à confirmer que les incitations fiscales ne figurent pas parmi les priorités des investisseurs dans les pays en développement et sont souvent redondantes pour attirer les investissements (Banque mondiale 2015).

Comme la plupart des économies en développement, les entreprises multinationales représentent l'essentiel de la base d'imposition directe du Sénégal et, compte tenu des efforts déployés par le Sénégal pour faire du pays une destination d'investissement pour la sous-région ainsi que des développements en cours dans le secteur du pétrole et du gaz, leur rôle dans la mobilisation des ressources devrait s'accroître. Les estimations des pertes de revenus liées à l'évasion et la fraude fiscales internationales se situent entre 2,3 et 2,7 % du PIB pour le Sénégal (Cobham et Jansky 2017, sur la base de Crivelli et al. 2016). En particulier, dans les industries extractives, les recettes potentielles liées à la fiscalité internationale peuvent atteindre des centaines de millions de dollars. L'expérience administrative au Sénégal,⁹⁸ les rapports récents des "paradise papers",⁹⁹ et les estimations des recettes en jeu en raison des potentielles systèmes de planification fiscale dans les projets pétroliers et gaziers en cours, confirment l'importance relativement élevée de protéger l'assiette fiscale de l'évasion fiscales internationales (GBM 2018).

Une analyse préliminaire du GBM suggère que, dans l'ensemble, le système fiscal sénégalais a un impact positif sur la réduction des inégalités, mais qu'il a un impact négatif sur la pauvreté, conduisant à une augmentation de 1 point de pourcentage de l'extrême pauvreté (de 15% à 16%)

⁹⁸ See decision N°203 DGID/DLEC/BC DU 08 MARS 2013, DGID.

⁹⁹ Consortium International des Journalistes Investigatrices, "One Company's tax heaven is Senegal's tax hell", publié le 22 mai 2018. Au Sénégal, les défis semblent être principalement liés à l'évasion fiscales des entreprises (voir aussi Figure 3 b.).

et de 5 points pour la pauvreté modérée (de 46% à 51%). Les résultats préliminaires indiquent également que l'élimination de toutes les exonérations de TVA augmenterait la pauvreté extrême (modérée) de 1,7 (3,5) point de pourcentage en 2015^{100, 101}.

La nécessité d'une stratégie globale à moyen terme de mobilisation des recettes

Des réformes politiques et de l'administration fiscale globales sont nécessaires pour atteindre l'objectif de recettes régionales de l'UEMOA de 20 % du PIB. Les recettes du secteur des hydrocarbures peuvent créer l'espace nécessaire à des réformes ambitieuses en matière de politique publique et de fiscalité sur la base d'une stratégie globale qui couvre à la fois les besoins politiques et administratifs.

L'élaboration d'une stratégie globale de réforme de l'administration fiscale et douanière est donc une priorité. Une telle stratégie pourrait, couvrir les liens opérationnels entre l'administration fiscale et tous les autres ministères concernés et leurs agences. Cela nécessitera une série de réformes institutionnelles afin de réduire au minimum les inefficacités d'une administration fragmentée et afin d'entreprendre les investissements nécessaires de renforcement des capacités de vérification et d'évaluation propres à chaque secteur.

En outre, un certain nombre de réformes politiques à plus long terme peuvent être initiées dans le cadre de l'adoption d'une stratégie globale. Cela permettrait de revoir l'équilibre des instruments fiscaux (consommation, travail, capital) à la lumière des recettes supplémentaires perçues du secteur des hydrocarbures. La stratégie pourrait également permettre de bâtir un consensus pour progresser sur des sujets prometteurs, mais politiquement difficiles, tels que la fiscalité du secteur agricole¹⁰² et la fiscalité environnementale¹⁰³.

De nombreux bailleurs de fonds sont actuellement engagés pour soutenir les efforts de mobilisation des recettes du Sénégal. Une stratégie de coordination permettrait d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de ces activités. Dans le cadre de son assistance technique thématique en matière de politique et d'administration fiscales, le FMI apporte depuis 2011 un soutien important l'accent étant récemment mis sur le code des hydrocarbures, le secteur des télécommunications et la fiscalité locale. L'UE fournit un soutien budgétaire, avec

¹⁰⁰ Outre les recettes supplémentaires, le gouvernement bénéficierait également d'économies provenant des coûts administratifs liés au système d'exemption/réduction (non inclus dans les simulations).

¹⁰¹ Voir aussi Harris et autres, 2018.

¹⁰² En particulier, l'intégration potentielle du secteur agricole dans l'assiette TVA.

¹⁰³ A l'échelle mondiale, l'écart important en matière de fiscalité environnementale sur les combustibles fossiles représente 6 % du PIB mondial. Les prix à la consommation tendent à être bien en deçà des niveaux de prix efficaces que suggèrent les externalités. Les taxes environnementales peuvent être relativement simples et faciles à percevoir : Une taxe carbone peut, par exemple, être collectée soit auprès des producteurs ou distributeurs au stade de l'extraction ou de l'importation ou encore au stade du revente (WBG 2018).

des mesures politiques visant à accroître l'enregistrement des contribuables et l'adoption de technologies dans l'administration fiscale et a fourni des conseils sur l'imposition foncière et les dépenses fiscales. L'OCDE fournit une assistance technique en matière de fiscalité internationale (dans le cadre d'un programme conjoint avec le GBM et l'African Tax Administration Forum - ATAF) et le PNUD (TIWB). La Banque africaine de développement (BAD) finance l'adoption de technologies permettant à la DGID de mettre en œuvre des normes de transparence fiscale et envisage d'investir dans la mobilisation des ressources intérieures au Sénégal. L'assistance du GBM comprend une opération de soutien budgétaire et le financement de l'adoption de solutions numériques dans l'administration des recettes, des investissements dans la gestion des recettes municipales et des efforts de collecte, et des projets d'assistance technique, soutenant les négociations en cours sur le développement des hydrocarbures et l'adoption des mesures fiscales internationales. Comme il a été mentionné dans un examen récent des activités de la Banque mondiale (IEG 2017), bien que certains résultats positifs puissent être obtenus grâce à des mesures individuelles et à des programmes de soutien dont la portée et la durée sont limitées, ils ont tendance à être largement inefficaces face aux problèmes structurels des régimes fiscaux qui nécessitent un programme de réforme complet et cohérent. Compte tenu de l'intensification de l'activité des bailleurs de fonds en matière de mobilisation des recettes, l'adoption d'un cadre global de réforme politique et administrative permettrait d'orienter l'assistance et d'assurer une utilisation efficace des ressources.

III. Options de réformes

La fiscalité du secteur informel

Le Sénégal a lancé une réforme ambitieuse de son administration fiscale. L'appui aux initiatives en cours visant à renforcer la gestion de la conformité est une occasion importante de s'attaquer au problème de l'informalité et de mobiliser des ressources nationales. Les réformes envisagées par la DGID visent (1) la diversification des méthodes de sélection des vérifications, (2) la construction d'une mémoire institutionnelle des dossiers d'audit, (3) la modernisation de son processus de collecte d'information et de renseignements. Jusqu'en 2017, la sélection des vérifications était laissée à la discrétion des inspecteurs des impôts. Depuis 2018, la DGID expérimente une diversification de ses méthodes de sélection où, en plus de la sélection discrétionnaire, certains cas sont sélectionnés par des méthodes basées sur un calcul de risque et d'autres basées sur une sélection aléatoire. Dans ce contexte, l'adoption d'un logiciel de gestion des dossiers d'audit devrait permettre une meilleure supervision et une meilleure gestion de la charge de travail. Enfin, la poursuite des efforts de numérisation des sources de données existantes provenant de tiers et le renforcement de la coordination entre les directions chargées des vérifications et celles chargées des données pourraient être très rentables (voir encadré 1).

ENCADRÉ 1 : Programme de diversification des méthodes de sélection des audits

Le programme de diversification de la sélection des audits, inspiré des meilleures pratiques internationales et soutenu par le GBM, combine la sélection discrétionnaire avec la sélection basée sur les scores de risque et la sélection aléatoire. Dans le cadre de ce programme, un algorithme de notation du risque d'évasion a été mis en place sur la base d'une analyse systématique des données des déclarations fiscales et des données des tiers (douanes, marchés publics). Depuis 2018, l'approche fait l'objet d'une évaluation en vue de sa mise en œuvre à la Direction des Grandes Entreprises (DGE) et à la Direction des Moyennes Entreprises (DME). Il est envisageable d'étendre le programme à certaines administrations fiscales locales de la Direction des Services Fiscaux (DSF) en 2019.

Le score de risque proposé est basé sur une liste de 15 indicateurs qui prennent en compte les « incohérences » entre les déclarations fiscales et les données de tiers (douanes et marchés publics) et les « anomalies » dans la comparaison entre contribuables du même centre et secteur d'activité. Ceci permet de cibler une partie des vérifications sur la base de critères objectifs et transparents. Simultanément, un nombre plus petit de vérifications devrait suivre la sélection aléatoire, à la fois pour accroître la portée de la vérification et pour obtenir des mesures fiables qui peuvent servir comme point de référence pour les niveaux moyens d'évasion fiscale dans la population des contribuables.

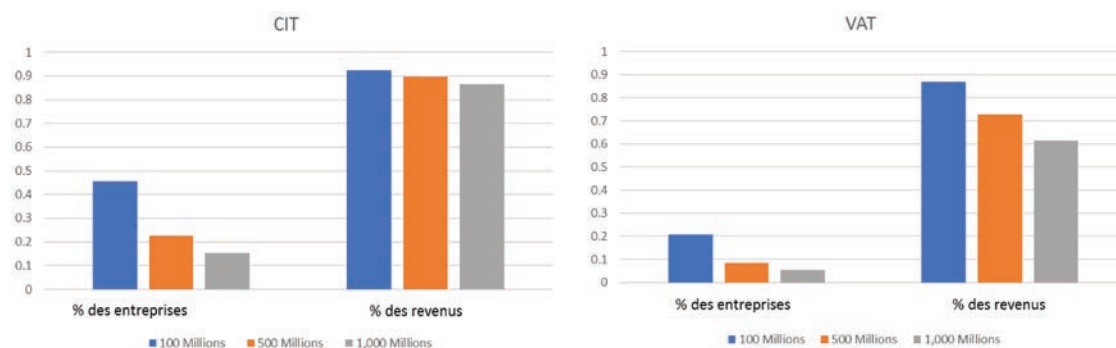
La phase d'évaluation comprend un protocole rigoureux pour alterner les séquences de sélection des cas et concernant la collecte de données supplémentaires sur les inspecteurs et les contribuables. Cette enquête vise à systématiquement évaluer les résultats des différentes méthodes de sélection. L'algorithme d'évaluation du risque devra être continuellement amélioré, en augmentant la quantité et la qualité des données de base. Pour accroître l'efficacité du programme, il est essentiel de poursuivre et d'étendre les efforts de collecte et de numérisation de l'information et des données de tiers déployés par le DGID.

À la suite de l'introduction de dépôt électronique, un grand nombre d'informations provenant des déclarations fiscales (TVA, impôt sur les sociétés, retenues à la source sur les salaires), qui étaient auparavant saisies manuellement, seront mises à la disposition des administrateurs fiscaux pour une analyse automatisée. Le seuil actuel de dépôt électronique obligatoire couvre déjà toutes les entreprises de la DGE, et 10 % des entreprises du CME remplissent volontairement un formulaire électronique. Par conséquent, environ 15 % des contribuables de l'impôt sur le revenu des sociétés déclarent leurs impôts en ligne, ce qui représente près de 90 % des recettes fiscales directes. Avec l'adoption d'un seuil obligatoire de dépôt électronique de 100 millions de

francs CFA de chiffre d'affaires annuel, près de 50% des déclarants (et 20% des entités assujetties à la TVA) seraient couverts (voir Figure 3). L'extension du dépôt électronique peut apporter d'importants avantages en améliorant l'environnement commercial et en aidant à générer des recettes.¹⁰⁴ En outre, un grand nombre de nouvelles données seraient disponibles sous forme électronique, ce qui permettrait à l'administration fiscale de procéder à des contrôles croisés automatisés et de mettre en œuvre une stratégie moderne de gestion de l'information. Investir dans ces outils et, par conséquent, se rapprocher de la frontière des solutions numériques pour l'administration des recettes (fiscales et douanières) peut rapporter d'importantes dividendes. Une récente analyse de simulation suggère qu'une réduction de moitié de la distance à la frontière de la numérisation des administrations fiscales peut augmenter les recettes médianes de TVA de 1,7% (et les recettes tarifaires médianes de 0,5%) dans les pays en développement à faible revenu (FMI 2018).

Les solutions électroniques peuvent également accélérer la formalisation des micros et petites entreprises, ce qui est moins pertinent du point de vue de la mobilisation des recettes, mais essentiel pour l'entrepreneuriat et le renforcement du contrat social. L'administration fiscale sénégalaise a élaboré une feuille de route et des spécifications techniques pour la mise en œuvre d'une option de déclaration et de paiement mobile pour les contribuables individuels et les micros et petits entrepreneurs dans le régime fiscal simplifié (CGU). La mise en œuvre de cette solution nécessite d'importants investissements, mais devrait contribuer à réduire considérablement les coûts de mise en conformité pour les contribuables et faciliter ainsi la formalisation. Il devrait également réduire le coût d'administration de ce segment de l'économie,

FIGURE 3 : Répartition des assujettis à l'IS et à la TVA et des recettes à 1 milliard, 500 millions et 100 millions de francs CFA de chiffre d'affaires



Source : Données DGID (2018), Calculs de l'effectif du GBM

¹⁰⁴ En utilisant les données transnationales des enquêtes de la GBM, Kochanova et autres (2018) constatent que l'adoption des systèmes de dépôt électronique réduit les coûts de conformité fiscale, la probabilité et la fréquence des visites des entreprises par un contrôleur fiscal et la perception des administrations fiscales comme un obstacle aux activités et la croissance des entreprises. Dans leur échantillon, le dépôt électronique est également associé à une augmentation modérée du ratio des recettes fiscales au PIB.

qui représente la majeure partie des contribuables enregistrés, mais seulement une petite partie des recettes. Il y a donc une forte justification pour mobiliser les investissements nécessaires à la mise en œuvre rapide de la solution m-tax, qui a été adoptée avec succès par le Rwanda, l'un des pays leader du développement numérique en Afrique (voir encadré 2).

Le potentiel des solutions numériques pourrait aussi permettre le développement d'un impôt foncier efficace. Les impôts locaux et fonciers représentaient moins de 0,4 % du PIB en 2016 (UE 2016), 60 % des recettes fiscales locales étant concentrées dans la région du Grand Dakar. Les

ENCADRÉ 2 : La technologie au service de l'enregistrement des contribuables : Le M-tax au Rwanda

Au Rwanda, l'Administration fiscale (RRA) a introduit le paiement électronique (e-paiement) des impôts en 2011–2012, mais la majorité des micros, petites et moyennes entreprises (MPME) qui utilisent ce canal se heurtent encore à des obstacles. Pour participer, il fallait avoir accès à un ordinateur, à internet et à un compte bancaire. En conséquence, selon RRA, la plupart des propriétaires de petites entreprises se rendaient encore dans les bureaux de l'administration fiscale où ils faisaient la queue pendant de nombreuses heures chaque trimestre, au détriment de leurs activités commerciales. Ces propriétaires d'entreprises ont indiqué qu'il leur est difficile de déclarer les impôts à temps ou même de les déclarer tout court. Les PME avaient besoin d'une solution pour les aider à se conformer plus facilement aux exigences en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires. Avec seulement 25 pour cent de toutes les entreprises enregistrées formellement auprès de la RRA, l'opportunité était importante.

Fin 2012, les systèmes de paiement mobile avaient déjà démontré que toute personne ayant accès à un téléphone mobile pouvait envoyer et recevoir de l'argent de manière fiable et efficace via un compte de paiement mobile. mPESA était bien établi et de nombreux gouvernements dans les pays en développement expérimentaient avec les paiements mobiles. Le gouvernement rwandais a voulu se joindre à ce groupe de pays pionniers en offrant aux MPME la possibilité d'utiliser l'argent mobile pour payer la taxe sur le chiffre d'affaires. C'est ainsi qu'est né le concept de mDeclaration. D'octobre 2012 à octobre 2013, la RRA et la GBM ont travaillé avec les entreprises de services informatiques et les parties concernées de la Banque centrale, l'Autorité rwandaise de régulation des services publics et les banques pour développer et introduire la plate-forme mobile qui calcule, déclare et paye la TVA. Le 5 octobre 2013, la RRA a lancé mDeclaration, et après seulement six mois d'un projet pilote ciblant des groupes d'opérateurs de PME-PMI, 10 256 utilisateurs s'étaient déjà inscrits pour utiliser le logiciel. Depuis, l'utilisation a atteint plus de 85 % de la population ciblée.

recouvrements réels sont encore plus bas.¹⁰⁵ Pour relever les multiples défis que pose le système actuel,^{106, 107} une ambitieuse initiative pilote visant à réviser le système d'impôt foncier, de l'identification à la facturation et à l'exécution, est actuellement à l'étude. Deux éléments sont au cœur de ce projet mené par la DGID : (i.) la création d'une nouvelle plate-forme informatique pour l'administration de tous les aspects du recouvrement de l'impôt foncier et (ii.) la mise à disposition d'une nouvelle méthodologie simplifiée pour aider à élargir et améliorer le rôle actuel des évaluations et améliorer la transparence du système pour le contribuable. Le potentiel de cette initiative et les options de déploiement à l'échelle nationale devraient être évalués à court terme.

Résumé des recommandations :

- A court et moyen terme (6 mois - 5 ans) : Se rapprocher de la frontière numérique pour s'attaquer à l'informalité et mobiliser les recettes :
 - A court terme (6 mois - 1 an) : Abaisser le seuil de dépôt électronique obligatoire pour couvrir la majorité des déclarants de l'impôt sur le revenu et 25 % des entités assujetties à la TVA.
 - A moyen terme (2 ans) : Fournir une interface numérique à la majorité des contribuables, à la suite de la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre efficace de solutions de dépôt et de paiement électroniques mobiles (M-tax) pour les particuliers/micro & petits contribuables.
 - A moyen terme (2 à 5 ans) : Évaluer le potentiel des solutions numériques dans le cadre du projet pilote en cours à Dakar pour une fiscalité foncière efficace en utilisant une approche simplifiée d'évaluation et de cartographie. Décider de l'opportunité et des options de déploiement à l'échelle du pays.
- A moyen terme (2 ans) : Moderniser les pratiques de l'administration fiscale :
 - Assurer la mise en œuvre efficace d'audits aléatoires et basés sur les risques dans tous les services de la DGID et l'amélioration continue de l'algorithme d'évaluation.
 - Améliorer la collecte et la numérisation de renseignements et de données, en exploitant l'information sur les transactions des clients et des fournisseurs, les rapports sur les prix de transfert (disponible en 2019) et d'autres données accessibles de tiers.
 - Adopter une mémoire institutionnelle pour les vérifications et intégrer efficacement l'unité d'analyse des données aux services de vérification.

¹⁰⁵ Les chiffres sur le recouvrement total de l'impôt foncier sont difficiles à obtenir, mais ont été estimés entre 10 et 15 milliards de francs CFA.

¹⁰⁶ Le Sénégal est confronté à des défis majeurs car l'administration des propriétés et les droits de propriété est géré entre l'Etat et les communes. La fragmentation des transferts fiscaux intergouvernementaux, dont dépendent la plupart des administrations locales, aboutit souvent à une situation où les transferts fiscaux ne reflètent pas les besoins financiers des municipalités.

¹⁰⁷ Comme pour les autres instruments, l'administration est répartie entre trois agences nationales, avec (i.) la DGID responsable des enregistrements, des évaluations et des évaluations, (ii.) la trésorerie responsable des recouvrements, (iii.) les Cours de Comptes chargées de vérifier les recouvrements.

Les incitations fiscales

Les efforts visant à examiner le rapport coût-efficacité des exonérations fiscales ont commencé, mais ils doivent être élargis pour évaluer les coûts et les avantages associés à chaque instrument. Le MEFP examine actuellement le coût des incitations accordées les plus importantes, en vue de supprimer les instruments dont le rapport coût-efficacité n'est pas satisfaisant. Les résultats de l'analyse des dépenses pourraient être complétés par une enquête sur la motivation des investisseurs, afin d'obtenir une indication sur les instruments redondants (voir encadré 3).

ENCADRÉ 3 : Résultats globaux des enquêtes de motivation des investisseurs

Il existe souvent une dichotomie entre l'importance des incitations perçue par les gouvernements et les investisseurs. Les gouvernements supposent souvent que les incitations influencent fortement les décisions d'investissement, alors que les investisseurs mettent l'accent sur l'accès aux marchés intérieurs, un bon climat d'investissement, la sécurité et la stabilité, la main-d'œuvre qualifiée et d'autres facteurs beaucoup plus importants.

Auteur	Pays et année de l'enquête	Conclusion	Ratio de redondance pour les incitations (l'entreprise aurait investi même sans les incitations)	Les incitations ont-elles influencé le niveau d'investissement ? (pourcentage de réponses affirmatives)
GBM - Investment Climate Advisory Services (FIAS)	Burundi (2011)	Ratio de redondance pour les incitations (l'entreprise aurait investi même sans les incitations)	77%	30%
	El Salvador (2013)		37%	13%
	Guinée (2012)		92%	6%
	Jordanie (2009)		70%	28%
	Kenya (2012)		61%	11%
	Malaysia (2014)		81%	33%
	Nicaragua (2009)		15% (51% pour les entreprises non exportatrices en dehors des zones franches)	17%
	Rwanda (2011)		98%	21%
	Serbie (2009)		71%	6%
	Tanzanie (2011)		91%	8%
	Tunisie (2012)		58%	25%
	Ouganda (2011)		93%	13%

Source : James (2018)

En ce qui concerne les nouvelles priorités politiques, y compris le soutien aux entrepreneurs numériques envisagé dans le cadre d'un régime de start-up, une approche prudente évitant le recours aux incitations fiscales est nécessaire pour limiter les distorsions. Les incitations fiscales souvent considérées pour le secteur numérique comprennent des mesures pour tenir compte des pertes des entreprises, y compris, les reports de crédits d'impôt ou les remboursements, des déductions pour les amortissements telles que des taux d'amortissement préférentiels pour les dépenses en recherche et développement (R&D) et un large éventail d'autres allègements fiscaux destinés à stimuler l'investissement (voir Annexe 3). Les risques associés à ces instruments incluent les pertes de recettes, les distorsions résultant du comportement stratégique des contribuables et les risques liés à la planification fiscale agressive. En outre, la gestion de tels systèmes d'incitation tend à imposer un fardeau administratif aux entreprises « start-up » et aux autorités fiscales. L'expérience internationale montre qu'il existe de nombreux outils non liés à la fiscalité permettant de générer un environnement favorable aux entrepreneurs numériques, et que la politique fiscale, doit mettre l'accent sur l'égalité des conditions de concurrence et doit éviter un biais contre les entrepreneurs nationaux (voir ci-dessous).

A moyen terme, les options de politique fiscale indirecte doivent être explorées afin d'assurer des conditions de concurrence équitables pour les fournisseurs de services numériques nationaux et étrangers, étant donné que le Sénégal s'engage dans une stratégie plus large de transformation numérique dans le but d'encourager le développement du secteur. Le Sénégal devrait donc envisager d'adopter des recommandations pour l'imposition de la TVA aux consommateurs de services et de biens incorporels par des fournisseurs étrangers. Les politiques ont été adoptées par la plupart des pays de l'OCDE et du G20 et un certain nombre de pays africains (voir annexe 2 pour une discussion détaillée).¹⁰⁸

Il est essentiel d'évaluer les répercussions sur l'équité de la suppression ou de la restructuration des dépenses de TVA¹⁰⁹ afin d'éclairer les choix et de relever les défis politique de la réforme. En ce qui concerne la TVA, des simulations détaillées peuvent illustrer des alternatives à l'utilisation actuelle des exonérations et peuvent être réalisées sur la base des travaux antérieurs du GBM (Harris et autres, 2018 ; voir également l'annexe 1)¹¹⁰; En particulier, il est suggéré de procéder à une évaluation approfondie de la suppression des exemptions pour le carburant diesel, le riz, l'électricité et l'eau, qui sont à l'étude. La proposition des réformes finales devrait s'appuyer sur cette analyse des effets de l'équité et être complétée par l'introduction de mesures de mitigation.

¹⁰⁸ Ghana, Kenya, Afrique du Sud et Tanzanie : OCDE (2018), p. 103, autres pays de la région étudient la mise œuvre.

¹⁰⁹ En ce qui concerne les exonérations de TVA, la capacité administrative est également pertinente, en ce qui concerne le processus de remboursement, qui peut déclencher des demandes d'exonération de la part des industries à forte intensité de capital lorsqu'il ne fonctionne pas correctement).

¹¹⁰ Dans la modélisation des effets, une série d'hypothèses doivent être formulées, notamment en ce qui concerne l'incidence des impôts indirects et les effets de conformité. Ces hypothèses et leurs effets sur les estimations devront être soigneusement examinés et seront examinés en détail dans le modèle proposé (voir annexe 1).

Le gouvernement pourrait, par exemple, réorienter une partie des ressources supplémentaires obtenues en supprimant des dépenses pour accroître la couverture et les montants des principaux programmes sociaux,¹¹¹ ce qui pourrait compenser les effets négatifs d'une charge fiscale indirecte plus élevée pour les pauvres. Une telle approche pourrait faciliter la gestion de l'économie politique difficile que représente la suppression des exonérations de TVA et contribuer à susciter le soutien du public à la réforme.

Les initiatives politiques visant à protéger l'assiette fiscale du Sénégal contre les risques d'évasion fiscale internationale doivent être complétées par une révision des conventions fiscales restrictives et le renforcement des capacités administratives. Le Sénégal a introduit une nouvelle législation sur les prix de transfert et les mesures anti-abus (règles de déduction des intérêts) en mars 2018. Ces révisions du droit primaire s'accompagnent de l'introduction d'exigences exhaustives en matière de déclaration. Par ailleurs, le Sénégal remplit les conditions de base d'échanges de renseignements efficaces et peut ainsi obtenir des informations pertinentes sur les actifs détenus par des Sénégalais à l'étranger.¹¹² Cependant, des travaux supplémentaires sont nécessaires pour réviser le cadre fiscal international, en particulier la renégociation des conventions fiscales défavorables signées avec des centres d'investissement. Les pertes de recettes associées à ces conventions peuvent être importantes et ont été évaluées à 15 % de l'impôt sur les sociétés des économies africaines (Beer et Loeprick, 2018). Au Sénégal, l'administration fiscale a dû observer la planification fiscale agressive liée aux conventions fiscales, en particulier dans les secteurs extractifs.¹¹³ Les investissements à venir augmentent ces enjeux, comme le montre le rapport de la Banque mondiale de 2018.¹¹⁴ Essentiellement, l'effet de certaines dispositions des convention fiscales n'est pas différent de celui d'autres incitations fiscales.¹¹⁵ Conclure les renégociations en cours des conventions fiscales déséquilibrées (voir figure 4.) est donc une priorité politique. En outre, pour assurer une mise en œuvre efficace, la capacité d'audit sur les questions de fiscalité internationale de la DGID doit

¹¹¹ Voir aussi la note sur l'équité et l'efficacité des dépenses sociales (GBM, 2018).

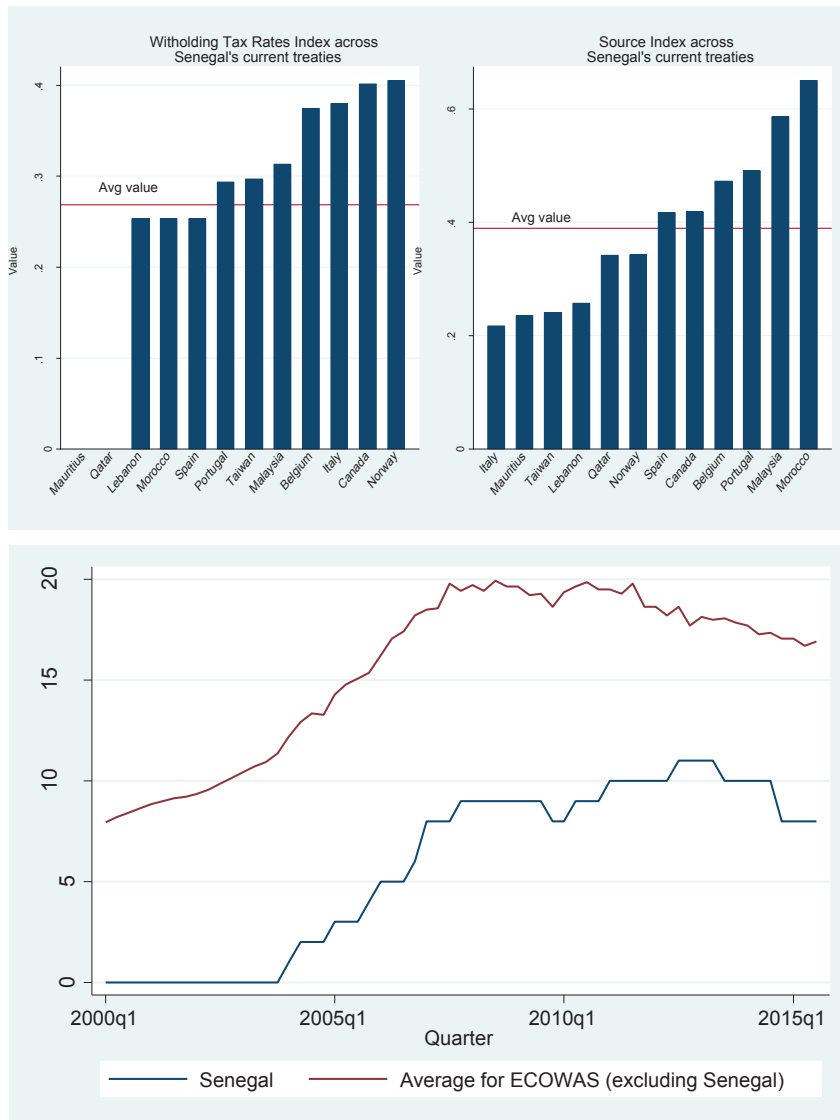
¹¹² Depuis son adhésion au Forum mondial sur la transparence fiscale en 2012, le Sénégal a accompli les phases un et deux du processus d'examen du Forum (en 2015 et 2016). Il a également signé en 2016 la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui sert de base à une mise en œuvre rapide de la nouvelle norme mondiale d'échange automatique d'informations sur les comptes financiers dans le domaine fiscal et de déclaration pays par pays dans le cadre du projet BEPS (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) de l'OCDE et du G-20.

¹¹³ Voir la décision N°203 DGID/DLEC/BC DU 08 MARS 2013, DGID.

¹¹⁴ GBM (2018): Politique du Sénégal en matière de conventions fiscales - Analyse et recommandations.

¹¹⁵ La définition des taux de retenue à la source qu'un pays source peut appliquer aux paiements transfrontaliers, tels que les redevances, les intérêts ou les frais de service, constitue un élément central des conventions fiscales. Entre les pays à fiscalité élevée, les limitations des taux de retenue à la source tendent à résulter dans un transfert de recettes fiscales entre gouvernements, étant donné que les retenues d'impôt à la source à l'étranger sont généralement déductibles de l'impôt à payer dans le pays de résidence. En revanche, la limitation des taux de retenue à la source sur les paiements destinés aux pays avec un faible taux d'imposition entraîne un transfert des gouvernements aux contribuables.

FIGURE 4 : (a.) l'équilibrage des conventions fiscales du Sénégal ; (b.) Nombre de sociétés dans les « Documents Panaméens » entretenant des relations¹¹⁶ avec le Sénégal



Source des données : ICTD/Hearson 2016

¹¹⁶ Soit par le biais d'un actionnaire soit du fait de l'adresse du bénéficiaire effectif.

encore être renforcées, en s'appuyant sur les initiatives actuelles de la GBM et de l'initiative «Tax Inspectors Without Borders (TIWB)» de l'OCDE/PNUD. L'expérience des pays montre qu'il faut au minimum 3 à 5 ans pour mettre en place une capacité administrative efficace de mise en œuvre des règles anti-abus (WBG 2016).

Résumé des recommandations :

- A court terme (6 mois - 1 an) : Élargir l'analyse des dépenses fiscales pour couvrir en profondeur les retours sur investissements de ces mesures et les effets sur la pauvreté et l'équité ; Conclure les efforts de consolidation en cours :
 - Évaluer les avantages et la redondance des incitations à l'investissement, potentiellement en réalisant une enquête de motivation des investisseurs.
 - Intégrer la politique des conventions fiscales au Sénégal dans les examens réguliers des dépenses fiscales. Conclure la renégociation des conventions fiscales problématiques.
 - Évaluer les coûts indirects des incitations fiscales (risques d'abus et ampleur) et les coûts administratifs dans le cadre de l'analyse des dépenses fiscales.
 - Simuler les effets sur la pauvreté et l'équité de la suppression des exonérations de TVA (carburant diesel, riz, électricité et eau) en s'appuyant sur les modèles existants. Combiner la suppression des exonérations de TVA avec des mesures visant à atténuer les effets sur les pauvres.
- A court terme (6 mois -1 an): Evaluer le rôle ou l'absence de rôle des mesures fiscales visant à promouvoir le développement de secteurs prioritaires, tel l'économie numérique et limiter l'introduction de nouvelles incitations fiscales susceptibles à l'optimisation fiscale
- A moyen terme (2 ans) : Éliminer les dépenses redondantes et peu rentables et s'orienter vers une approche politique plus équilibrée pour encourager le secteur privé ; Évoluer vers un régime fiscal généralement favorable à l'investissement, mais limité dans le ciblage d'activités ou de secteurs spécifiques.
- A moyen terme (2 ans) : Adopter des recommandations visant à imposer efficacement la TVA sur les services et de biens incorporels par des fournisseurs étrangers.

Viser une stratégie de recettes à moyen terme (MTRS)

Afin d'assurer une approche étroitement alignée entre les agences gouvernementales concernées et les initiatives des bailleurs de fonds, la préparation d'une stratégie de recettes à moyen terme (MTRS) devrait être envisagée dans le court terme. Une MTRS est composée de quatre composantes interdépendantes : ¹¹⁷ (1) fixer un objectif de mobilisation des recettes en établissant un large consensus sur les objectifs en matière de recettes sur la base des dépenses publiques

¹¹⁷ De plus amples détails sur l'approche MTRS figurent dans un rapport de la Plateforme pour la collaboration en matière fiscale pour le G20, qui comprend une note conceptuelle MTRS : <http://documents.worldbank.org/curated/en/487521499660856455/pdf/117317-WP-PUBLIC-Collaboration-on-Tax.pdf>.

ENCADRÉ 4 : Composantes d'une stratégie de recettes à moyen terme (MTRS)

Redéfinir le cadre de la politique fiscale

- Une projection sur 5 ans des besoins de recettes du gouvernement (peut-être en pourcentage du PIB) ; un plan de dépenses - y compris le déficit de financement à mobiliser par le biais du système fiscal.
- Un double diagnostic du cadre politique actuel (principaux impôts) :
 - en prenant compte des principes d'une politique fiscale saine et des tendances internationales.
 - en rapport à la capacité du cadre de répondre aux besoins en recettes projetés.
- L'intention de modifier le cadre de la politique fiscale pour répondre aux besoins de recettes précisés et, en même temps, d'améliorer ses principes de conception :
 - Par exemple, modifier la progressivité de l'IRP, élargir l'assiette de l'IS.
- Un calendrier sur 5 ans avec l'enchaînement des changements stratégiques prévus et des changements législatifs qui les accompagnent.
- Une structure responsable (p. ex. unité des politiques) pour diriger le processus et le travail de réforme, la participation des intervenants et les discussions au parlement.

Réforme de l'administration fiscale

- Un triple diagnostic des agences du revenu sur leur administration du cadre stratégique en vue d'atteindre un niveau élevé d'observation de la loi par les contribuables :
 - les niveaux/taux de conformité des contribuables à l'égard des principaux impôts.
 - les dispositions institutionnelles de gestion et de gouvernance à par rapport aux meilleurs pratiques et tendances internationales (par exemple, mesurées par TADAT et d'autres outils).
- Un plan de réforme des organismes fiscaux allant dans la direction de la modernisation et de l'adoption de bonnes pratiques et tendances internationales.
 - Par exemple : Une plus grande autonomie et responsabilité des agences, passage à l'administration des recettes numériques, automatisation complète des processus
- Un plan d'investissement pour soutenir la mise en œuvre de la réforme, notamment les besoins en ressources et les sources.
- Un échéancier de cinq ans avec l'enchaînement des changements prévus dans l'administration des recettes
- Une structure de gouvernance pour diriger le processus de réforme, collaborer avec les intervenants, entreprendre le travail et appuyer les discussions parlementaires.

Renforcement du cadre juridique. Les réformes politiques et administratives nécessiteront probablement un changement important du cadre juridique fiscal. Le document du MTRS devrait identifier les principaux changements nécessaires pour permettre les changements prévus en matière de politiques et d'administration, en particulier ceux qui visent à éliminer les obstacles à la modernisation de la réforme des agences fiscales.

prioritaires envisagées ; (2) concevoir une réforme globale du système fiscal - couvrant la politique, l'administration et le cadre juridique pour atteindre ces objectifs ; (3) engager un soutien politique stable et soutenu de l'ensemble du gouvernement aux réformes ; et (4) obtenir des ressources adéquates - sur le plan national et de bailleurs, au besoin, notamment une assistance technique pour appuyer l'exécution. L'encadré 4 ci-dessus illustre ce qui pourrait être développé pour chacun de ces quatre éléments.

Plusieurs pays ont réalisé des progrès importants dans la mobilisation des ressources intérieures grâce à des approches plus systématiques de réforme du système fiscal. Une MTRS peut renforcer la capacité de conception et de gestion des politiques et veiller à ce que des ressources appropriées soient allouées à l'effort de réforme. Il existe également de bons exemples de pays en développement qui ont réussi à mettre en œuvre des réformes à moyen terme en adaptant de bonnes pratiques de gestion à leurs réalités.

Résumé de la recommandation

- A court terme (6 mois à 1 an) : En s'appuyant sur l'appui des partenaires au développement, la préparation d'une stratégie de revenus à moyen terme, qui peut servir pour gérer les acteurs internes et externes, établir un consensus entre agences concernées et la coordination avec la société civile, et assurer l'efficacité des bailleurs.

ANNEXES

Annexe 1 : Effets des dépenses de TVA sur la pauvreté et l'équité — Un outil pour simuler l'impact distributif des réformes fiscales¹¹⁸

Le Laboratoire des politiques en matière d'équité de la Banque mondiale met au point un ensemble d'outils qui sont adaptés aux circonstances propres à chaque pays pour simuler l'impact distributif des réformes fiscales. L'objectif est de créer des outils de micro simulation faciles à utiliser pour évaluer l'impact distributif des réformes fiscales et des dépenses. Ces outils peuvent aider à orienter les stratégies en faveur des ménages pauvres et ouvrir une marge de manœuvre budgétaire pour les dépenses prioritaires. Les outils s'appuient sur les données d'enquêtes auprès des ménages au niveau des pays et sont adaptés à chaque pays afin de saisir l'ensemble des caractéristiques institutionnelles des systèmes de prélèvements et des services sociaux. Cela comprend une caractérisation précise des seuils, des plafonds et des taux d'imposition directe pertinents, une modélisation détaillée du système de fiscalité indirecte, y compris les taux réduits et les

¹¹⁸ Fournies par Gabriela Inchauste, GPV04.

exonérations, ainsi qu'une modélisation détaillée des règles d'accès aux services sociaux. Il est donc possible d'obtenir une vue d'ensemble des charges fiscales et des droits aux services sociaux pour permettre des simulations de modifications des règles en vigueur. Les modèles de micro-simulation suivent des normes strictes en matière de transparence des hypothèses et de validation des résultats, conformément aux meilleures pratiques internationales.

L'outil qui en résultera permettra à des utilisateurs plus spécialisés de voir les hypothèses formulées, mais il pourra servir un public plus large grâce à des interfaces simples. Pour commencer, l'outil utilisera Excel comme interface principale où l'utilisateur pourra saisir un large éventail d'options de politique fiscale. L'outil exécutera ensuite un ensemble de programmes (dans STATA) avec les choix de politiques simulées souhaités et rapportera automatiquement les impacts distributifs dans l'outil Excel dans un format personnalisable. En cas d'intérêt, l'outil peut éventuellement être converti en un tableau de bord basé sur le Web qui permettrait l'accès à un nombre beaucoup plus important d'utilisateurs sans avoir besoin d'un logiciel spécialisé.

Annexe 2 : Fiscalité indirecte de l'économie numérique — Veiller à ce qu'il n'y ait aucun biais au détriment des fournisseurs nationaux¹¹⁹

L'économie numérique pose des défis pour la politique de taxation indirecte (TVA). Les deux questions principales sont de savoir si la TVA devrait s'appliquer aux biens et services fournis numériquement et, dans ce cas, comment mettre en œuvre une telle décision politique pour les achats en ligne auprès de fournisseurs étrangers. Les deux questions sont liées : s'il est impossible de taxer les achats en ligne auprès de fournisseurs étrangers, est-il juste de taxer les transactions en ligne nationales ? Les deux questions peuvent être formulées de manière à déterminer si la fiscalité indirecte favorise des conditions de concurrence équitables entre les entreprises traditionnelles et numériques et entre les fournisseurs nationaux et étrangers. Cette annexe répond à ces questions.

La numérisation de l'économie mondiale pose également de nouveaux défis en matière de fiscalité directe. Les questions de fiscalité directe soulevées par l'économie numérique sont techniquement complexes et dépassent le cadre de cette annexe, mais un bref résumé fournit des informations générales sur la discussion de la TVA. Certaines questions principales ont été traitées dans le cadre des actions BEPS OCDE / G20. Par exemple, l'action 7 a amélioré la définition des établissements stables afin de refléter les pratiques commerciales modernes et cette définition révisée a été incluse dans l'instrument multilatéral (MLI) pour la mise à jour

¹¹⁹ D'après les commentaires de Jonathan Leigh Pemberton, GGOGT.

des conventions fiscales. Le Sénégal est signataire du MLI et a choisi d'adopter la définition révisée des établissements stables. Cela contribuera à assurer des conditions de concurrence équitables entre les commerçants nationaux et ceux basés à l'étranger. Cependant, certaines questions importantes concernant les impôts directs ne sont toujours pas résolues. Il n'existe actuellement aucun consensus international sur l'affectation ou non d'une part des bénéfices réalisés par certaines plates-formes numériques aux emplacements où leurs utilisateurs sont basés. Ceci est une préoccupation particulière pour les pays qui ont une base d'utilisateurs importante mais dans lesquels les plates-formes n'ont pas de présence physique (pas de personnel, locaux ou équipements). Le groupe de travail à l'OCDE sur l'économie numérique poursuit ses travaux sur ces questions et devrait rendre son rapport final en 2020. Si certains pays ont choisi d'adopter des mesures « provisoires » de taxation directe de l'économie numérique, d'autres attendent les résultats du groupe de travail.

Certains décideurs sont attirés par l'idée que la politique fiscale peut directement contribuer à encourager l'économie numérique. S'il est judicieux de créer un environnement fiscal propice à la croissance dans ce secteur de plus en plus important, il est problématique de le faire au moyen d'incitations fiscales (voir aussi annexe 4). En particulier, il n'a pas de sens d'appliquer un taux de TVA inférieur ou nul aux biens et services achetés numériquement pour les raisons suivantes :

- La TVA est une taxe sur la consommation et il est difficile de comprendre pourquoi il est juste de taxer l'achat d'un téléviseur mais pas le téléchargement numérique d'un film.
- La distinction entre les « entreprises numériques » et les entreprises traditionnelles est impossible à établir dans la pratique.

Le deuxième point a été très clairement exposé dans le rapport BEPS Action 1 sur l'économie numérique et les tentatives visant à établir une distinction risquent d'avoir des conséquences inattendues. Un exemple simple sert à illustrer cela si les achats effectués en ligne ne sont pas assujettis à la TVA mais aux achats traditionnels effectués dans un magasin physique, les consommateurs seront alors incités à substituer les achats en ligne aux achats traditionnels. En outre, les commerçants physiques continueront probablement à réagir en offrant aux consommateurs la possibilité d'acheter « en ligne » dans leurs magasins ; ils peuvent ensuite « récupérer » les biens immédiatement après. Le résultat global sera une érosion majeure de l'assiette de la TVA.

S'il est logique de veiller à ce que les fournisseurs nationaux de l'économie numérique comptabilisent la TVA sur leurs ventes, quelles en sont les conséquences pour les fournisseurs étrangers ? Les modèles traditionnels de collecte auprès du fournisseur ne sont pas efficaces, car ils ne peuvent pas être directement réglementés par les autorités fiscales nationales. Plus précisément, les fournisseurs étrangers de biens et de services entièrement numériques (jeux, films, etc.)

peuvent n'avoir que peu ou pas de présence physique dans le pays où la consommation a lieu. La collecte auprès des consommateurs est peu pratique, en particulier dans le cas des biens et services numériques, en raison des faibles valeurs en jeu et de la difficulté de contrôler et de faire respecter les règles.¹²⁰ Toutefois, le fait de ne pas soumettre la consommation de biens et de services achetés à des fournisseurs étrangers désavantagera leurs concurrents nationaux et menacera d'éroder l'assiette de la TVA. Les fournisseurs étrangers bénéficieront d'un avantage sur les prix et les entrepreneurs numériques nationaux seront incités à se délocaliser. L'économie numérique se caractérise par une forte mobilité internationale.

Heureusement, il s'agit d'un problème sur lequel il existe un consensus international et un modèle à suivre pour garantir la TVA des fournisseurs étrangers. Le rapport BEPS Action 1 recommandait aux pays de mettre en œuvre les *directives internationales* de l'OCDE en matière de *TVA*.¹²¹ Le principe de destination, détermine que le pays de résidence du consommateur a le droit de percevoir la TVA. Pour percevoir la taxe, il est recommandé aux pays d'imposer aux fournisseurs étrangers de s'inscrire et de comptabiliser la taxe due sur les ventes aux consommateurs sur leur territoire. Pour aider à la conformité, il est suggéré aux pays de mettre en place un système simplifié d'enregistrement et de conformité pour les fournisseurs étrangers.

Plus de 50 pays ont adopté ces recommandations, y compris la plupart des pays de l'OCDE et du G20 et un certain nombre de pays africains.¹²² Par exemple, les services électroniques des fournisseurs étrangers aux destinataires en Afrique du Sud sont soumis à la TVA depuis juin 2014. L'UE a prélevé la TVA sur les fournisseurs non-résidents de services de télécommunications, de radiodiffusion et de services électroniques, quelle que soit leur ampleur, depuis le 1er janvier 2015. Les entreprises non-résidentes sont tenues de facturer au client la TVA au taux en vigueur dans leur pays. Un portail en ligne permet aux fournisseurs de s'inscrire, de soumettre des déclarations trimestrielles et de payer la taxe due.¹²³ Selon l'OCDE, plus de 3 milliards d'euros d'impôts ont été collectés dans l'UE.¹²⁴ L'Australie a adopté une approche

¹²⁰ Madagascar est l'exemple d'un pays où l'on impose une taxe théorique au consommateur, mais où il n'existe aucun moyen pratique de collecte.

¹²¹ <http://www.oecd.org/ctp/international-vat-gst-guidelines-9789264271401-en.htm>.

¹²² Ghana, Kenya, Afrique du Sud et Tanzanie: OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation, Interim Report*, 2018, p. 103, <http://www.oecd.org/ctp/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report-9789264293083-en.htm>.

¹²³ European Commission, "Digital Single Market: Modernizing VAT for Cross Border e-Commerce," December 2017, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/digital-single-market-modernising-vat-cross-border-ecommerce_en.

¹²⁴ OECD, "Tax challenges arising from digitalisation: More than 110 countries agree to work towards a consensus-based solution," March 16, 2018, <http://www.oecd.org/ctp/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-more-than-110-countries-agree-to-work-towards-a-consensus-basedsolution.htm>.

similaire en juillet 2017, obligeant les fournisseurs étrangers dont le chiffre d'affaires dépasse le seuil de chiffre d'affaires de 75 000 dollars australiens à comptabiliser la TVA sur les services numériques et professionnels.¹²⁵

Annexe 3 : Encourager les start-ups — Instruments habituels, risques et expérience des pays ¹²⁶

Cette annexe examine un certain nombre de questions relatives à l'utilisation d'incitations fiscales pour soutenir les start-ups et présente quelques exemples spécifiques de pays. L'examen des instruments et des pratiques des pays est présenté à titre d'information générale et ne constitue pas une recommandation sur les approches politiques adoptées.

Contexte général des instruments fiscaux pertinents

L'objectif du gouvernement du Sénégal est de faciliter l'émergence de start-ups numériques basées sur l'innovation et la technologie, permettant à ces start-ups de devenir un moteur important pour une croissance économique inclusive. L'une des raisons d'être des mesures de soutien ciblées est la promesse économique des entreprises start-ups. Ces entrepreneurs sont innovants et pourraient en principe débloquer des contraintes importantes.¹²⁷ Les entrepreneurs du secteur sont généralement jeunes ; par exemple, 21,5 % des jeunes entreprises innovantes italiennes ont une majorité d'actionnaires âgés de moins de 35 ans, soit plus du triple de la moyenne des autres sociétés anonymes (6,7 %).¹²⁸ De plus, les startups peuvent stimuler la productivité dans tous les secteurs de l'économie.¹²⁹

Les incitations fiscales ne sont que l'un des nombreux aspects d'un cadre réglementaire qui vise à créer un écosystème pour les entreprises start-up. D'autres aspects sont par exemple l'infrastructure numérique, le droit du travail et le climat général des investissements. L'examen des incitations fiscales pour les porte généralement sur deux ensembles d'instruments différents mais liés : (i) des incitations pour stimuler l'entrée de nouvelles entreprises et (ii) des incitations pour stimuler l'investissement dans l'innovation. Bien qu'une grande partie de l'innovation se produise également dans les entreprises existantes (généralement de taille

¹²⁵ Australian Taxation Office, "GST on Imported Services and Digital Products," September 2017, <https://www.ato.gov.au/Business/International-tax-for-business/GST-on-imported-services-and-digital-products/>. Digital services include streaming or downloading music, movies, applications, games, and e-books. Professional services include architecture or legal services.

¹²⁶ D'après les contributions d'Anna Custers, GGOGT.

¹²⁷ Voir: Senegal Digital Sources of Growth Study.

¹²⁸ 20 key findings from the 2017 Annual Report on innovative startups and SMEs, report to Parliament. http://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Annual_Report_to_Parliament_Italian_Startup_Act_2017_-_highlights.pdf.

¹²⁹ Concept Note Senegal Digital Sources of Growth Study.

moyenne ou grande), les défaillances du marché et les options stratégiques qui en découlent sont différents¹³⁰ pour les entreprises nouvelles.¹³¹ Les défaillances du marché peuvent être regroupés en deux catégories :¹³²

- i) Le secteur privé sous-investit dans des activités d'innovation socialement bénéfiques. Dans ces cas, les externalités positives sous forme de diffusion de l'information ou de gains d'utilité pour les consommateurs génèrent un taux de rendement social de l'entrepreneuriat innovant supérieur au taux de rendement privé. En générale, les entreprises n'introduisent un nouveau produit que si les bénéfices qui en résultent dépassent les coûts fixes d'entrée. D'un point de vue social, cependant, l'introduction d'un nouveau produit est désirable tant que les bénéfices de l'entreprise plus l'utilité pour le consommateur dépassent les coûts fixes.
- ii) Manque d'accès à des financements extérieurs (fonds propres ou emprunts) en raison des asymétries d'information. Il est coûteux pour les investisseurs extérieurs d'apprendre autant que l'entrepreneur sur les risques encourus. En outre, les entreprises en démarrage n'ont généralement pas des garanties à offrir aux banques. Sans accès à un financement extérieur, les entrepreneurs sont relégués à leur épargne personnelle pour financer les frais de démarrage. Le taux de défaillance de ces nouvelles entreprises étant élevé, l'entrepreneur est donc exposé à un coût du risque important. Cette situation peut réduire les activités innovantes et résulter dans une situation où les nouveaux projets sont moins ambitieux.

D'une manière générale, il existe trois façons différentes de remédier à ces échecs du marché : (i) par un soutien financier direct (par exemple, financement par capitaux propres, garanties de prêts, subventions et dons), (ii) par un soutien financier indirect sous la forme d'incitations fiscales, ou par un soutien non financier (par exemple, infrastructures (incubateurs, parcs technologiques, bureaux de transfert technologique), formation et services de conseil (comment enregistrer un brevet, par exemple), etc. Dans ce qui suit, la discussion se concentre sur les incitations fiscales, la forme indirecte de soutien financier aux start-ups innovantes.

Le traitement fiscal des pertes d'entreprises a tendance à être une priorité pour les jeunes entreprises.¹³³ Cela se fait habituellement par le biais de reports prospectifs de crédits d'impôt ou des remboursements. Par exemple, les crédits d'impôt sous la forme d'une déduction directe de l'obligation fiscale d'une entreprise, équivalant à une proportion d'une

¹³⁰ Ils peuvent se superposer, mais la combinaison spécifique est différente.

¹³¹ Gordon, Roger and Sarada (2018), "How should taxes be designed to encourage entrepreneurship?," *Journal of Public Economics*, 166, 1–11.

¹³² Gordon, Roger and Sarada (2018), "How should taxes be designed to encourage entrepreneurship?," *Journal of Public Economics*, 166, 1–11; Guceri, Irem, Andrey P. Zolotarev, and Aridi Anwar (2017), "Fiscal Incentives for Science, Technology, and Innovations Activities: Good Practice Review Report," World Bank Group.

¹³³ Guceri, Irem, Andrey P. Zolotarev, and Aridi Anwar (2017:29), "Fiscal Incentives for Science, Technology, and Innovations Activities: Good Practice Review Report," World Bank Group.

base de R&D définie¹³⁴, ne sont accessibles aux entreprises déficitaires que si ces entreprises sont en mesure de reporter ces crédits, ce qui leur permettra d'utiliser le crédit dans les années futures, plus rentables.

Une limite est l'échec de nombreuses entreprises start-up, sans avoir utilisé leurs reports de pertes fiscales prospectifs.¹³⁵ Une solution alternative (mais possiblement coûteuse) peut être le remboursement, ou des impôts négatifs dans les situation déficitaire.¹³⁶ De même, les entreprises non constituées en société (les particuliers) peuvent parfois déduire les pertes d'entreprise d'autres revenus personnels, ce qui permet à l'entrepreneur de réaliser une économie d'impôt.¹³⁷ Les déductions pour amortissement constituent une autre incitation fiscale pertinente pour les entreprises en démarrage (déficitaires). Par exemple, les taux d'amortissement préférentiels pour les dépenses de R&D, qui sont souvent comptabilisées comme des biens d'équipement. Cette incitation peut par exemple prendre la forme d'une déduction immédiate de 100 pour cent du revenu brut ou d'un amortissement accéléré à un taux supérieur à celui des autres biens d'équipement.¹³⁸ Les déductions pour amortissement visent généralement à faciliter le transfert de technologie.¹³⁹

Au bout du compte, ces économies d'impôt, qu'il s'agisse de crédits d'impôt ou de déductions pour amortissement, visent à libérer davantage de liquidités au sein de l'entreprise, réduisant ainsi le besoin de financement externe pendant la phase initiale de démarrage. Outre les déductions pour amortissement, les avantages fiscaux pour les investisseurs sont parfois utilisés pour stimuler l'investissement extérieur dans les entreprises en phase de création.

Les incitations fiscales s'accompagnent de coûts directs importants et de risques liés à l'évasion fiscale, ce qui alourdit les charges administratives. En particulier lorsque l'utilisation est difficile à prévoir et, par conséquent, ces instruments peuvent entraîner d'importantes dépenses fiscales.¹⁴⁰ De plus, les crédits d'impôt fondés sur les dépenses de R&D peuvent mener à un comportement stratégique, y compris le reclassement des dépenses inéligibles en R&D, ou à

¹³⁴The next section will further discuss the definition of and trade-offs between a volume-based or incremental R&D tax base.

¹³⁵Gordon, Roger and Sarada (2018), "How should taxes be designed to encourage entrepreneurship?," *Journal of Public Economics*, 166, 1–11.

¹³⁶Correa, Paulo and Irem Gucerı (2013:5), "Tax Incentives for Research and Development," *Innovation, Technology & Entrepreneurship Global Practice Policy Note*, (4), 18.

¹³⁷Gordon, Roger and Sarada (2018), "How should taxes be designed to encourage entrepreneurship?," *Journal of Public Economics*, 166, 1–11.

¹³⁸Correa, Paulo and Irem Gucerı (2013:5), "Tax Incentives for Research and Development," *Innovation, Technology & Entrepreneurship Global Practice Policy Note*, (4), 18.

¹³⁹Gucerı, Irem, Andrey P. Zolotarev, and Aridi Anwar (2017:29), "Fiscal Incentives for Science, Technology, and Innovations Activities: Good Practice Review Report," World Bank Group.

¹⁴⁰See also below, when France is discussed.

une augmentation des salaires en R&D.¹⁴¹ Les économies d'impôt peuvent également inciter les entreprises start-up qui ne sont pas soumises à des contraintes financières à prendre des risques excessifs.¹⁴² Et ils risquent d'offrir des possibilités de planification fiscale,¹⁴³ minant l'équité et l'impartialité du régime fiscal et créant d'importantes contraintes administratives. Définir et surveiller quelles dépenses sont admissibles aux crédits d'impôt pour la R&D, par exemple, est généralement une tâche non triviale.¹⁴⁴

Exemples de pays

France

Le tableau 1 présente les avantages fiscaux qui s'appliquent spécifiquement aux entreprises qui démarrent depuis moins de huit ans, qui investissent au moins 15 % de leurs dépenses totales en R-D et qui, par conséquent, sont classées comme *Jeune Entreprise Innovante (JEI)*.¹⁴⁵

<i>Crédit d'impôt à la R&D</i>	Le crédit d'impôt R&D couvre 30% de l'ensemble des dépenses de R&D jusqu'à 100 millions d'euros, et 5% au-delà de ce seuil. Les crédits d'impôt non utilisés sont remboursés (immédiatement) aux PME.
<i>Impôt sur le revenu</i>	Exonérations des charges sociales jusqu'à un seuil déterminé: * Pour chaque salarié, jusqu'à 4,5 fois le SMIC (salaire minimum France) du salaire brut, soit 6 660 euros par mois en 2018 ; Pour chaque entreprise, jusqu'à 5 fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit 199 880 € en 2018).
<i>Impôt sur les bénéfices des sociétés</i>	Exonération totale de l'impôt sur les bénéfices pendant 12 mois sur 8 ans, et exonération de 50% l'année suivante*.
<i>Autres</i>	Exonération totale de l'impôt foncier et de la taxe professionnelle dans les 7 premières années suivant la constitution de la société*.

* Ces trois exonérations de l'impôt sur les sociétés sont soumises à la règle européenne "de minimus", qui fixe un plafond à l'allègement fiscal qu'une société peut recevoir chaque année. L'allègement ne peut excéder 200.000 euros pour une entreprise sur une période de 3 ans.

¹⁴¹ Guceri, Irem (2018), "Will the real R&D employees please stand up? Effects of tax breaks on firm-level outcomes," *International Tax and Public Finance*, 25 (1), 1–63.

¹⁴² Gordon, Roger and Sarada (2018), "How should taxes be designed to encourage entrepreneurship?," *Journal of Public Economics*, 166, 1–11.

¹⁴³ Guceri, Irem, Andrey P. Zolotarev, and Aridi Anwar (2017:29), "Fiscal Incentives for Science, Technology, and Innovations Activities: Good Practice Review Report," World Bank Group.

¹⁴⁴ Correa, Paulo and Irem Guceri (2013), "Tax Incentives for Research and Development," *Innovation, Technology & Entrepreneurship Global Practice Policy Note*, (4), 18; Guceri, Irem, Andrey P. Zolotarev, and Aridi Anwar (2017), "Fiscal Incentives for Science, Technology, and Innovations Activities: Good Practice Review Report," World Bank Group.

¹⁴⁵ For other requirements to classify as a JEI see Annex. Table is based on: OECD (2018). R&D Tax Incentives: France, 2017, <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-france.pdf>; <http://www.jcarmand.com/en/tax-incentives-and-subsidies/jei-france-young-innovative-company/>; <https://www.maupard.com/jei-tax-exemption-let-france-offer-you-a-bouquet-of-flowers/>.

Les incitations fiscales françaises en faveur de la R&D sont reconnues comme l'un des régimes le plus généreux de l'OCDE. En 2017, le taux marginal de subvention fiscale pour les PME à but lucratif et les PME déficitaires est estimé à 0,43, ce qui est nettement supérieur à la médiane de l'OCDE (0,19 et 0,15 pour les PME déficitaires et à but lucratif respectivement).¹⁴⁶

La France expérimente avec les incitations fiscales à la R&D depuis 1983, date de leur introduction. Entre 2003 et 2013, le régime a été considérablement modifié, sur la base des nombreuses études d'impact qui ont été réalisées sur le régime. Au fil du temps, les avantages fiscaux de la R-D sont passés d'une politique progressive, en vertu de laquelle les entreprises avaient droit à un crédit équivalant à 50 % des dépenses admissibles de R-D supérieures à la moyenne des deux années précédentes, à une conception fondée sur le volume. Depuis 2008, le régime est entièrement basé sur le volume. Le nouveau système est jugé beaucoup plus simple que l'ancien, qui comportait de nombreuses inefficacités, en particulier parce qu'il incitait les entreprises à un comportement stratégique, ce qui imposait également une charge administrative plus lourde tant à l'administration fiscale qu'aux entreprises elles-mêmes.¹⁴⁷

Dans le même temps, les systèmes basés sur le volume sont plus coûteux. C'est ce qu'illustre également le tableau 2, où le soutien indirect de la France à la R&D a plus que doublé à la suite du passage à un système purement basé sur le volume en 2008. Pour 2018, le crédit d'impôt R&D est estimé à 5.8 milliards d'EUR (non limité aux start-ups) et une étude est actuellement menée par l'Institut des Politiques Publique pour analyser son efficacité. Des éléments préliminaires suggèrent que, de toute façon, le crédit d'impôt n'a pas réussi à stimuler la productivité, son principal objectif.¹⁴⁸ Néanmoins, de nombreux autres pays qui ont mis en place des régimes d'incitations fiscales à la R&D dans les années 2000 ont suivi la France et adopté des régimes simples, basés sur le volume.¹⁴⁹

Inde

Des exonérations fiscales dans le cadre du programme Start-up India ont été introduites dans le projet de loi de finances 2016.¹⁵⁰ Articles 31, 32 et 41, modifiant directement la Loi de l'impôt

¹⁴⁶ OECD (2018). R&D Tax Incentives: France, 2017, <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-france.pdf>.

¹⁴⁷ OECD (2016). R&D Tax Incentive Country Profiles 2015: France, http://www.oecd.org/sti/OECD-STI-RD-Tax-Incentives-CountryProfile_FRA.pdf; Correa, Paulo and Irem Guceri (2013), "Tax Incentives for Research and Development," Innovation, Technology & Entrepreneurship Global Practice Policy Note, (4), 18; Guceri, Irem, Andrey P. Zolotarev, and Aridi Anwar (2017), "Fiscal Incentives for Science, Technology, and Innovations Activities: Good Practice Review Report," World Bank Group.

¹⁴⁸ Council on Economic Policies, In France, Evaluating Tax Expenditure Effectiveness Remains a Challenge, 16 November 2017, <https://www.cepweb.org/in-france-evaluating-tax-expenditure-effectiveness-remains-a-challenge/>.

¹⁴⁹ Guceri, Irem, Andrey P. Zolotarev, and Aridi Anwar (2017), "Fiscal Incentives for Science, Technology, and Innovations Activities: Good Practice Review Report," World Bank Group.

¹⁵⁰ http://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Executive-Summary-of-Italy-s-Startup-Act-new-format-23_02_2017.pdf.

sur le revenu. Dans les projets de loi de finances ultérieurs, de petites modifications ont été apportées. Le tableau présente les exonérations fiscales telles que définies en dernier lieu par le projet de loi de finances 2018.¹⁵¹

<i>Startups</i>	
Traitement fiscal des pertes d'entreprise	Les entreprises en démarrage peuvent reporter leurs pertes sur les sept premières années.
Autres	Exonération (exonération fiscale de 100 % sur les bénéfices et les gains tirés d'une entreprise admissible, c.-à-d. une jeune entreprise admissible engagée dans l'innovation, le développement ou l'amélioration de produits, de services, ou un modèle d'entreprise ayant un potentiel élevé de création d'emplois) pendant trois années consécutives sur sept années à compter de l'année où l'entreprise admissible est constituée, tant que son chiffre d'affaires annuel est <Rs 25 Crores. Les start-ups sont éligibles si elles sont constituées en société à partir du 01.04.2016, mais avant le 20.04.2019, et titulaires d'un certificat du Bureau interministériel de certification. <i>Clause 41 in Finance Bill, 2016, insertion of section 80-IAC after section 80-IAB of the Income-tax Act.</i> Toutefois, l'entreprise startup ne serait pas exonérée de l'impôt minimum. ¹⁵²
<i>Investisseur</i>	
Impôt sur le revenu	Exonération d'impôt sur la plus-value à long terme en cas d'investissement dans un fonds start-up désigné (par le gouvernement central) pendant au moins 3 ans. Allocation maximale : Rs. 50 lakh par année financière. <i>Clause 31 in Finance Bill, 2016, insertion of Section 54EE after section 54ED of the Income-tax Act.</i>

Entre l'introduction initiale des exonérations fiscales dans le projet de loi de finances 2016 et le dernier projet de loi de finances 2018, plusieurs amendements ont été apportés à la demande de la communauté des jeunes entreprises : Premièrement, la période pendant laquelle une entreprise en démarrage peut bénéficier du congé fiscal a été portée de 5 à 7 ans. La communauté des entreprises en démarrage avait demandé un allègement fiscal plus long, au-delà des trois années actuelles, mais celui-ci n'a pas été prolongé.¹⁵³ En 2017, le projet de loi de finances a également introduit la possibilité pour les start-ups de reporter leurs pertes sur sept années.

L'impôt minimum a été maintenu (bien que les start-ups aimeraient qu'il soit supprimé), tandis que le report du crédit d'impôt a été prolongé de 10 à 15 ans. On pense que cela profite aux entreprises

¹⁵¹ <https://www.indiabudget.gov.in/ub2018-19/fb/bill.pdf>.

¹⁵² The Minimum Alternative Tax was applied from FY97/98 onwards and is known as section 115JA of the Income-Tax Act, making reference to the Companies Act. Startups are not exempt from this tax, even though they have tried to get an exemption. Nishith Desai Associates 2016, http://www.nishithdesai.com/fileadmin/user_upload/pdfs/Research%20Papers/Start_-_Ups_What_You_Need_To_Know.pdf ; <https://timesofindia.indiatimes.com/trend-tracking/what-budget-2017-meant-for-startups-and-msmes/articleshow/56912997.cms>.

¹⁵³ <https://timesofindia.indiatimes.com/trend-tracking/what-budget-2017-meant-for-startups-and-msmes/articleshow/56912997.cms>.

start-up. L'impôt sur les sociétés pour les micro- et moyennes entreprises a été ramené de 30% à 25% dans le projet de loi de finances 2017 tant que leur chiffre d'affaires reste inférieur à Rs 50 crore.¹⁵⁴

Italie

L'Italie, comme la France, est considérée comme l'un des pays les plus ambitieux et les plus généreux en matière de Start-up. Les incitations fiscales s pour les jeunes entreprises italiennes sont immédiatement disponible après l'enregistrement et pour une durée maximale de 5 ans à compter de la date de leur constitution.¹⁵⁵

Startups	
Traitement fiscal des pertes d'entreprise	Transfert des pertes fiscales (au cours des trois premières années, si au moins 20 % du capital sont détenus).
	Prolongation du "délai de grâce" pour couvrir les pertes systématiques.
	Exonérées de l'impôt minimum sur le revenu (au contraste avec les sociétés qui ne sont pas des start-ups, qui sont soumises au calcul d'un revenu minimum et d'une base imposable pour l'impôt sur le revenu lorsque les recettes sont trop faibles).
Autres	Crédit d'impôt pour l'emploi de personnel hautement qualifié (crédit d'impôt de 35 % du coût total, même en cas de contrat d'apprentissage).
	Crédit d'impôt à la R-D de 50 % des coûts annuels supplémentaires de R-D pour les activités internes et externes (p. ex., collaboration avec les universités) par rapport à la moyenne des coûts engagés au cours des trois périodes fiscales précédentes, pourvu que dans chaque période fiscale les coûts pour la R-D aient été équivalents à au moins 30 000 Euros.
	Le crédit d'impôt annuel maximum reconnu est de 20 millions d'euros.
Investisseur	
	Incitations fiscales pour les investissements des entreprises et des particuliers dans des start-ups réalisées par des personnes physiques (déduction de 30% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques jusqu'à un investissement maximum de 1 million d'euros) ou morales (déduction fiscale de 20% sur le revenu imposable jusqu'à un investissement maximum de 1,8 millions d'euros) ¹⁵⁶ .
	Les incitations sont conditionnées à une détention de la participation dans la start-up innovante pendant un minimum de 3 ans. En 2015, plus de 82 millions d'euros ont été approuvés, soit 64% de plus qu'en 2014. Le total des déductions fiscales s'élevait à 11,6 millions d'euros. ¹⁵⁷

¹⁵⁴ <https://timesofindia.indiatimes.com/trend-tracking/what-budget-2017-meant-for-startups-and-msmes/articleshow/56912997.cms>; <https://yourstory.com/2017/02/budget-2017-startups-impact/>.

¹⁵⁵ The Italian legislation in support of innovative startups, Executive Summary, May 2017. Includes references to decrees. http://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Executive-Summary-of-Italy-s-Startup-Act-new-format-23_02_2017.pdf.

¹⁵⁶ Up to 2016 these incentives were lower and varied for innovative startups with social goals or operating in the energy field. Since 2017 a flat rate applied.

¹⁵⁷ Annual report to the Parliament on the Italian Startup Act 2017. http://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Annual_Report_to_Parliament_Italian_Startup_Act_2017_-_highlights.pdf.

L'Italie dispose également d'un crédit d'impôt spécifique pour les "boîtes à brevets" enregistrées, qui permet d'exonérer 50% des revenus provenant de l'utilisation commerciale d'actifs incorporels (tels que les droits d'auteur, les brevets industriels, les marques commerciales). Le rôle des boîtes à brevets dans la répartition efficace des dépenses fiscales est discutable, en particulier parce qu'elles risquent de créer des effets négatifs importants sur les assiettes fiscales d'autres pays (Loeprick 2015).

Les jeunes entreprises italiennes sont également exemptées du paiement des droits annuels, des droits d'enregistrement et du timbre fiscal aux chambres de commerce. Ils peuvent bénéficier d'un "délai de grâce" prolongé pour couvrir les pertes systématiques. Troisièmement, ils sont exemptés de la réglementation sur les "sociétés fictives", qui sont soumises à des pénalités fiscales lors de l'enregistrement de pertes systématiques. Les start-ups peuvent également transférer des pertes fiscales (au cours des trois premières années) à des sociétés sponsor (si au moins 20 % du capital sont détenus par ces sociétés).

Tunisie

La Tunisie a adopté une loi de start-up en mai 2018.¹⁵⁸ Le tableau présente les exonérations fiscales pour les entreprises tunisiennes éligibles.

<i>Startups</i>	
<i>Autres</i>	Les startups sont exonérées de l'impôt sur les sociétés et bénéficie (Article 19 in draft start-up Act)
	En outre, l'État prendra également en charge les charges sociales des employeurs et des employés pour les startups
<i>Investisseur</i>	
	Exonération fiscale pour les personnes physiques et morales qui investissent directement dans des start-ups ou qui souscrivent à des fonds de capital-risque investissant dans des start-ups (Article 13. Draft Start-up Act)
	Les personnes physiques et morales qui investissent dans des startups sont exonérées de l'impôt sur les plus-values en ce qui concerne les montants investis. (Article 14. In draft Start-up Act).

Bibliographie

Beer, S., Loeprick, J. (2018), The Cost and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from Sub-Saharan Africa. Policy Research working paper; no. WPS 8623. World Bank Group.

Cobham, A. & Janský, P. (2017), Global distribution of revenue loss from tax avoidance: Re-estimation and country results. WIDER Working Paper 2017/55. Helsinki: UNU-WIDER.

¹⁵⁸ Draft Startup Act, English translation World Bank, and Ventureburn.com. The original text is in Arabic.

Crevelli, E., De Mooij, R., and Keen, M. (2015), Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. IMF Working Paper, WP/15/118.

Doing Business (2018). World Bank. www.doingbusiness.org.

European Commission (2016), Property Taxation – Economic features, revenue potential and administrative issues in a development context. FED/2016/380-048.

Harris, T., Phillips, D., Warwick, R., Goldman, M., Jellema J., Goraus, K. and Inchauste, G. (2018), Redistribution via VAT and cash transfers: an assessment in four low and middle income countries, IFS Working Paper W18/11. <https://www.ifs.org.uk/publications/12867>.

Hearson, M. (2016), The ActionAid Tax Treaties Dataset. Brighton: Institute of Development Studies. Available at: <http://www.ictd.ac/datasets/action-aid-tax-treaties-datasets>.

Independent Evaluation Group - IEG (2017), Tax Revenue Mobilization – Lessons from World Bank Group Support for Tax Reform. World Bank Group, <http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/lp-taxrevenue-03152017.pdf>.

International Consortium of Investigative Journalists (2018), One Company's tax heaven is Senegal's tax hell, published on May 22nd 2018, <https://www.icij.org/investigations/west-africa-leaks/one-companys-tax-heaven-senegals-tax-hell/>.

IMF (2016), Mesures pour le budget 2017 et care de la politique fiscales. Rapport d'assistance technique.

IMF (2018), Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times, April 2018. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>.

James, S. (2018), Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications, published in 2014, updated mimeo in 2018. World Bank.

James, S. and Van Parys, S. (2010), The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone, *International Tax and Public Finance*, 2010, vol. 17, issue 4, 400–429.

Kochanova, A., Hasnain, Z., Larson B. (2018), Does E-Government Improve Government Capacity? Evidence from Tax Compliance Costs, Tax Revenue, and Public Procurement Competitiveness, *The World Bank Economic Review*.

Marchat, J. and von Uexkull, E. (2016). An assessment of the short-term impact of the ECOWAS-CET and EU-EPA in Senegal. World Bank Group. <https://hubs.worldbank.org/docs/ImageBank/Pages/DocProfile.aspx?nodeid=26983622>.

MEFP (2017), Ministère de L'Economie Des Finances et du Plan: Synthèse des Résultats du Project de rénovation des comptes nationaux (PRCN).

OECD (2018) : Examen multidimensionnel du Senegal. <http://www.oecd.org/fr/pays/senegal/examen-multidimensionnel-du-senegal-volume-3-9789264300347-fr.htm>.

OECD (2018), Tax Challenges Arising from Digitalisation, Interim Report. <http://www.oecd.org/ctp/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report-9789264293083-en.htm>.

Platform for Collaboration on Tax (2018), Strengthening Tax Capacity in Developing Countries: Inter-agency Platform for Collaboration on Tax IMF, OECD, UN and World Bank Washington, D.C.: World Bank Group.

World Bank. 2015. Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment : a report to the G-20 development working group by the IMF, OECD, UN and World Bank. Platform for Collaboration on Tax. Washington, D.C.: World Bank Group.

World Bank (2016), Transfer Pricing and Developing Countries, World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/230331483627135642/Transfer-pricing-and-developing-economies-a-handbook-for-policy-makers-and-practitioners>.

World Bank (2018), Politique du Sénégal en matière de conventions fiscales - Analyse et recommandations.

AMÉLIORER L'ÉQUITÉ ET L'EFFICIENCE DES DÉPENSES SOCIALES ET SUBVENTIONS PUBLIQUES

Résumé exécutif

Contexte. Depuis 2012, le Sénégal a développé de nouvelles politiques sociales ambitieuses avec pour objectif de lutter contre la pauvreté, permettre à la population la plus vulnérable d'accéder aux services sociaux et les protéger des chocs. Le Sénégal met en œuvre cinq grands programmes sociaux et de subventions publiques. Ces programmes n'ont pas tous pour objectif premier de réduire la pauvreté mais ont été identifiés car ils sont les plus importants, tant du point de vue des volumes financiers mobilisés que du nombre de bénéficiaires touchés. Ce sont : le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF), la Couverture Maladie Universelle (CMU), les subventions agricoles, les subventions à l'électricité et les bourses et œuvres sociales universitaires. Les dépenses de ces programmes ont fluctué entre 112 milliards et 202 milliards de CFA par an entre 2012 et 2015 et ont largement augmenté en 2017 et 2018.

Objectif. L'objectif de cette note est de prendre la mesure de l'équité, l'efficacité et de la pérennité de ces grands programmes sociaux et subventions publiques afin que les politiques nationales atteignent leurs objectifs d'émergence et de développement du capital humain. Premièrement l'analyse qui suit met en lumière le manque d'équité dans la définition de ces programmes (Partie I) étant donné qu'une grande partie des ressources de certains de ces programmes ne bénéficie pas aux plus pauvres et ont donc un potentiel limité à réduire la pauvreté, augmenter la résilience et encourager l'investissement dans le capital humain. Deuxièmement, le diagnostic s'arrête sur les problèmes de gestion et de financement qui mettent en péril la durabilité des programmes (et l'impact recherché sur les bénéficiaires) (Partie II) : la déperdition des ressources est identifiée comme un des problèmes majeurs, de même que l'inadéquation des financements et la mobilisation des ressources.

Principales réformes : Les mesures de réformes proposées concernent principalement :

1. l'amélioration de l'équité du système en (a) réorientant une partie des ressources vers les plus vulnérables et en (b) développant des programmes complémentaires à fort impact sur la réduction de la pauvreté
2. l'amélioration de la gestion des finances publiques en (a) maîtrisant les dépenses des programmes et (b) en assurant la pérennité financière des programmes
3. l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des programmes en (a) développant les systèmes d'Information et de Gestion des programmes, en (b) institutionnalisant les programmes et (c) fusionnant les trois dispositifs d'assurance maladie existant

Bénéfices attendus. De telles réformes pourraient sans nul doute contribuer à réduire la pauvreté, augmenter la résilience des ménages et enfin développer le capital humain.

AMÉLIORER L'ÉQUITÉ ET L'EFFICIENCE DES DEPENSES SOCIALES ET SUBVENTIONS PUBLIQUES

Solène Rougeaux

Contributeurs : Moussa Dieng, Maud Juquois, Wedoud Kamil, Moustapha Lo

Table des matières¹⁵⁹

Résumé exécutif	198
I. Introduction	200
II. Le manque d'équité dans la définition de certains des grands programmes sociaux et subventions publiques.	202
Certains grands programmes sociaux et subventions publiques ne bénéficient pas aux pauvres	202
Le potentiel de certains de ces programmes pour réduire la pauvreté, augmenter la résilience ou investir dans le capital humain est inégal et somme toute limité	205
III. Inefficacité et inadéquation des financements et de la mobilisation de ressources destinées aux programmes	208
Une déperdition des ressources publiques importante à cause de la faiblesse des systèmes de gestion des prestations met en péril leur durabilité et les effets escomptés	208
Le financement de certains programmes est systématiquement inadéquat ...	209
IV. Recommandations	213
Recommandation 1 : Améliorer l'équité du système	213
Recommandation 2 : Améliorer la gestion des finances publiques	214
Recommandation 3 : Améliorer la gouvernance et la gestion des programmes ..	215

¹⁵⁹ La revue technique par les pairs a été effectuée par Revue technique : Aline Coudouel, Moulay Driss El Idrissi, Sophie Naudeau, et Christine Richaud.

I. Introduction

Le Sénégal met en œuvre cinq grands programmes sociaux et de subventions publiques. Ces programmes ont été identifiés dans cette note sur la base de leur importance tant du point de vue des volumes financiers mobilisés que du nombre de bénéficiaires touchés. Même si tous n'ont pas comme premier objectif de réduire la pauvreté, il est intéressant d'étudier leur équité et efficacité vu leur taille dans les politiques publiques du Gouvernement. Ce sont : le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF), la Couverture Maladie Universelle (CMU), les subventions agricoles, les subventions à l'électricité et les bourses et œuvres sociales universitaires. Les subventions aux intrants agricoles, à l'électricité et les œuvres sociales universitaires sont tous les trois des programmes anciens. Ils ont été mis place il y a plus de 30 ans (60 ans pour les subventions aux intrants agricoles), alors que la CMU et le PNBSF datent de 2013.

Le PNBSF vise à encourager l'investissement dans le capital humain des enfants des 300 000 ménages les plus pauvres du pays et ainsi à rompre le cycle de la pauvreté intergénérationnelle. Les ménages reçoivent 25 000 CFA par trimestre pendant cinq ans et bénéficient de séances de sensibilisation pour le changement de comportement sur la santé, la nutrition, l'éducation et l'état civil.

La CMU est composée d'une branche d'assistance médicale (politique de gratuité) et d'une branche d'assurance fondée sur un réseau de mutuelles de santé et vise ainsi à offrir une couverture des risques liés à la santé pour les ménages les plus pauvres et les populations évoluant dans le secteur informel. L'objectif est de couvrir 80 pour cent de la population cible avant la fin de 2021. La branche assurance au niveau des mutuelles de santé est subventionnée en totalité pour les bénéficiaires du PNBSF et de 3 500 FCFA par an pour les personnes du secteur informel non bénéficiaires du PNBSF (soit la moitié de la prime d'enrôlement annuelle dans une mutuelle de santé). L'assistance médicale (i.e., les politiques de gratuité) ciblent des groupes ou services de santé spécifiques : accouchement (césarienne) gratuit pour les femmes enceintes (depuis 2005), soins de santé gratuits pour les personnes âgées-Plan Sésame (2006) et soins de santé gratuits pour les moins de cinq ans (depuis 2013).

Le programme de subventions aux intrants agricoles¹⁶⁰ a pour objectif de soutenir la production agricole. Le programme subventionne les semences, les engrais et les petits et gros équipements agricoles. Il bénéficie aux petits et gros producteurs agricoles. En théorie, le niveau de production doit être le critère d'octroi de la subvention aux intrants tout en tenant compte du ciblage des plus nécessiteux. En réalité, les intrants sont vendus et l'Etat accompagne en apportant une subvention.

¹⁶⁰ En plus de ce programme de subventions des intrants agricole, un système de prix garanti d'achat de l'arachide entraîne de grosses dépenses de subventions (estimées à plus de 10 milliards de CFA lors de la campagne agricole 2017/2018). Voir la note la « Pour une chaîne de valeur arachide productive et compétitive pour le bien-être rural » pour plus d'information sur ces subventions.

Le programme de subventions à l'électricité subventionne le prix de la production d'électricité à la Société Nationale d'Electricité (SENELEC). Ces subventions permettent de lisser le prix de vente de l'électricité en cas de fluctuation du cours du pétrole ce qui bénéficie directement aux consommateurs d'électricité.

Les bourses universitaires sont octroyées à plus de 80 % des étudiants universitaires tandis que **les œuvres sociales universitaires** (restauration, hébergement et de prise en charge sanitaires) sont destinées à tous les étudiants universitaires. Tous les étudiants universitaires au Sénégal ont droit à une bourse ou une aide lorsqu'ils fréquentent à plein temps une université publique. En 2018, 125 970 étudiants bénéficient d'une bourse. Les bourses sont payées mensuellement sous différentes formes et montants (entre 18.000 et 60.000 FCFA). En effet, l'Etat accorde aux étudiants 6 catégories d'allocations d'études : bourse entière, demi bourse, bourse de troisième cycle, subvention rapport de stage, bourse étrangère, bourse sociale. Les étudiants non-boursiers bénéficient d'une aide annuelle de 60.000FCFA.

Les dépenses de ces programmes ont fluctué entre 112 milliards et 202 milliards de CFA entre 2012 et 2015 par an. Elles ont largement augmenté en 2017 et 2018, mais à cause de données incomplètes, il n'est pas possible de donner le total de leurs dépenses pour les trois dernières années. Il faut notamment insister sur la variabilité des subventions à l'électricité. Si celles-ci étaient limitées à 7,437 milliards de CFA en 2015, elles culminaient à 135,698 milliards CFA en 2018 et 57,215 en 2017. Aussi, il faut noter que le PNBSF dépense 30 milliards par an depuis 2016 (ce qui représente 0,16% du PIB). Les détails des dépenses entre 2012 et 2015 sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous.

TABLEAU 1 : Dépenses de cinq grands programmes sociaux et subventions publiques du Sénégal entre 2012 et 2015 en millions de CFA

	Dépenses des programmes en millions de CFA			
	2012	2013	2014	2015
PNBSF	-	3,625	10,904	17,117
CMU branche gratuité	2,313	4,486	4,704	8,306
CMU branche assurance	58	5,000	6,000	6,292
Subventions agricoles	32,496	62,634	30,000	36,255
Subventions à l'électricité	15,000	-	82,022	7,437
Bourses universitaires	40,000	47,000	53,000	35,600
Oeuvres sociales universitaires	22,830	21,394	15,373	13,353
Total	49,867	75,745	133,630	75,407
PIB	9,100,359	9,367,088	9,775,039	10,508,650
% du PIB	0.55%	0.81%	1.37%	0.72%

Source : SIGFIP 2012 à 2015, Ministère des Finances, Gouvernement du Sénégal et Commission de Régulation du Secteur de l'Electricité pour les données sur les subventions à l'électricité

Vu le volume des financements qu'ils représentent, il est utile d'évaluer la situation de ces programmes en terme d'équité et de ciblage ; d'efficacité et de durabilité afin de faire des recommandations spécifiques pour améliorer ces différents aspects dans le futur. Premièrement l'analyse qui suit met en lumière le manque d'équité de certains de ces programmes (Partie I) vue le ciblage de leurs bénéficiaires non orienté vers les pauvres et leur potentiel limité à réduire la pauvreté, augmenter la résilience et encourager l'investissement dans le capital humain. Deuxièmement, le diagnostic s'arrête sur les problèmes de gestion et de financement qui mettent en péril la durabilité des programmes (et l'impact recherché sur les bénéficiaires) (Partie II) : la déperdition des ressources est identifiée comme un des problèmes majeurs, de même que l'inadéquation des financements et la mobilisation des ressources. Cette analyse commune de l'équité et de l'efficacité des plus grands programmes sociaux et subventions publiques permet d'identifier les options de réformes systémiques (partie III) à mettre en œuvre par le gouvernement afin d'augmenter leurs impacts sur la réduction de la pauvreté, le développement de la résilience et l'investissement dans le capital humain.

II. Le manque d'équité dans la définition de certains des grands programmes sociaux et subventions publiques

Certains grands programmes sociaux et subventions publiques ne bénéficient pas aux pauvres

Le PNBSF, le seul programme cherchant à cibler spécifiquement et uniquement les pauvres, arrive bien à les cibler. Le PNBSF identifie exclusivement ses bénéficiaires à partir du Registre National Unique. Le rapport d'analyse des résultats de l'enquête de référence du PNBSF réalisé en novembre 2016 sur la quatrième génération de bénéficiaires (Ferre, 2017) montre que les taux de pauvreté observés au sein du groupe de bénéficiaires du PNBSF sont élevés (93 pourcent)¹⁶¹ et témoignent d'un bon ciblage du programme. De plus, la couverture du PNBSF est une des plus grandes en Afrique avec une couverture de plus de 20% de la population.

Bien que le design de la branche assurance de la CMU implique qu'elle couvre toute la population, elle a dans les faits une très bonne couverture de la population pauvre du fait de la subvention totale des bénéficiaires du PNBSF pour l'adhésion dans les mutuelles. Du fait de la nature du risque maladie, l'assurance maladie a pour objectif de couvrir l'ensemble de la population, actuellement pauvre ou non, contre les risques financiers importants liés à la maladie qui

¹⁶¹ Au sein des bénéficiaires, la proportion de ménages en situation d'*extrême* pauvreté est de 58 pour cent, avec de grandes variations d'un milieu à l'autre : 24,8 pour cent des ménages du PNBSF sont en situation d'*extrême* pauvreté à Dakar, 54,8 pour cent dans les autres villes, et 80,4 pour cent dans les zones rurales. Cela reflète en partie la prévalence moindre de pauvreté extrême à Dakar et dans les grandes villes, mais peut aussi souligner un domaine d'amélioration potentiel.

les feraient soit entrer, soit s'enfoncer plus encore dans la pauvreté. Selon les données de l'ACMU, les bénéficiaires du PNBSF¹⁶² représentaient 65% des membres des mutuelles de santé fin 2016 (1 482 942 membres des ménages du PNBSF) et en 2017, 100% des bénéficiaires du PNBSF étaient enrôlés administrativement dans les mutuelles de santé et 89.5% d'entre eux avaient commencé à bénéficier des prestations des mutuelles de santé.

Du fait de leur conception et de leurs objectifs, la majorité des autres programmes et subventions publiques profite plus aux populations les plus nanties. Ces programmes ne visent pas à lutter contre la pauvreté, mais à pour objectif de répondre à des revendications de certaines catégories de populations : les étudiants, les agriculteurs, les personnes âgées de plus de 60 ans, etc . . . Le ciblage d'une certaine catégorie de population se fait souvent sur le postulat que cette catégorie est très vulnérable. Cependant, même si le taux de pauvreté est élevé parmi les catégories ciblées, il peut aussi y avoir de nombreux ménages ou individus non pauvres au sein de ces catégories. Par exemple, environ 60% des agriculteurs indépendants travaillant dans le secteur agricole sont pauvres (ESPS II). Ainsi, cibler toutes les agricultures revient à orienter 60% des ressources vers des pauvres, mais aussi 40% vers des non pauvres. De même, 44% des personnes de plus de 60 ans sont pauvres (ESPS II), ainsi cibler toutes les personnes de plus de 60 ans revient à orienter 44% des ressources vers des pauvres, mais aussi 56% vers des non pauvres. Aussi avec les vagues déferlantes d'abandons scolaires du préscolaire au supérieur, il est attendu qu'une bonne partie des 7 % de jeunes qui ont accès à l'enseignement universitaire sont issus de la classe moyenne et aisée supérieure. Donc l'octroi de bourses systématiquement à tous les étudiants profitent en grande partie à cette classe.

Les résultats de différentes enquêtes sur le profil des bénéficiaires confirment cette concentration importante de ressources vers des personnes ou ménages non pauvres. Le volet gratuité de la CMU, (et notamment pour la prise en charge des soins de santé des moins de 5 ans) ne bénéficie pas principalement aux plus pauvres (comme l'illustrent les graphiques en annexe 1). Par exemple, alors que 49% des ménages de la région de Tambacounda appartiennent au quintile le plus pauvre, seul 11% des enfants de moins de 5 ans de cette région ont bénéficié de la politique de gratuité (cela peut être lié à des problèmes d'accès géographiques aux services de santé, ou autres contraintes pour accéder aux services dans cette région). D'après l'étude publiée par IPAR sur les subventions des intrants agricoles au Sénégal (2015), 59,7% des agriculteurs non pauvres ont bénéficié d'une subvention, contre seulement 49,4% des agriculteurs pauvres. Les subventions à l'électricité bénéficient principalement au quintile supérieur, étant donné que jusqu'à 90% des ménages de ce quintile bénéficie d'une connexion au réseau de la Senelec, contre seulement 19% dans le quintile inférieur. Ces concentrations de ressources vers les personnes ou ménages non pauvres sont substantielles et appellent à prendre en compte les conditions de vie

¹⁶² Les bénéficiaires du PNBSF sont associées comme faisant partie de la population la plus pauvre par la CMU.

(pauvreté, consommation, insécurité alimentaire, etc.) comme critère explicite de sélection, en plus du secteur d'activité, du handicap ou de l'âge.

Les programmes susmentionnés, bien que n'ayant pas pour objectifs premiers de réduire la pauvreté, devraient adopter une approche spécifique pour s'assurer que les pauvres bénéficient autant (si ce n'est plus) que les autres des prestations offertes. Certains des programmes y arrivent, comme par exemple la branche assurance de la CMU. Cependant, l'analyse a montré que ce n'était pas le cas pour les autres programmes : le programme de subventions agricoles, le programme de subvention à l'électricité, le programme de bourses universitaires et la branche gratuité de la CMU. C'est cette opportunité manquée qui rend ces programmes inéquitables et les empêche de contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté et d'avoir l'impact recherché sur le développement du capital humain et l'augmentation de la résilience.

Le Gouvernement du Sénégal dispose, à travers le Registre National Unique (RNU), d'un outil pour faciliter l'identification des ménages pauvres et vulnérables et coordonner les interventions entre elle. En effet, avec la construction récente du RNU, le Sénégal a fait un effort important pour identifier les ménages les plus pauvres du Sénégal. Le RNU est une base de données répertoriant les données sur 450 000 ménages du Sénégal, soit plus de 30% de la population totale du Sénégal. Le RNU est actuellement en train de mettre à jour l'ensemble de ses données et d'étendre sa couverture à 580 000 ménages (soit tous les ménages pauvres du pays). Ces ménages ont été pré-identifiés par des comités de quartier ou de village comme étant les ménages les plus pauvres de leur communauté. Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire national. Chaque programme peut appliquer ses propres critères aux données sur les ménages contenus dans le RNU afin d'y puiser ses bénéficiaires en fonction de leurs objectifs particuliers. Par exemple, un programme qui vise les ménages sans accès à la terre, pourra aller chercher au sein du RNU les ménages qui correspondent en appliquant des filtres. Ainsi, le RNU peut garantir que les ressources disponibles soient mobilisées vers les plus pauvres.

Cependant, le RNU n'est pas encore utilisé à hauteur de son potentiel au Sénégal. Les dépenses des programmes de protection sociale (hors programmes d'assurance sociale) utilisant le RNU comme mécanisme de ciblage représentent seulement 9% des dépenses totales de protection sociale en 2015 (Rougeaux, 2017). Le Sénégal pourrait réaliser des économies substantielles, et avoir un impact plus marqué sur les ménages pauvres, en assurant que les programmes ciblant ces ménages utilisent le RNU pour identifier leurs bénéficiaires potentiels.

L'expérience internationale a montré que l'impact d'interventions combinées de protection sociale et d'agriculture sur des bénéficiaires très pauvres avait un impact plus important que la somme de ces interventions mises en œuvre séparément. L'expérience au Malawi, montre que l'impact de l'intervention commune (subvention des intrants agricoles et transferts monétaires) sur les dépenses des bénéficiaires est 15 % plus grand que la somme de l'impact des interventions mises en œuvre séparément (Pace et al, 2016). L'expérience en Ethiopie montre que

l'accès à l'intervention agricole des bénéficiaires de filets sociaux augmente plus l'impact sur leur niveau de sécurité alimentaire, leur production de céréales, la probabilité d'utilisation d'engrais et la probabilité de réaliser des investissements agricoles qu'une seule intervention (agricole ou filets sociaux) (Berhane et al, 2011).

Le potentiel de certains de ces programmes pour réduire la pauvreté, augmenter la résilience ou investir dans le capital humain est inégal et somme toute limité

Le PNBSF a un fort potentiel pour réduire la pauvreté, augmenter la résilience des ménages et l'investissement dans le capital humain des enfants. Par sa couverture nationale et le nombre de ménages bénéficiaires, le PNBSF est dans une position unique pour toucher l'ensemble des ménages vivant en extrême pauvreté. Le montant transféré, 25 000CFA par trimestre pendant 5 ans, et les séances de sensibilisation organisées sur l'adoption des bonnes pratiques sur les thèmes de l'éducation, la santé, la nutrition et l'état civil sont une incitation à investir dans le capital humain des enfants des ménages les plus pauvres et interrompre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Ces mesures ne sauraient cependant à elles seules régler le problème de pauvreté de ces ménages. Une simulation sur les effets distributifs de la politique budgétaire au Sénégal (Martínez-Aguilar et Marzo 2018) estime que les montants alloués dans le cadre du PNBSF peuvent avoir un impact sur l'extrême pauvreté et sur la profondeur de la pauvreté¹⁶³. Une évaluation d'impact est en cours et permettra d'évaluer précisément l'impact du PNBSF sur la pauvreté, la résilience des ménages et l'investissement dans le capital humain de leurs enfants en 2020. De plus, les évaluations d'impact menées dans d'autres pays Africains documentant les résultats des programmes de transferts monétaires sur la consommation des ménages sont encourageant sur l'impact de ce type de programme sur la pauvreté des ménages. En utilisant l'approche de la méta-analyse, les impacts de neuf programmes sont combinés en une mesure composite de l'effet des filets sociaux sur la consommation des ménages. En moyenne, la consommation des ménages augmente de 0,74 CFA par CFA transféré et la consommation alimentaire de 0,36 CFA par CFA transféré. Pour la plupart des programmes, il y a une augmentation de la consommation des ménages. Mais il existe une hétérogénéité considérable entre les programmes¹⁶⁴ (Beegle, Coudouel et Monsalve, 2018). Ceci s'explique en partie par la différence entre les prestations offertes : allant du simple transfert monétaire mensuel ou trimestriel à un programme de filets sociaux productif offrant des formations et un transfert monétaire plus

¹⁶³ 80 % des extrêmes pauvres et 100% des pauvres modérés qui reçoivent les bourses familiales restent dans leur statut de pauvreté après les transferts. Banque Mondiale, 2016.

¹⁶⁴ Cinq programmes entraînent des augmentations significatives : le programme de transferts monétaires au Malawi, le programme de transferts monétaires pour les enfants en Zambie, le programme de filets sociaux contre la faim au Kenya, le programme pour les enfants et orphelins vulnérables au Kenya et le programme GiveDirectly au Kenya.

important pour pouvoir commencer une activité productive. Aussi, de nombreuses études ont montré que les programmes de transferts monétaires peuvent aider à renforcer la résilience des ménages face aux chocs économiques. Si les ménages pauvres peuvent compter sur un soutien régulier des programmes de filets sociaux, ils peuvent éviter de recourir à des stratégies d'adaptation coûteuses et souvent irréversibles, telles que la vente de leurs biens les plus productifs à des prix déflatés ou le retrait des enfants de l'école (Beegle, Coudouel et Monsalve, 2018).

La CMU a aussi un fort potentiel pour augmenter la résilience et l'investissement dans le capital humain des ménages, même s'il est difficile d'estimer ses effets immédiats sur la réduction de la pauvreté¹⁶⁵. Il n'existe pas encore de données de l'impact de la CMU sur la réduction de la pauvreté des ménages au Sénégal (étude en cours sur la protection financière et l'équité, résultats disponibles mi-2019). La simulation sur les effets distributifs de la politique budgétaire au Sénégal (Martínez-Aguilar et Marzo 2018) estime que l'impact de la CMU sur la pauvreté et les inégalités à ce jour est neutre. Cependant, la dernière évaluation de la pauvreté (Echevin 2012) montre que le choc le plus fréquent auquel les ménages sont confrontés est lié aux décès, maladies ou blessures d'un membre du ménage contribuant au revenu du ménage. Cela concerne 16,5 pour cent des ménages, et 18,2 pour cent des ménages pauvres. Cela suggère qu'un système de protection contre les risques liés à la santé peut augmenter considérablement la résilience des ménages. Ceci étant, les politiques de gratuité entraînent une augmentation de l'utilisation des services de santé (mais pas nécessairement de celle des plus pauvres) et l'impact sur les paiements directs des ménages (et donc sur la protection financière) n'est pas encore vérifié de manière empirique (OMS, 2017). Depuis 2012, on peut constater une augmentation significative de la couverture en protection financière contre les risques liés à la santé (toutes branches confondues) de la population au Sénégal. Le taux de couverture est passé de 20 pour cent en 2010 à 47 pour cent en 2017. Et la branche assurance est passé de quatre pour cent en 2010 à 17 pour cent en 2017 (dont 100% des BSF enrôlés dans les mutuelles, données ACMU 2017).

Cependant, si le PNBSF et la CMU peuvent encourager la demande d'utilisation des services sociaux et l'investissement dans le capital humain, l'offre de ces derniers doit être disponible et de bonne qualité pour pouvoir rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté. Or aujourd'hui, la qualité des services sociaux reste faible. Par exemple, les derniers résultats du PASEC (2015) révèlent que 40% des enfants en fin de primaire ne savent pas lire. Aussi, les structures de santé souffrent d'une pénurie de personnel de santé et leur répartition est très inégale entre les différentes régions au détriment des régions les plus pauvres (ANSD, 2016) : 68% des spécialistes sont à Dakar, 8 % à Thiès, 5% Ziguinchor et Diourbel et 14% répartis

¹⁶⁵ Une étude au Ghana a examiné, pendant l'expansion de l'assurance maladie, l'impact des chocs de santé sur le recours aux prêts et l'abandon scolaire/travail des enfants pour gérer les conséquences économiques de la maladie. Les résultats démontrent que les ménages couverts par l'assurance ont moins tendance à retirer leurs enfants de l'école en cas de choc de santé.

dans 10 autres régions. Ce qui explique notamment d'importantes disparités sur la couverture des services de santé : 45% des accouchements sont assistés en zone rurale contre 82 % en zone urbaine. De plus, les compétences des prestataires sont relativement faibles. Or la protection offerte par la CMU n'est réelle que si la qualité des services de santé au niveau des structures est satisfaisante. Et l'impact du PNBSF ne sera senti que si les services d'éducation et de santé sont de qualité.

Dans la manière dont il est actuellement mis en œuvre, le programme de subventions aux intrants agricoles a des effets limités sur la réduction de la pauvreté et l'augmentation de la résilience. Il est important de noter que cette subvention n'a pas pour objectif spécifique de réduire la pauvreté. Elle a néanmoins pour objectif de soutenir la production des petits agriculteurs, qui se trouvent être parmi les membres les plus pauvres de toute la population (62% des producteurs de produits alimentaires et 47% des producteurs de cultures de rente sont pauvres). Or, selon l'étude d'IPAR (2015), les subventions des intrants sont captées par les grands exploitants agricoles au détriment des petits producteurs pauvres¹⁶⁶. Si, les subventions aux semences et à l'engrais ont contribué en partie à améliorer la productivité agricole au Sénégal, cette performance est encore très limitée, due en partie à la qualité médiocre des semences et l'accès difficile aux engrais du fait des difficultés de trésorerie des producteurs.

Quant aux subventions à l'électricité et aux œuvres sociales universitaires, leur octroi augmente les inégalités. Selon la simulation sur les effets distributifs de la politique budgétaire au Sénégal (Martínez-Aguilar et Marzo 2018), ces deux programmes sont les seuls à augmenter les inégalités. La subvention à l'électricité est régressive, son coefficient de concentration étant positif et supérieur au revenu de marché du Gini. En effet, 75% de ces ressources sont capturées par les trois déciles les plus riches. La réforme des prix de l'électricité en 2016 a contribué à réduire la dégressivité de cette subvention, les consommateurs les plus pauvres bénéficiant désormais de tarifs plus bas. Cependant, le problème d'équité lié à l'électricité ne concerne pas le prix mais l'accès : jusqu'à 90% du quintile supérieur bénéficie d'une connexion au réseau de la Senelec, contre seulement 19% dans le quintile inférieur. En d'autres termes, les subventions à la consommation d'électricité profitent principalement aux couches les plus riches de la population. L'augmentation des inégalités à travers les bourses universitaires s'explique de la même manière. Les deux déciles les plus riches reçoivent près de 80% des dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur, ce qui n'est pas surprenant si on considère le fait qu'à peine plus de 7% de la population en âge d'aller dans l'enseignement supérieur y est inscrite, la plupart d'entre eux se situant dans les déciles supérieurs de la distribution des revenus.

¹⁶⁶ Le premier quintile, représentant la population paysanne la plus pauvre en termes de revenu par tête, consomme 12,05 milliards des intrants subventionnés soit 22,47%. Quant au cinquième quintile, correspondant à la population la plus riche, il reçoit 14,166 milliards des intrants subventionnés soit 26,42%.

En conclusion, sur les cinq programmes revus, considérés comme les plus importants par leur poids financier et leur nombre de bénéficiaires, en 2015, seules 20% des dépenses étaient pro-pauvres (les dépenses du PNBSF et de la branche assurance de la CMU), alors que les ménages pauvres représentent 46,7% de la population. De plus, les dépenses de ces deux programmes bénéficiaient à très grand nombre de bénéficiaires (environ 2 millions d'individus pour le PNBSF et 2,8 millions pour la CMU (toute branche confondu)), alors que les dépenses des bourses universitaires bénéficient à un nombre plus réduit d'individus (107 632 individus pour les bourses universitaires) avec un budget équivalent à la somme des dépenses des deux programmes. Cela pose des questions importantes sur l'équité du système offert par le Gouvernement Sénégalais. Les chiffres disponibles pour 2018, bien qu'incomplets, ne changent pas ces proportions. Cette analyse montre le manque de ressources allouées et ciblées pour la réduction de la pauvreté.

Le tableau en annexe 2 présente le résumé de l'analyse présentée ci-dessus.

III. Inefficacité et inadéquation des financements et de la mobilisation de ressources destinées aux programmes

Une déperdition des ressources publiques importante à cause de la faiblesse des systèmes de gestion des prestations met en péril leur durabilité et les effets escomptés

Le manque de Système d'Information et de Gestion (SIG) au niveau de certains programmes permet l'attribution de prestations à des personnes non éligibles. Ces programmes ne disposent pas d'un SIG leur permettant de gérer efficacement leurs données sur les bénéficiaires et les prestations offertes. Quand le suivi de la distribution des prestations et subventions est fait par les programmes, cela se fait sur des fichiers Excel, ce qui rend la manipulation des données possible et ne garantit pas un niveau de transparence suffisant. Cette faiblesse dans le système de mise en œuvre entraîne une grande déperdition des ressources publiques. Par exemple : bien que l'Agence de la CMU (ACMU) reçoive les données des bénéficiaires du PNBSF par le RNU au niveau central, elle n'a que peu de contrôle sur leur enrôlement par les mutuelles de santé. Ces dernières peuvent inscrire des individus non bénéficiaires du PNBSF dans cette rubrique pour les faire bénéficier de la subvention à 100% et de la gratuité des médicaments sans que l'ACMU ne le sache. Le volume de données est tel que le contrôle ne peut se faire de manière manuelle¹⁶⁷. Aussi, le plan Sésame ne devrait bénéficier qu'aux personnes âgées de plus de 60 ans

¹⁶⁷ Dans le cadre de la CMU, notons néanmoins que la mise en œuvre d'un programme de gestion informatisée est en cours : le SIGICMU (Système d'Information de Gestion Intégré de la CMU, voir Annexe 1 pour détails) et l'interopérabilité entre les différents systèmes (RNU-SIGICMU) pour garantir la transparence et la fiabilité des programmes à terme.

sans couverture médicale, mais de nombreux rapports d'évaluation ont souligné l'utilisation de ce programme par les personnes âgées ayant une autre couverture médicale. Après cinq ans de mise en œuvre, le PNBSF gère encore sa liste de 300 000 bénéficiaires sur un fichier Excel. Les capacités organisationnelles et techniques de la Direction des bourses universitaires ainsi que la faiblesse du personnel ne favorisent pas une gestion efficiente des programmes des bourses octroyées aux étudiant(e)s. En outre, le système d'information et de gestion en place ne garantit pas une gestion transparente des bourses ; par exemple des bourses sont payées sur plus de 26.000 comptes bancaires inactifs ou dormants sans être réclamées par l'État (Banque Mondiale, 2015).

De plus, certains programmes ne sont pas transparents et ne disposent pas de critères clairs d'attribution des prestations ou de sortie des programmes. D'après l'étude d'IPAR de 2015, le système de distribution des intrants agricoles subventionnés n'affiche pas toujours clairement les notifications des modalités de choix des bénéficiaires ; d'autre part, la liste des bénéficiaires appelés « gros producteurs » inclue des responsables politiques, marabouts et hauts fonctionnaires. Pour certains de ces bénéficiaires, les dotations ne sont pas forcément destinées aux champs. Le trafic d'intrants subventionnés vers les pays limitrophes contribue également à une déperdition des ressources publiques. L'absence d'un système d'information et la difficulté de retracer la trajectoire des intrants compliquent la limitation des fuites constatées vers les pays voisins ainsi que la transparence. Aussi, les critères d'attribution des bourses universitaires aux étudiants ne sont pas clairs. Ils reposent sur un cadre juridique obsolète datant de juillet 1982. Enfin, le PNBSF a enrôlé ses premiers bénéficiaires en 2013 pour une période de cinq ans, sans prévoir les processus de sortie de ces derniers. Il se retrouve aujourd'hui avec un stock de 300 000 ménages, et devra cette année évaluer si ceux qui sont entrés il y a 5 ans doivent sortir du programme ou être maintenus, et en parallèle organiser l'entrée de nouveaux ménages pauvres. La mise en œuvre de ce processus, appelé processus de recertification, est un enjeu crucial pour ne pas instaurer le principe d'une rente à vie et mettre en péril les objectifs du PNBSF.

Le financement de certains programmes est systématiquement inadéquat

L'engagement du gouvernement pour financer le PNBSF sur le budget de l'Etat est remarquable mais ne représente qu'une part minime du PIB et ne couvre pas les frais opérationnels de mise en œuvre du programme. Les dépenses relatives au financement du PNBSF ont augmenté considérablement depuis 2010 : les dépenses des programmes de transferts monétaires sont passés de 5 milliards en 2013, à 30 milliards depuis 2016. Le gouvernement du Sénégal finance le PNBSF sur le budget de l'Etat à plus de 85% (la part financée par les bailleurs de fonds représentant environ 15%). Seuls les Seychelles, l'Angola, le Botswana, le Gabon, la Mauritanie et la Namibie financent une plus grande partie de leurs filets sociaux (100%) (Beegle, Coudouel et Monsalve, 2018). Malgré cet engagement financier important, cela ne représente que 0,24% du PIB en 2017 alors que les dépenses du Fonds National de Retraite représentent à elles seules 1%

du PIB, de même que les subventions à l'électricité. Comme point de comparaison, en 2015, les pays d'Amérique Latine dépensaient entre 0,3 et 0,7% de leur PIB en programmes de transferts monétaires) et les pays d'Afrique avec des grands programmes de filets sociaux (Kenya, Tanzanie, Afrique du Sud, Lesotho) dépensaient entre 0,3 et 0,5% de leur PIB¹⁶⁸. De plus, le budget accordé par la loi de Finance depuis 2013 pour mettre en œuvre le PNBSF n'inclut qu'un budget d'investissement relatif aux montants des transferts aux ménages. Aucun des coûts de mise en œuvre et de fonctionnement n'est alloué au programme. Or, un programme de transferts monétaires nécessite des coûts opérationnels pour sa mise en œuvre : que ce soit pour l'accompagnement des bénéficiaires ou les coûts des transferts monétaires. Aujourd'hui, la quasi-totalité des coûts de mise en œuvre (enregistrement des ménages, organisation des séances de sensibilisation, traitement des réclamations, etc . . .) sont couverts par le financement de la Banque Mondiale dans le cadre du projet d'appui aux filets sociaux. Il est urgent de trouver un financement plus durable. De même en ce qui concerne les coûts de mise en œuvre du RNU. Le RNU est très dépendant des financements extérieurs pour mener ses campagnes d'identification des ménages les plus pauvres. Il ne dispose pas d'une ligne budgétaire propre ou d'un budget dédié dans le budget de la DGPSN. Bien qu'ayant connu un développement très rapide, le RNU est encore dans une position institutionnelle et financière précaire.

La conception du modèle financier de la branche assurance de la CMU (basée sur le volontariat pour l'adhésion) lui fait courir un grave risque financier qui met en péril tout le système.

Avec un système d'adhésion actuellement volontaire, la mise en commun des ressources risque d'être relativement limitée ce qui est une contrainte majeure pour la pérennité du système. En effet, le risque est que les inscriptions soient trop lentes et pas assez larges en termes de nombre de personnes ou attirant principalement les débiteurs nets (sélection adverse : les personnes s'affiliant étant celles ayant besoin de soins importants) affectant ainsi la viabilité financière des mutuelles de santé communautaires et le système de couverture de la population. Aussi, l'inscription volontaire nécessite un niveau de qualité des soins satisfaisants. Peu de ménages vont s'inscrire dans les mutuelles de santé si la qualité des soins ne s'est pas améliorée au préalable. De plus, les premiers résultats des subventions totales pour l'adhésion et l'absence de participation au coûts liés à la consommation de services de santé pour les plus pauvres (PNBSF) montrent que le modèle ne sera pas viable financièrement pour les mutuelles de santé communautaires si les ressources mises en commun (le nombre des adhésions) n'augmentent pas de manière substantielle, étant donné que les mutuelles reçoivent des subventions uniquement pour l'adhésion.

La gestion des ressources affectées aux œuvres universitaires sociales souffre d'inefficience et constitue une des principales préoccupations dans la mise en œuvre des programmes. Avec une difficulté de plus en plus notoire à maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement, des tensions de trésorerie s'exercent annuellement sur le système causant ainsi des perturbations

¹⁶⁸ ASPIRE: The Atlas of social protection – Indicators of resilience and equity, Banque Mondiale.

en fin d'année. En effet, le budget initialement prévu pour l'enseignement supérieur est toujours inférieur aux ressources nécessaires pour financer les salaires, les bourses et œuvres sociales universitaires. Chaque allocation supplémentaire est faite sous pression lorsque les enseignants ou les étudiants menacent de se mettre en grève. En conséquence, les dépenses sont constamment plus élevées à la fin de l'exécution du budget annuel. Par ailleurs, les subventions pour l'accès aux restaurants universitaires constituent une portion importante qui grève le budget des œuvres sociales universitaires. Un étudiant paye 150 FCFA pour son repas, alors que ce repas est facturé à 800 FCFA à l'état. Cette contribution a été ramenée récemment à 100 FCFA avec une incidence budgétaire de prêt de 8 milliards de FCFA. Cela pose ainsi la question de l'efficacité des dépenses pour les œuvres sociales et bourses et de la rationalisation dans leur utilisation.

Des initiatives pertinentes visant la soutenabilité des œuvres sociales, notamment, les bourses universitaires ont été prises, mais toujours pas opérationnelles. Le Ministère de l'enseignement supérieur a évalué en janvier 2015 la faisabilité du développement d'un programme de prêts aux étudiants sous forme d'un partenariat Public-Privé. L'étude a donné des résultats positifs, démontrant la faisabilité d'un programme de prêt, son organisation et ses principales caractéristiques. Trois produits de crédits ont été élaborés en considération des différentes capacités de remboursement de chaque catégorie (*situation économique de l'étudiant*), des pratiques existantes sur le marché financier et des difficultés de refinancement à long terme que les institutions financières rencontrent dans le pays¹⁶⁹.

L'expérience internationale en matière de prêt-étudiants est grande. La SFI (société financière internationale) a mené une étude en 2015 dans le but d'identifier les facteurs clés de succès des prêts aux étudiants du secteur privé afin de comprendre et éventuellement d'investir dans les prêts aux étudiants dans divers marchés émergents. L'étude a examiné **70 modèles de prêts aux étudiants dans le monde**, ainsi qu'une gamme de modèles financiers innovants. Des études de cas détaillées ont été développées pour huit modèles de prêts aux étudiants du secteur privé, convaincants et divers dans le monde (Afrique, Caraïbe, Europe et Amérique Latine). Ces huit modèles sont détaillés de manière succincte en annexe 3.

Tous les programmes sont affectés par la mobilisation tardive des financements, ce qui a des répercussions négatives sérieuses sur la mise en œuvre des programmes et donc sur les effets escomptés auprès des bénéficiaires. L'ACMU avait accumulé des dettes auprès des structures sanitaires et des mutuelles de santé communautaires dues aux difficultés de mobilisation des ressources nationales allouées à la CMU. L'accumulation des dettes crée un risque majeur pour la viabilité financière des structures de santé sur qui pèse le poids de la dette au final. *Le programme des subventions agricoles* est aussi impacté par la mobilisation tardive des ressources nationales. La caractéristique du système de subvention est la centralisation des commandes dans le but de

¹⁶⁹ IFC, 2015: "Student finance: learning from global best practice and financial innovations".

faciliter les procédures d'appel d'offre et de simplifier l'octroi des subventions par l'Etat. Il faut noter que ce système ne fonctionne que si les subventions (les crédits) sont mises à la disposition des producteurs à temps. Or la mise à disposition des crédits au niveau du compte de dépôt du programme chargé de l'exécution se fait avec des retards (IPAR 2015). *Les bourses universitaires* connaissent régulièrement le même problème de retard dans la mise à disposition des crédits alloués, ce qui engendre des manifestations estudiantines avec un coût politique, mais aussi financier, élevé. En effet, l'État verse des intérêts supplémentaires et des pénalités en raison des retards dans le remboursement d'ECOBANK pour avoir préfinancé le paiement des bourses (en 2012, ces pénalités de retard s'élevaient à 600 millions de CFA, Banque Mondiale, 2015). *Le PNBSF* est à peu près épargné par ces difficultés, mais il faut toutefois noter que la confirmation de la mise à disposition des fonds par le MEFP pour les transferts monétaires se fait systématiquement à la dernière minute à chaque période de paiement, laissant les équipes du PNBSF dans l'impossibilité de fixer une date précise du début du paiement et laisse les bénéficiaires dans un certain flou.

L'augmentation mal anticipée des effectifs rend la politique des œuvres universitaires sociales de l'enseignement supérieur et des subventions agricoles insoutenable. L'augmentation de la population et l'amélioration des taux d'achèvement du primaire et du secondaire font croître chaque année le nombre d'étudiants et avec eux le nombre de bénéficiaires de bourses universitaires. Le nombre de bénéficiaires de bourses universitaires a doublé en huit ans. Il est passé de 62 000 en 2010 à 125 970 en 2018. Et ce nombre ne peut que continuer à augmenter si aucune réforme n'est menée, étant donné que depuis 2001, des bourses ont été accordées à la majorité des étudiants des universités publiques, quel que soit le domaine d'études, le niveau de revenu ou le degré de talent. Les œuvres universitaires au Sénégal constituent une proportion insoutenable des ressources publiques consacrées à l'enseignement supérieur. En effet, en 2017, les dépenses en bourses et œuvres sociales universitaires s'élevaient à soixante (75) milliards de FCFA soit près de 65% des dépenses courantes du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR) en 2017¹⁷⁰. Sur la période 2013 et 2018, la politique des bourses et œuvres sociales a été l'une des principales causes de l'augmentation du budget du MESRI¹⁷¹. D'où la nécessité d'une rationalisation dans un contexte de budget limité et d'accroissement des besoins. Les ressources restantes sont essentiellement affectées aux postes de paiement des personnels administratifs et pédagogiques, laissant peu de disponibilité financière pour les activités liées aux missions des universités : l'enseignement, la recherche, et les services à la société. *Concernant le programme des subventions agricoles*, le coût des subventions (engrais, semences, matériel agricole, etc.) est élevé et s'accroît rapidement au fur et à mesure que la consommation augmente, ce qui pour la

¹⁷⁰ Sources : Rapport Coût et financement du PAQUET, 2018.

¹⁷¹ Celui-ci est passé de 132 à 191,5 milliards en 2018. Cette hausse se poursuivra également en 2019. En effet, le projet de budget de 2019 du Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est arrêté à 195 milliards de FCFA, due principalement à la hausse du nombre de boursiers et bénéficiaires d'aide sociale.

plupart des cas pose un problème financier sérieux pour l'État, compte tenu de ses ressources limitées. Ceci se traduit alors par des retards et des restrictions sur les fonds mis à la disposition des organes étatiques chargés de l'approvisionnement notamment en engrais, ce qui conduit à un rationnement des quantités mises à la disposition des agriculteurs. Dans ce cas, le système de subventions peut contribuer indirectement à limiter, plus qu'à encourager, la consommation finale de semences et d'engrais (IPAR 2015).

IV. Recommandations

Le manque d'équité du système des grands programmes sociaux et subventions publiques, leur potentiel limité pour réduire la pauvreté et augmenter la résilience, les problèmes de déperdition de ressources publiques et les ressources financières mises à disposition avec retard dressent un tableau relativement sombre des grands programmes sociaux et subventions publiques au Sénégal.

Des réformes sont nécessaires à deux niveaux pour qu'ils puissent avoir les effets escomptés sur la réduction de la pauvreté, l'augmentation de la résilience et le développement du capital humain.

- **Au premier niveau, trois grandes réformes doivent s'appliquer au niveau des programmes eux-mêmes.** Il s'agit en particulier pour le Gouvernement de : 1) améliorer l'équité, 2) améliorer le financement, et 3) améliorer la gouvernance et la gestion. Ces réformes sont développées sous forme d'actions spécifiques ci-dessous.
- **En parallèle, un deuxième niveau de réforme est nécessaire, au niveau plus macro.** Sans ces réformes, les grands programmes sociaux et subventions publiques ne pourront atteindre les effets recherchés. Il s'agit pour le Gouvernement de : 1) Améliorer la qualité des services de santé et d'éducation (voir la note sur l'éducation primaire), 2) Réformer le processus de planification et de mobilisation des dépenses au niveau du MEFP (voir la note sur la fiscalité), et 3) mettre en place un système d'identification unique au niveau national accessible pour les plus pauvres.

A ce titre, cette présente contribution suggère les recommandations ci-après :

Recommandation 1 : Améliorer l'équité du système

- Réorienter une partie des ressources vers les plus vulnérables (*court terme*) :
 - Le programme de subventions des bourses universitaires devrait définir de nouveaux critères d'octroi de bourses qui se fondent sur le niveau de pauvreté et l'excellence
 - Le programme de subventions des intrants agricoles devrait utiliser le RNU pour orienter une partie des subventions vers les plus pauvres et développer des critères de ciblage géographiques

- Le programme de subvention à l'électricité devrait faire une analyse de consommation et de capacité à payer des consommateurs afin d'engager une réforme de ces subventions et les cibler aux consommateurs les moins favorisés
- Développer des programmes complémentaires à fort impact sur la réduction de la pauvreté (*moyen terme*) :
 - Développer des programmes de filets sociaux productifs en réformant le programme de subventions agricoles et réorientant une partie des ressources vers plus d'investissements d'adaptation et de résilience aux chocs climatiques et offrir des mesures d'accompagnement productif aux bénéficiaires du PNBSF à l'échelle nationale
 - Développer un filet de sécurité saisonnier pour les ménages résidant dans les zones les plus affectés par les chocs conjoncturels en renforçant le système d'Alerte Précoce sur la sécurité alimentaire et en réformant le Programme d'Urgence à l'Insécurité Alimentaire

Recommandation 2 : Améliorer la gestion des finances publiques

- Maîtriser les dépenses des programmes (*court terme*)
 - Rationaliser l'octroi de bourses universitaires à tous les niveaux en mettant plus le focus sur les bourses sociales (*pour les étudiants issus de ménages pauvres identifiés à travers le RNU ou autres critères*) et les bourses d'excellence (*pour les étudiants plus méritant*)
 - Réformer le programme de subventions agricoles pour contrôler le volume des dépenses
 - Réformer la branche gratuité de la CMU pour aller vers un achat plus stratégique des services de santé, par exemple intégration des gratuités dans les mutuelles de santé et achat/contrôle renforcer de la qualité des prestations offertes et remboursées.
- Assurer la pérennité financière des programmes (*court terme*)
 - Poser les bases pour garantir la pérennité financière dans le temps de la CMU, en développant la proposition pour la soutenabilité financière (incluant la mise en commun des ressources en regroupant les mutuelles au niveau départemental et en assurant leur professionnalisation; les stratégies pour attirer des contributeurs nets dans l'assurance maladie, la révision des coûts du paquet de bénéfices; les études actuarielles), en pilotant et mettant à l'échelle les mécanismes d'intégration des financements (gratuités - mutuelles) et en passant progressivement et avec des mesures incitatives d'une adhésion volontaire à une adhésion obligatoire aux mutuelles de santé (par exemple, l'assurance maladie comme une condition d'accès à d'autres services).
 - Doter le PNBSF d'un budget de fonctionnement pour la mise en œuvre des activités
 - Doter le RNU d'un budget de fonctionnement pour la mise en œuvre des activités
 - Introduire un programme de prêts-étudiant pour la majorité des nouveaux étudiants avec des mécanismes de garantis et de suivi flexibles et transparents (en plus des bourses qui seraient réservées à une proportion plus restreinte de nouveaux étudiants et à ceux qui ont déjà commencé leur cursus) pour rendre plus équitable et plus soutenable la politique sociale de l'enseignement supérieur.

Recommandation 3 : Améliorer la gouvernance et la gestion des programmes

Court terme

- Moderniser et rendre plus transparente la gestion des programmes à travers des systèmes d'informations et de gestion efficaces, dynamiques, robustes, transparents et interconnectés. Cela concerne tous les programmes (CMU, PNBSF, Bourses et œuvres universitaires, subventions aux intrants agricoles)
- Revoir le cadre légal et institutionnel de chaque programme dans lequel des critères clairs de ciblage des bénéficiaires des prestations seront définis. Cela concerne tous les programmes (CMU, PNBSF, Bourses universitaires, subventions aux intrants agricoles)
- Organiser la recertification des bénéficiaires du PNBSF
- Procéder à un audit de la réforme et de la gestion de la politique des bourses universitaires et en réorganisant la direction des bourses.

Moyen terme

- Fusionner les trois dispositifs d'assurance maladie existant
- Institutionaliser le RNU et les dispositions relatives à sa gestion, ses objectifs et sa mise à jour.

Annexe 1 : Compléments d'informations sur la CMU

FIGURE 1 : Appartenance au quintile le plus pauvre et % enfants de moins de 5 ans bénéficiaires de la gratuité (EDS 2017)

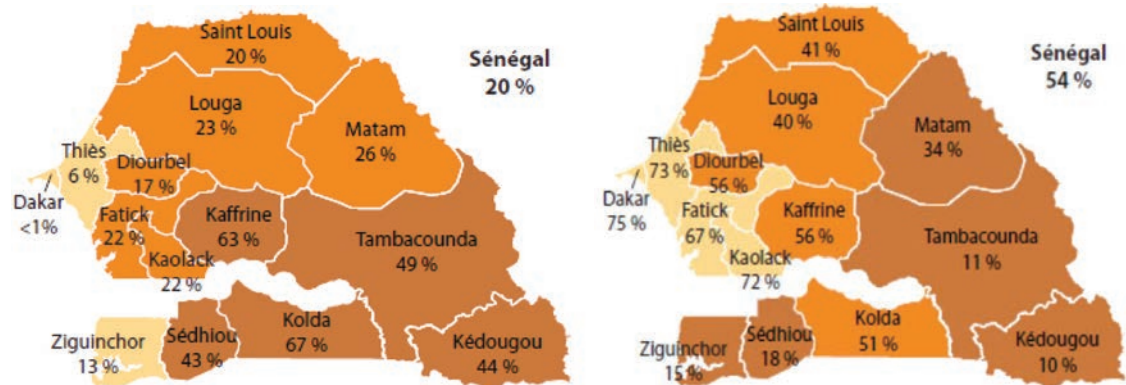
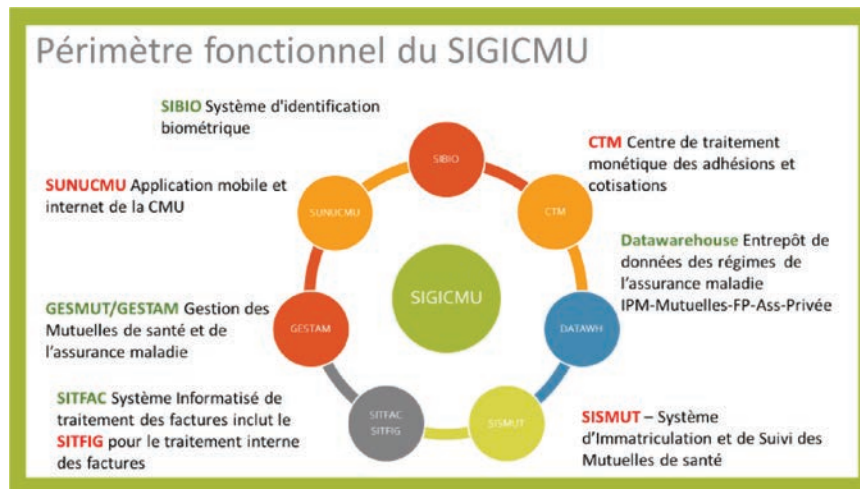


FIGURE 2 : Système d'information de l'assurance maladie universelle (en cours de développement)



Annexe 2 : Résumé des programmes et subventions publiques revus

TABLEAU 2 : Présentation synthétique des cinq programme et subventions publiques analysés

	Objectifs	Depenses (2015) en millions CFA	Population beneficiaires	Nombre de beneficiaires en 2015	Pro-pauvres	Impact sur la reduction de la pauvrete ou des inegalites
PNBSF	Encourager l'investissement dans le capital humain des enfants	17,117	En 2016, 93% des beneficiaires (de la 3eme generation) etaient sous la ligne de pauvrete	197 751 Menages (environ 2 millions d'individus) *	Oui	Reduit la pauvrete
CMU (branche assurance et gratuite)	Offrir une couverture des risques lies a la sante pour les menages les plus pauvres et les populations evoluant dans le secteur informel	14,598	La CMU beneficia a toute personne n'ayant pas de couverture medicale En 2016, 65% des beneficiaires de la branche assurance de la CMU sont beneficiaires du PNBSF Les statistiques montrent que la branche gratuite ne beneficia pas en majorite aux pauvres	2016765 (gratuite moins de 5 ans) et 792985 pour la branche assurance**	Oui	Neutre
Subventions aux intrants et equipements agricoles	Soutenir la production agricole	36,255	En 2015, 59,7% des agriculteurs non pauvres ont beneficia d'une subvention, contre seulement 49,4% des agriculteurs pauvres	non disponible	Non	Potentiel pour reduire la pauvrete, mais pas dans la conception actuelle du programme

(Suite à la page suivante)

TABLEAU 2 : Présentation synthétique des cinq programme et subventions publiques analysés (continué)

	Objectifs	Depenses (2015) en millions CFA	Population beneficiaires	Nombre de beneficiaires en 2015	Pro-pauvres	Impact sur la reduction de la pauvrete ou des inegalites
Subventions a l'electricite	Lisser le prix de vente de l'electricite	7,437	75% des ressources sont capturees par les trois deciles les plus riches. Jusqu'a 90% du quintile superieur beneficie d'une connexion au reseau de la Senelec, contre seulement 19% dans le quintile inferieur.	non disponible	Non	Augmente les inegalites et la pauvrete
Bourses universitaires et oeuvre sociales	Faciliter l'acces a l'enseignement superieur	48,953	En 2011, 70% des beneficiaires de la bourse de l'enseignement superieur appartiennent aux deux quintiles les plus riches	107632 etudiants	Non	Augmente les inegalites

* le nombre de menages beneficiaires du PNBSf est passe a 300 000 en 2016 ** le nombre de beneficiaires de la CMU (branche assurance) a enormement augmente depuis. En 2017, l'ensemble des beneficiaires du PNBSF etaient enroles a la CMU et 87% d'entre eux avaient commence a beneficier des prestations

Source : Auteur, Partie I note sur l'efficacite et requite des programmes sociaux et de subventions publiques

Annexe 3 : Modèles de développement des prêts étudiants dans le monde

FIGURE 3 : Couverture géographique des systèmes de prêts aux étudiants dans le monde



Afrique et Caraïbes

TRUSTCO	EDULOAN	FUNDAPEC
Namibie	Afrique du Sud	République Dominicaine
Une institution de microfinance qui propose des prêts aux étudiants et cible les fonctionnaires, principalement les enseignants, qui vivent dans les zones rurales et suivent des cours en ligne. L'aide gouvernementale garantit des augmentations de salaire aux diplômés, des remboursements de prêt simplifiés et une stratégie d'acquisition de clientèle ciblée.	Institution financière non bancaire qui utilise un emprunt obligataire éducatif vendu aux taux du marché à des investisseurs socialement responsables pour générer le capital nécessaire au financement de ses emprunts. Le modèle de financement utilisé par Eduloan offre aux actionnaires un rendement basé notamment sur des taux d'intérêt bas et des taux de défaut faibles	Institution de prêt commercial non bancaire qui octroie des prêts pour une gamme de diplômes et de qualifications par le biais d'un capital réinvesti, d'un financement à court terme auprès des banques et d'un financement à long terme auprès d'organisations multilatérales.

(Suite à la page suivante)

FIGURE 3 : Couverture géographique des systèmes de prêts aux étudiants dans le monde (continué)

Europe et Amérique Latine

SISTEMA DE GARANTIA MÚTUA	PRÊTS PROFESSIONNELS ET DE DÉVELOPPEMENT DE CARRIÈRE	IDEAL INVEST	DUOC UC	FUNDAPLUB
Portugal	Royaume Unis	Brésil	Chili	Brésil
<p>Un organisme de coordination intermédiaire entre six banques et le gouvernement portugais propose des offres de prêts aux étudiants compétitives. La structure du programme est unique - le gouvernement garantit 10% de la valeur totale du portefeuille de prêts, qui sont proposés conjointement par les banques et proposés par les banques, ce qui les met en commun et réduit donc les risques. Les taux d'intérêt pour le remboursement dépendent du rendement scolaire.</p>	<p>Un programme parrainé par le gouvernement met l'accent sur les cours liés à l'employabilité. Les prêts sont offerts à des taux d'intérêt réduits avec des cours admissibles liés à l'employabilité qui durent jusqu'à deux ans. Vise à être un prêteur de dernier recours pour les étudiants qui ne peuvent pas trouver de financement ailleurs.</p>	<p>Un gestionnaire de prêts aux étudiants privés qui finance ses activités par la titrisation de prêts étudiants dans un fonds de titres adossé à des actifs, qui porte les prêts à échéance. Son programme de prêt permet aux étudiants de payer 65% des frais de scolarité mensuels, en 2,5 fois la durée des études. Ceci est rendu possible par le fait que toutes les universités partenaires d'Ideal acceptent de subventionner une partie ou la totalité des intérêts du prêt.</p>	<p>Établissement d'enseignement supérieur professionnel qui exploite son propre établissement de prêts aux étudiants. La plupart des étudiants appartiennent aux quintiles des revenus les plus bas et jusqu'à 70% sont les premiers membres de leur famille à accéder à l'enseignement supérieur.</p>	<p>Un programme de crédits d'études sans but lucratif qui permet aux étudiants de payer 50% des frais de scolarité mensuels, le reste étant différé après l'obtention du diplôme. Les étudiants remboursent les frais de scolarité avec un taux d'administration annuel (similaire à un taux d'intérêt) de 10%. Les TEI supportent le risque de différer les frais de scolarité afin de stimuler les inscriptions.</p>

Sources : IFC, 2015 : Student Finances Study : **learning from global best practice and financial innovations**

Bibliographie

Banque Mondiale, 2015, *République du Sénégal, revue des dépenses publiques du secteur de l'Education*, Rapport No : ACES 14246, World Bank Group, Washington, DC. © World Bank.

Beegle, Coudouel et Monsalve (editeurs, 2018), *Les filets sociaux en Afrique : Comment réaliser pleinement leur potentiel ?* Collection l'Afrique en Développement. Banque Mondiale et Agence Française de Développement. Washington, DC.

Berhane, Hoddinott, Kumar, Taffesse, 2011, *The impact of Ethiopia's Productive Safety Nets and Household Asset Building Programme: 2006–2010*, DC, IFPRI.

Gouvernement du Sénégal, Ministère de l'Education Nationale, 2017, *Bilan de l'évaluation de la phase 1 du paquet*, 2017.

Gouvernement du Sénégal (MEN, MESRI, MFPAA), 2013, *Rapport des consultations nationales pour l'avenir de l'enseignement supérieur* (CNAES) 2013.

Gouvernement du Sénégal (MESRI), 2014, *Etude-diagnostic de l'efficacité des centres des œuvres universitaires du Sénégal*.

Gouvernement du Sénégal, 2018, *Rapport de projections des couts et du financement du paquet pour la période 2018–2030*.

Gouvernement du Sénégal, 2018, *Programme d'amélioration de la qualité, de l'équipe et de la transparence – éducation / formation* (PAQUET – EF) 2018 -2030.

International Finance Cooperation, 2015: *Student Finances Study: learning from global best practice and financial innovations*.

IPAR, 2015, *Subventions des intrants agricoles au Sénégal : Controverses et Réalités*, Initiative Prospective Agricole et Rurale, Dakar.

Martínez-Aguilar Sandra et Marzo Federica, 2018, *The Effects of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Senegal*, Maynor Cabrera, CEQ Institute.

Organisation Mondiale de la Santé, 2017, *Les politiques de gratuités : opportunités et risques en marche vers la CSU*.

Pace, Daidone, Davis, Handa, Knowles & Pickmans, 2017, *The Social Cash Transfer Program and Farm Input Subsidy Program in Malawi: complementary instruments for increasing consumption and productive activities?* Rome, FAO.

Rougeaux Solene, 2017, *Sénégal : revue des Dépenses de Protection Sociale 2010–2015*, Banque Mondiale.

Sénégal

NOTES DE POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

PROPOSITIONS DE RÉFORMES POUR L'ENSEIGNEMENT ÉLÉMENTAIRE AU SÉNÉGAL

Résumé exécutif

Contexte. Après plusieurs séries de réformes du système éducatif depuis 1960, le Sénégal a lancé les Assises Nationales de l'Éducation en 2014, avec 11 décisions présidentielles dont certaines commencent à porter leurs fruits, même si la mise en œuvre a globalement été difficile. Sur la base de cette expérience, le Gouvernement a récemment affiné ses priorités stratégiques à travers la mise à jour du Programme d'Amélioration de la Qualité de l'Équité et de la Transparence (PAQUET) pour la période 2018–2030. Toutefois, le Sénégal demeure confronté à de graves problèmes d'accès, d'équité, et de qualité de l'éducation élémentaire. L'indice de capital humain (ICH) du Sénégal est de 0.42, ce qui signifie que la cohorte d'enfants nés aujourd'hui n'atteindra que 42% de son potentiel de productivité à l'âge adulte si les résultats clefs en matière de santé et d'éducation restent identiques à ceux d'aujourd'hui. En particulier, les enfants sénégalais ne peuvent espérer compléter que 7,2 années d'école entre 4 et 18 ans, ce qui est inférieur à la moyenne de l'Afrique Sub-Saharienne (8,1 années) et à celle des pays à revenus moyen inférieurs (10,4 années). Une fois ajusté à la qualité de l'apprentissage, le nombre d'années d'éducation réelle tombe encore plus bas à 4,8.

Objectif. Dégager un certain nombre de recommandations clefs, sur la base d'un diagnostic sectoriel et des évidences internationales les plus récentes, pour permettre à l'enseignement élémentaire de mieux répondre aux aspirations de la société et de former des jeunes avec les compétences de base nécessaires pour poursuivre leurs études générales ou techniques, réussir leur transition sur le marché du travail, et contribuer pleinement à la société et à l'économie de demain.

Principales réformes. Les mesures de réformes proposées portent principalement sur: (i) l'organisation de consultations inclusives sur l'avenir du système éducatif sénégalais pour bâtir sur la richesse et la diversité de l'offre actuelle et arriver à des choix clairs et consensuels qu'il s'agira aussi d'opérationnaliser (e.g., sur le traitement des langues maternelles, l'inclusion des valeurs dans le cursus, la sémantique utilisée pour communiquer sur l'école, et l'approfondissement et l'évaluation des initiatives pilotes avec les Daara) ; (ii) L'excellence pédagogique dans la salle de classe en mettant la relation enseignant-apprenant au cœur de la qualité de l'offre éducative (i.e., formations, soutiens, transparence, valorisation de la performance à tous les niveaux du système, ou sanctions lorsque c'est nécessaire, et incitations à travailler dans les contextes les plus difficiles pour davantage d'équité) ; et (iii) doter toutes les écoles en accès à l'eau, à l'électricité, et à la connectivité tout en assurant aussi un financement plus efficient et pérenne du secteur.

Bénéfices attendus. Ces réformes doivent permettre d'engendrer un réel processus de transformation de l'enseignement élémentaire au Sénégal, sur la base des initiatives positives en cours mais de façon beaucoup plus accélérée et systémique, et un effet positif sur les cycles ultérieurs. Ceci permettrait au Sénégal d'atteindre l'émergence d'ici 2035 grâce à une jeunesse à la fois consciente de ses racines et suffisamment bien formée pour construire et inventer le futur.

PROPOSITIONS DE RÉFORMES POUR L'ENSEIGNEMENT ÉLÉMENTAIRE AU SÉNÉGAL

Kamil Hamoud Abdel Wedoud & Sophie Naudeau

Table des matières

Résumé exécutif	222
I. Propositions de réformes.	224
Une vision claire et consensuelle sur l'ensemble du système éducatif sénégalais pour qu'il puisse répondre aux aspirations de tous	225
Un système favorisant davantage l'excellence pédagogique dans la salle de classe, la transparence, et la redevabilité à tous les niveaux	230
Un environnement scolaire et un financement au service de cette excellence pédagogique	246
II. Conclusion	249
Annexe 1 : Plan d'action pour le système éducatif, tel que formulé (verbatim) dans le rapport de l'OCDE	250
Annexe 2 : Diagnostic détaillé sur l'éducation de base au Sénégal : Analyse de la Banque Mondiale – Décembre 2018	258

I. Propositions de réformes

Les réformes proposées ici s'insèrent dans le processus initié depuis les Assises Nationales de l'Éducation de 2014 telles qu'articulées et soutenues par les partenaires, en particulier la Banque Mondiale, dans le contexte du PAQUET 2013–2025 et de sa mise à jour pour la période 2018–2030. Elles s'appuient également sur l'Examen Multi-Dimensionnel produit par l'OCDE¹⁷² à la suite de nombreuses consultations avec le gouvernement du Sénégal, les partenaires techniques et financiers, et d'autres acteurs clefs du système éducatif, notamment pendant les ateliers de novembre 2017 (voir liste des recommandations de l'OCDE en Annexe 1).

L'objectif des propositions formulées ici (et leur valeur ajoutée escomptée) est de pouvoir accélérer l'opérationnalisation et l'impact d'un certain nombre de réformes en les articulant de façon plus spécifique et pragmatique et en tenant compte des enseignements des pratiques récentes, tant au niveau sénégalais qu'à l'international. Pour ce faire, cette note s'appuie sur l'expérience de la Banque Mondiale dans l'accompagnement quotidien de la mise en place du PAQUET au Sénégal (voir le diagnostic détaillé de la situation en Annexe 2), sur une étude menée par un groupe d'experts indépendants (sur la base d'interviews avec un certain nombre d'intellectuels et de leaders d'opinion sur ces questions), et sur les dernières évidences internationales pertinentes. Cette section s'articule autour de 3 thèmes principaux : (i) Une vision claire et consensuelle sur l'ensemble du système éducatif sénégalais (dans toute la diversité de son offre) pour qu'il puisse répondre aux aspirations de toutes les familles ; (ii) Un système favorisant davantage l'excellence pédagogique, la transparence, et la redevabilité à tous les niveaux (de l'école au niveau central) ; et (iii) Un environnement scolaire et un financement au service de cette excellence pédagogique.

Cette approche est intentionnellement sélective (i.e. il ne s'agit pas d'un traitement exhaustif du secteur). L'emphase est mise sur l'offre de services éducatif au niveau élémentaire (et en partie sur la demande des familles en termes des contenus de ce cycle) et non sur les autres cycles tels que le préscolaire, le secondaire et le tertiaire qui font l'objet d'autres analyses et interventions spécifiques.¹⁷³ Par ailleurs, les réformes et actions concrètes déclinées ici pour l'enseignement élémentaire ont été choisies spécifiquement pour leur potentiel à avoir un impact fort sur l'apprentissage des élèves. Elles ont par ailleurs vocation à être opérationnalisées de façon efficace à court (1 an) et moyen (2–5 ans) termes pour promouvoir un effet domino positif sur le reste du système (ce qui n'exclue donc pas que d'autres réformes nécessaires ou en cours puissent être complémentaires).

¹⁷² OCDE (2018). Examen Multidimensionnel du Sénégal. Vol. 2 (Analyse approfondie et Recommandations) et 3 (de l'Analyse à l'Action).

¹⁷³ Voir bibliographie.

Une vision claire et consensuelle sur l'ensemble du système éducatif sénégalais pour qu'il puisse répondre aux aspirations de tous

« Il faudrait voir comment créer une école intégrée au milieu, une école qui tienne davantage compte des valeurs du milieu, des personnes de la culture locale . . . »

– Un leader religieux

« Il nous faut marcher à l'allure de notre époque »

– Un autre leader religieux

Il s'agit ici de s'assurer pour que tout enfant en âge de bénéficier de l'enseignement élémentaire puisse effectivement acquérir les compétences de bases nécessaires à son inclusion sociale et à sa productivité future. Comme cela a été brièvement évoqué plus haut, l'école du Sénégal reste encore très fortement marquée par ses origines coloniales, tant et si bien que beaucoup continuent à la qualifier d'« école française » (ou encore « école Toubab » en Wolof), plutôt que d'école sénégalaise ou d'école publique, comme cela devrait logiquement être le cas. Cette question sémantique peut paraître superficielle mais est un fait tout à fait symptomatique d'un déficit de consensus national sur l'avenir de l'offre éducative au Sénégal, sans doute lié au fait que, autant l'adéquation éducation-emploi a été posée, autant celle de l'adéquation éducation-société n'a pas été suffisamment considérée par le passé. Une grande partie de la population ne s'est donc pas encore approprié l'école publique sénégalaise. Cela est dû en partie, certes, à la qualité jugée insuffisante de cette école (et d'importantes réformes sont nécessaires sur ce point pour améliorer la qualité et convaincre les populations que l'école publique peut en effet ouvrir les portes du succès à leurs enfants – voir Sections 2 et 3), mais également à d'importantes préoccupations d'ordre culturel, identitaire, et religieux.¹⁷⁴

Le défi, désormais, doit consister pour le Sénégal à bâtir une véritable éducation nationale qui soit fortement enracinée dans son identité, y compris son histoire, son présent, et le futur qu'il se sera choisi, en prenant en compte les aspirations communes de tous les Sénégalais. Il ne s'agit certes pas de remettre en question la nécessité d'ouvrir le système éducatif sénégalais au monde, bien au contraire, mais simplement de partir du principe que l'ouverture sur le monde ne peut qu'aller de pair qu'avec des racines fortes.

Un certain nombre d'efforts récents (notamment l'introduction de l'Arabe et de l'enseignement religieux dans de nombreuses écoles publiques, suite à la Loi d'orientation sur ces questions, l'introduction du Français et des mathématiques dans certaines Daara, etc.) visent à

¹⁷⁴ UNICEF (2018). Etat des lieux sur l'offre et les mécanismes relatifs à l'éducation coranique et à l'enseignement islamique dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

aller dans ce sens et à promouvoir davantage de convergence entre les systèmes éducatifs. Cependant ces ajustements sont souvent mis en place de façon relativement ad hoc et ne suivent pas forcément une vision holistique (qui soit inclusive de l'opinion de l'ensemble de la société) et une communication claire sur le modèle éducatif dans son ensemble, sur la diversité de l'offre, et sur la contribution attendue de chaque type d'école (et notamment de l'école publique) à cette vision globale.

Pour aller plus loin dans cet effort, les quatre catégories de réformes et activités suivantes peuvent être envisagées.

A court terme (1 an) :

1. Organiser des consultations inclusives sur l'avenir du système éducatif sénégalais

« Il faut déconnecter le système éducatif de l'appareil politique en créant un consensus sur le système éducatif sénégalais. »

– Un ancien recteur d'académie

L'objectif de ces consultations ne serait de reproduire ni les EGEF (Etats Généraux de l'Éducation et de la Formation) de 1981, ni les Assises de l'Éducation de 2014, mais de promouvoir un cadre de réflexion inclusif, systémique et prospectif, qui jetterait les bases d'un nouvel engagement en faveur de l'Éducation. Il s'agit en l'occurrence de promouvoir le débat et d'arriver à un réel consensus national sur les compétences de base nécessaires pour tout citoyen sénégalais (indépendamment de son parcours scolaire), et sur comment les différentes options d'offre éducative (école publique, école franco arabe ; Daara classique, Daara modernisées, etc.) pourraient y contribuer. Ces consultations permettraient en outre de s'assurer que l'école puisse répondre aux préoccupations des familles par rapport au respect des valeurs morales et citoyennes de l'identité sénégalaise.

Il est important d'insister ici sur le fait que le processus doit être déconnecté du temps politique et inclusif de tous les éléments pertinents de la société (différents partis politiques, leaders religieux, fonctionnaires de l'éducation nationale, associations de parents d'élèves, syndicats, etc.). En effet, s'il est urgent de développer cette vision renouvelée, son opérationnalisation ne pourra se faire que dans la durée, et donc nécessairement avec l'appui de tous au-delà des aléas conjoncturels, ce qui ne pourrait être consenti sans participation de tous au processus dès son initiation.

2. Déployer une communication claire sur l'articulation école-société

Le but est de communiquer explicitement sur la fonction et les contenus de l'école publique sénégalaise et d'encourager tous les citoyens (à commencer par les représentants de l'Etat) à adapter la sémantique utilisée dans leur discours quotidien pour ne plus parler d'« école française » ou « d'école Toubab » mais plutôt s'approprier l'école publique sénégalaise et contribuer activement et de façon constructive à son développement.

Cette démarche de communication en vue d'un changement de perspective et de comportement pourrait notamment se matérialiser par des spots publicitaires et/ou des sketches faits par des acteurs et personnalités populaires et diffusés largement sur les chaînes de télévisions et de radios les plus suivies (comme cela est fait sur d'autres sujets, notamment les efforts déployés récemment pour sensibiliser les populations aux dangers des rails électriques dans le contexte de l'inauguration du TER).

A moyen terme (2–5 ans) :

Il s'agira d'opérationnaliser cette vision renouvelée du système en bâtissant sur les leçons tirées des réformes et activités en cours en les ajustant avec toutes les parties prenantes.

La diversité de l'offre éducative reste une richesse du contexte Sénégalais qui reflète la diversité de son peuple. Il ne s'agit donc pas de faire converger tous les modèles en une offre éducative unique. Cela dit, et sur la base des résultats des CPASES mentionnés plus haut, il sera important d'atteindre un consensus sur les compétences nécessaires à chaque enfant sénégalais au niveau de l'enseignement élémentaire pour lui donner les bases nécessaires afin de contribuer pleinement à la société et à l'économie de son pays, tout en lui permettant de continuer à bâtir sur ce socle pour développer d'autres compétences plus spécifiques par la suite (e.g. éducation secondaire puis universitaire, formation technique ou professionnelle, apprentissage, etc.). En fonction de ce consensus, certaines modifications sont à envisager tant pour l'école publique laïque que pour les différentes offres éducatives religieuses (y compris l'éducation coranique non-formelle telle que déployée au Sénégal dans les Daara et l'éducation islamique formelle telle que dispensée au Sénégal dans les écoles franco-arabes ou arabes ou dans les médersa arabo-islamique).¹⁷⁵

3. Adopter une politique claire sur l'utilisation des langues maternelles et se donner les moyens de la mettre en œuvre

Certaines initiatives sont en cours pour utiliser les langues maternelles (notamment le Wolof, le Sérère, le Pular, et d'autres) comme langue d'enseignement à l'école publique dans le contexte des premières années de l'élémentaire, avant ou en parallèle avec l'introduction du Français. Comme indiqué dans l'encadré # 1, les expériences internationales (et notamment en Afrique) à large échelle sont assez mitigées sur cette question, même si ce type d'initiative fait sens d'un point de vue pédagogique et peut donner des résultats probants à petite échelle. Il est notamment essentiel de ne pas sous-estimer les questions pratiques et logistiques (en termes de formulation des contenus et matériaux pédagogiques, de formation des enseignants, etc.), qui peuvent rendre le déploiement de l'éducation en plusieurs langues maternelles trop complexe pour pouvoir être fait avec la qualité nécessaire. Dans certains cas, la transition entre la langue parlée à la maison

¹⁷⁵ Pour une typologie des différents types d'écoles présentes dans la région et notamment au Sénégal, voir UNICEF (2018) : «Etat des lieux sur l'offre et les mécanismes institutionnels relatifs à l'éducation coranique et à l'enseignement islamique dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre – Analyse Regionale ».

et la langue écrite de l'éducation nationale peut se faire au cours de l'enseignement préscolaire, afin que les enfants arrivent ensuite en première classe d'élémentaire suffisamment familiarisés avec cette langue nationale. Quoi qu'il en soit, et compte tenu aussi de la nature socio-culturelle de cette question, le Sénégal doit pouvoir adopter une politique claire et consensuelle sur cette question et déployer ensuite les moyens nécessaires en conséquence.

Dans le cadre de cette note, la recommandation n'est donc pas de promouvoir tel ou tel choix sur ce sujet mais plutôt de s'assurer que les étapes suivantes sont suivies de façon rigoureuse :

- (i) Evaluer les initiatives pilotes en cours pour vérifier l'impact sur l'apprentissage des élèves et sur la satisfaction des enseignants et des familles et communautés concernées.
- (ii) Si l'impact est globalement positif, estimer le coût total (et la rentabilité escomptée en termes de rapport coût/impact) du passage à échelle et faire une étude de faisabilité par rapport aux nombreuses implications logistiques (e.g. en termes de déploiement des enseignants en fonction des langues qu'ils maîtrisent, production et d'acheminement des matériaux didactiques en différentes langues ; etc.). Envisager le passage à échelle en fonction des résultats
- (iii) Si l'impact est neutre ou plutôt négatif, ajuster le pilote et les prochaines étapes en conséquence et/ou envisager d'autres alternatives pour permettre aux enfants qui ne parlent pas la langue d'enseignement à la maison d'acquérir les bases de la lecture et de l'écriture aussi bien que les autres.

ENCADRÉ 1 : Accompagner les apprenants dans leur propre langue

Les enfants apprennent à lire plus efficacement dans leur langue maternelle, celle qu'ils parlent à la maison. Au Kenya, les élèves des premières années du primaire avaient un meilleur niveau en lecture et en compréhension de textes lorsque leurs enseignants avaient reçu la formation et disposaient du matériel didactique dans la langue maternelle. Des élèves participant à un projet pilote en milieu rural aux Philippines, où l'instruction leur était dispensée dans leur langue locale, ont obtenu des notes en lecture et en mathématiques sensiblement plus élevées que celles des élèves des écoles classiques où les enseignements sont donnés en anglais et en tagalog. En Éthiopie, les élèves des établissements scolaires touchés par une réforme instituant l'enseignement de la langue maternelle avaient plus de chances de se retrouver dans une classe indiquée pour leur âge. Au-delà des effets directs de la langue maternelle sur l'apprentissage, les élèves instruits dans celle-ci sont plus susceptibles d'aller à l'école et d'y rester, comme en témoignent des données émanant de 26 pays.

ENCADRÉ 1 : Accompagner les apprenants dans leur propre langue (continué)

L'amélioration des aptitudes, qui résulte de l'apprentissage de la lecture dans la langue maternelle, peut se traduire par une maîtrise plus grande d'une deuxième langue. Parents et décideurs s'élèvent parfois contre l'enseignement de la langue maternelle au motif qu'elle n'a aucune valeur pratique sur le marché du travail. Pourtant, en Afrique du Sud, les élèves instruits dans leur langue maternelle dans les petites classes ont en fait de meilleurs notes en anglais par la suite. De même, des interventions pilotes au Malawi et aux Philippines ont montré que les élèves à qui les enseignements sont dispensés dans leur langue maternelle obtiennent également de meilleurs résultats en lecture de l'anglais par la suite. Il en va autrement au Kenya où un programme portant sur la première langue n'a pas donné de meilleurs résultats dans la deuxième par rapport à un autre programme d'alphabétisation dans la deuxième langue (bien que celui-ci n'ait duré qu'un an).

Cependant, dans les pays où on parle plusieurs langues, il peut être difficile d'assurer l'enseignement dans la langue maternelle, une « incompatibilité » linguistique pouvant amener les apprenants à prendre du retard. Les Philippins parlent plus de 180 langues distinctes, les Kényans plus de 70, et les Péruviens presque 100. Dans 98 pays à travers le monde, il y a moins de 50 % de chances que deux personnes choisies au hasard parlent la même langue maternelle (carte B6.3.1). Dans les communautés composées d'un groupe linguistique dominant, le choix de la langue parlée par ce groupe comme langue maternelle d'enseignement peut marginaliser les enfants issus des minorités. Même dans les pays où peu de langues sont parlées, les enseignants n'ont généralement guère de formation à l'enseignement dans la langue maternelle et le matériel didactique disponible pour ce type d'enseignement est parfois limité et de qualité médiocre par rapport à celui fourni pour la langue véhiculaire. Dans les communautés ayant plusieurs langues maternelles, les écoles peuvent répartir les classes par langue maternelle, bien que cette répartition soit potentiellement un facteur de ségrégation. Pour les pays ayant un nombre limité de langues maternelles comme le Burundi ou Haïti, l'enseignement dans la langue maternelle peut constituer un atout évident, même si une telle initiative nécessite toujours un investissement important en termes de matériel et de formation des enseignants. Dans les localités caractérisées par une plus grande diversité, les pouvoirs publics devront évaluer les gains et les coûts associés à l'enseignement dans la langue maternelle par rapport à ceux d'autres investissements concurrentiels dans une éducation globalement de meilleure qualité. Dans certains cas, on peut opter pour des enseignants mieux sélectionnés et mieux formés qui bénéficient d'un soutien plus important pour adapter l'enseignement au niveau de l'élève, quelle que soit sa langue.

Source : Rapport sur le développement dans le monde (Banque Mondiale – 2018).

4. Capitaliser sur les expériences positives au sein des autres types d'écoles pour permettre à davantage d'enfants de réussir

Un certain nombre de recommandations ont déjà été présentées dans le rapport de l'OCDE, notamment les recommandations 12.1 à 12.3 sur la réhabilitation de l'éducation non-formelle et les recommandations 14.1 à 14.4 sur la nécessité de répondre à la demande pour une offre éducative diversifiée (et ancrée dans les valeurs religieuses) tout en gardant le contrôle des programmes. Il ne s'agit pas ici de les répéter mais simplement de réitérer l'importance de leur mise en application à court et moyen termes, notamment en ce qui concerne :

- (iv) La nécessité d'avoir des statistiques fiables sur les différentes structures éducatives dans toute leur diversité pour pouvoir garantir un certain contrôle de l'Etat à travers un système de recensement et d'assurance qualité efficaces (voir Encadré # 2) ;
- (v) L'approfondissement des initiatives pilotes visant à moderniser les Daara (y compris l'adoption de la loi sur les Daara pour rendre le cadre réglementaire adéquat aux interventions visant la modernisation de ce type d'écoles ; mais aussi la mise en place d'évaluations robustes pour tirer les leçons des initiatives en cours et permettre le passage à échelle en se focalisant sur les expériences ayant le plus d'impact positif) ;
- (vi) L'opérationnalisation des passerelles entre les différents types d'école (dès que l'enfant est prêt et pas seulement d'un cycle d'études à l'autre) pour permettre à tous les enfants de réussir, ce qui requiert aussi une certaine flexibilité des écoles publiques lorsqu'elles accueillent des enfants issus d'autres structures (e.g. adaptation des examens administrés par les écoles publiques, lorsque l'enfant entre dans un nouveau cycle, pour se focaliser sur les matières déjà apprises par l'enfant ; mise en place des cours de soutien ou de rattrapage dans les autres matières au fur et à mesure que l'enfant continue sa scolarité ; etc.).

Pour conclure cette première section, il est donc important de réitérer, comme indiqué dans l'encadré 2, que « les autorités peuvent choisir de sous-traiter certains services, mais qu'elles ne doivent jamais sous-traiter la responsabilité de faire en sorte que tous les enfants et les jeunes aient la possibilité d'acquérir une éducation. » A cet égard, et au-delà de l'importance de développer une vision claire et consensuelle sur l'ensemble du système éducatif Sénégalais, dans toute sa diversité, pour qu'il puisse répondre aux aspirations de toutes les familles, il est également crucial de « redorer le blason » de l'école publique sénégalaise en améliorant significativement la qualité des enseignements qui y sont dispensés. Ce thème fait l'objet de la prochaine section.

ENCADRÉ 2 : L'enseignement privé (y compris religieux) peut-il soutenir l'objectif d'apprentissage pour tous ?

Les écoles privées jouent un rôle de premier plan dans le système éducatif, même pour les pauvres. À travers le monde, près d'un élève du cycle primaire sur huit fréquente une école privée. Les écoles privées présentent une diversité d'avantages potentiels, parmi lesquels la proximité, qui est un atout logique : de nouveaux établissements privés peuvent combler un manque lorsque les écoles publiques les plus proches se trouvent à une grande distance, ou lorsque la demande augmente plus vite que la construction d'infrastructures publiques. Concernant le coût, en Chine, au Ghana et au Kenya, certaines écoles privées ont des coûts comparables à ceux des établissements publics. Et parce qu'elles rencontrent moins de contraintes, les écoles privées peuvent aussi mettre au point des innovations qui ne seraient pas envisageables dans des écoles publiques. De plus, elles peuvent offrir des solutions aux familles qui ont des aspirations contraires à celles de l'État – comme dans le cas de parents qui attachent du prix à l'enseignement séparé ou au système confessionnel. Le taux d'absentéisme des enseignants peut aussi y être moins élevé, comme on a pu le voir dans quatre pays d'Afrique subsaharienne. En outre, il peut être plus facile de se séparer des enseignants peu performants dans le privé que dans le public, ce qui renforce l'éthique de responsabilité chez ces enseignants. Enfin, la concurrence des écoles privées peut améliorer la performance des établissements publics voisins.

Cela dit, ces avantages s'accompagnent de risques multiples. La scolarisation dans le privé peut approfondir les clivages si les élèves sont sélectionnés par langue, par ethnie ou par religion. Parce que les familles ne maîtrisent pas nécessairement la pédagogie, les écoles privées peuvent les inciter à faire des choix qui ralentissent l'acquisition du savoir chez l'élève. Et parce que les familles ne sont pas en mesure d'évaluer la qualité ou les acquis avec précision, les prestataires privés peuvent essayer de profiter de cette faiblesse pour accroître leurs profits ou atteindre d'autres objectifs. Pour finir, même si l'expansion des écoles privées peut avoir des effets positifs à court terme, elle peut diminuer l'appui politique en faveur d'un système scolaire public efficace à plus long terme. En tout état de cause, on ne peut dire, de façon générale, si ce sont les avantages ou les risques qui l'emportent.

En tout état de cause, la supervision des établissements privés n'est peut-être pas plus facile que la fourniture d'une éducation de qualité. Le principal défi auquel sont confrontés les responsables politiques consiste à mettre en place une politique et un cadre réglementaire qui garantissent l'accès à tous les enfants, protègent les familles contre toute forme d'exploitation et établissent des conditions propices à l'innovation

(Suite à la page suivante)

ENCADRÉ 2 : L'enseignement privé (y compris religieux) peut-il soutenir l'objectif d'apprentissage pour tous ? (continué)

dans l'éducation. La gestion d'un cadre réglementaire propice n'est pas chose aisée, la faute revenant aux obstacles techniques et politiques que les systèmes éducatifs rencontrent d'habitude. D'un point de vue technique, il est difficile de mettre au point un cadre qui prend en compte le caractère diversifié de l'enseignement non étatique. Au Bangladesh par exemple, il existe 11 catégories distinctes de structures d'enseignement présecondaire non étatique. Contrairement aux établissements publics qui sont relativement homogènes, les structures non étatiques reflètent différentes philosophies ou approches de l'éducation. La capacité des agences en charge de l'éducation à harmoniser efficacement les incitations et à contrôler les services offerts est souvent limitée, et l'évaluation de la qualité dans des milieux où l'enseignement est dispensé de manière très hétéroclite nécessite des aptitudes supplémentaires. Bien qu'aucune de ces actions ne soit facile à mener, les autorités peuvent juger plus simple d'offrir une éducation de qualité que de réglementer un ensemble disparate de prestataires qui pourraient ne pas partager les mêmes objectifs.

Ce qu'il faut retenir, c'est que les pays doivent veiller à ce que l'enseignement privé ne détourne pas de l'objectif d'apprentissage pour tous. Différents pays vont adopter différents modes d'enseignement privé, pour différents motifs. Mais dès lors qu'ils autorisent ou même encouragent l'enseignement privé, ils doivent rester attentifs à tous les risques mentionnés plus haut. Les autorités peuvent choisir de sous-traiter certains services, mais elles ne doivent jamais sous-traiter la responsabilité de faire en sorte que tous les enfants et les jeunes aient la possibilité d'acquérir une éducation.

Source : adapté du Rapport sur le développement dans le monde (Banque Mondiale – 2018).

Un système favorisant davantage l'excellence pédagogique dans la salle de classe, la transparence, et la redevabilité à tous les niveaux

« Il faut les meilleurs professeurs »

– Un représentant de la société civile

La relation enseignant-apprenant, c'est-à-dire ce qui se passe chaque jour entre l'instituteur et les élèves dans la salle de classe, est au cœur de la qualité de l'offre éducative. En effet, la compétence et la motivation des enseignants comptent tous deux énormément dans la capacité de l'élève à apprendre. Malheureusement, dans de nombreux pays les enseignants sont souvent

¹⁷⁶ Bruns et Luque, 2014; Bold et al. 2017.

absents de l'école ; lorsqu'ils sont présents ils passent plus de temps à faire autre chose qu'à enseigner ; et lorsqu'ils enseignent ils le font souvent mal.¹⁷⁶

Ce résumé quelque peu caricatural de la crise éducative que traversent de nombreux pays s'applique assez bien au cas du Sénégal, comme cela a été démontré dans la partie diagnostic de cette Note. Cela dit, de nombreuses initiatives récentes vont dans la bonne direction et commencent déjà à porter leurs fruits. Par ailleurs, la crise éducative est loin d'être une fatalité dans la mesure où les évidences internationales démontrent que plusieurs années consécutives d'excellents enseignements peuvent compenser le déficit d'apprentissage d'élèves défavorisés¹⁷⁷.

Il s'agit donc de renforcer et d'accélérer la mise en place à échelle des initiatives efficaces tout en les accompagnant d'autres mesures complémentaires essentielles. En gros, il faut que l'école publique puisse tendre vers l'excellence avec un équilibre constructif entre « la carotte et le bâton » pour l'enseignant, à travers un engagement fort de tous les acteurs du système qui sont là pour l'appuyer. Cela nécessite des réformes plus poussées ou nouvelles dans les quatre domaines inclus ci-dessous. Pour chacun, les réformes proposées seront déclinées par rapport au court et au moyen termes.

1. Donner aux enseignants la formation (initiale et continue) et les soutiens nécessaires à une pratique pédagogique optimale dans la salle de classe :

La mise en œuvre des programmes de formation initiale et continue doit s'améliorer pour garantir le développement d'enseignants de qualité au Sénégal. Même si les deux sont très importants (voir Encadré # 3), les besoins varient forcément entre le stock d'enseignants actuels (i.e. ceux qui sont déjà en exercice) et les futures cohortes d'enseignants qui vont pouvoir passer par une meilleure formation initiale (i.e., le flux). L'exemple de Singapour (Encadré # 4) offre un certain nombre de pistes de réflexion, et plusieurs recommandations ont déjà été présentées pour le Sénégal dans le rapport de l'OCDE, notamment les recommandations 7.1 à 7.4 sur l'amélioration du fonctionnement des centres de formation, 8.1 à 8.5 sur la consolidation de la formation initiale et la première année de service ; et 9.1 à 9.4 sur l'élaboration d'une politique nationale de formation continue des enseignants.

Cette note met l'accent sur un aspect complémentaire important, à savoir l'utilisation de la technologie pour appuyer les processus de formation. En effet les technologies de l'information et les outils existants sur l'internet sont des moyens considérables d'appui à la formation des enseignants à travers les plateformes de collaboration et d'échange, la disponibilité des cours en ligne, etc. En Corée du Sud, afin de favoriser l'amélioration des aptitudes des enseignants et leur diversification, la formation des enseignants à distance a été établie comme mode de formation permettant un apprentissage centré sur l'élève et un apprentissage autodirigé en

¹⁷⁷ Hanushek & Rivkin 2010; Rivkin et al. 2005; Nye et al. 2004; Rockoff 2004; Park & Hannum 2001; Sanders & Rivers 1996.

¹⁷⁸ L'impact des TICE sur la formation des enseignants en Corée ; revue Internationale d'éducation de Sévres, 2010.

ENCADRÉ 3 : Qu'est-ce qui fonctionne dans la formation initiale des enseignants ?

Dans la ville de New York, les programmes de formation des enseignants axés sur les travaux pratiques en classe et sur les matières enseignées en première année ont produit des résultats bien meilleurs parmi les enseignants de première année que les autres programmes. Dans le même temps, les systèmes qui ont introduit des méthodes d'enseignement parallèles – « *Teach for America* » (Enseigner pour l'Amérique) ou les programmes d'enseignants communautaires qui font abstraction de la formation initiale ordinaire – n'ont pas réduit l'apprentissage des élèves. Cette constatation remet en question la valeur de la formation initiale. Cependant, les méthodes parallèles remplacent souvent la formation initiale par une sélection plus rigoureuse des enseignants (cas de *Teach for America*) ou par des contrats axés plus étroitement sur la performance (comme ceux des enseignants communautaires). Par conséquent, la formation initiale reste importante pour la plupart des systèmes d'éducation et devrait produire de meilleurs résultats grâce à des exercices pratiques accrus.

Source : Apprendre pour réaliser la promesse de l'Éducation Rapport sur le développement dans le monde 2018.

ENCADRÉ 4 : Formation et développement des enseignants - le cas de Singapour

Singapour est largement considérée comme un leader dans le développement des enseignants. L'intérêt pour l'éducation est développé tôt par le biais de stages d'enseignement, et un système pour une entrée en milieu de carrière existe également. Un programme de développement sur mesure est défini pour chaque enseignant et ils doivent participer à au moins 100 heures de développement professionnel chaque année. Après 3 ans d'enseignement, les enseignants sont évalués tous les ans pour déterminer s'ils ont le potentiel pour 3 parcours professionnels différents : un parcours d'enseignement (pour les enseignants en classe et les experts pédagogues), un parcours de gouvernance (pour les professeurs principaux, les directeurs d'écoles et les surveillants) et un parcours pour les spécialistes de rang supérieur (pour les membres du gouvernement). Les enseignants correspondant au profil des responsables d'école sont dirigés vers des équipes de gestion intermédiaire et reçoivent une formation les préparant à leur nouvelle fonction. On évalue la performance des gestionnaires intermédiaires pour définir leur potentiel à devenir des directeurs adjoints ou des directeurs. La formation spécialisée pour les directeurs d'école comprend une pratique supervisée et des stages aux côtés

ENCADRÉ 4 : Formation et développement des enseignants - le cas de Singapour (continué)

de directeurs expérimentés. Cela permettra que les enseignants soient assistés par de bons responsables d'école à l'avenir.

Pour promouvoir l'apprentissage continu, l'initiative Singapore's Teachers Network encourage les enseignants à partager des pratiques efficaces basées sur leurs propres expériences en classe avec les autres enseignants, plutôt que de dépendre uniquement d'un corps central d'experts proposant les meilleures façons d'améliorer l'enseignement et l'apprentissage. Les enseignants ayant les mêmes centres d'intérêt se rassemblent en cercles d'apprentissage informels pour puiser le savoir et l'expérience d'autres enseignants. L'objectif global est de créer des enseignants compétents pouvant inspirer et préparer des élèves compétents, capables d'être compétitifs dans une économie en pleine évolution.

Source : La génération d'apprenants : investir dans l'éducation pour un monde en pleine évolution, 2017

ENCADRÉ 5 : La technologie au Service de la formation des Formateurs

En Afrique du Sud, MUbuntu utilise des smartphones recyclés pour connecter les enseignants à des conseillers en alphabétisation du monde entier et pour fournir aux élèves et aux enseignants un accès à du contenu d'enseignement et d'apprentissage ainsi que des opportunités de communiquer et de collaborer. Dans les régions rurales de **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, le projet **SMS Story** a utilisé les SMS pour envoyer un message et des conseils d'enseignement quotidiens aux enseignants afin de les aider à améliorer le niveau de lecture des élèves. Les enseignants ont été plus motivés pour enseigner la lecture au quotidien et le nombre d'enfants ne sachant pas lire a été divisé par deux.

Coursera permet à toute personne intéressée d'accéder gratuitement à des cours sans certification et de s'inscrire moyennant des frais minimes aux cours de facultés renommées de plus de 150 universités très réputées. Les cours sont accessibles depuis un navigateur web ou un téléphone portable. Coursera compte environ 100 000 élèves vérifiés et inscrits, connectés simultanément, plus d'un million d'élèves actifs et inscrits à des cours, et plus de 25 millions de visiteurs uniques par mois. Environ 5 % des utilisateurs choisissent de payer pour des services premium comme l'identification, l'évaluation et la notation.

(Suite à la page suivante)

ENCADRÉ 5 : La technologie au Service de la formation des Formateurs (continué)

L'**Aga Khan Development Network** utilise du contenu numérique pour permettre aux enseignants d'avoir plus de temps pour faciliter l'apprentissage et la discussion. Le matériel pédagogique est fourni par des experts dans plusieurs domaines et permet aux enseignants de lancer des discussions de groupe entre les élèves. Le matériel peut être utilisé par les enseignants lors des cours ou par les élèves pour faciliter leur autoapprentissage. Cela permet aux élèves d'adapter l'apprentissage à leur niveau.

Source : La génération d'apprenants : investir dans l'éducation pour un monde en pleine évolution, 2017

utilisant le cyberspace comme terrain d'apprentissage avec l'aide des technologies de l'information et de la communication (TIC)¹⁷⁸. D'autres initiatives intéressantes sont présentées dans l'Encadré # 5.

A court terme (1 an) la recommandation principale est donc de maximiser l'utilisation des technologies déjà présentes à travers le pays, telles que la radio, la télévision, et l'envoi de SMS pour renforcer les messages pédagogiques à destination des enseignants.

A moyen terme (2-5 ans), la priorité devrait être d'équiper toutes les écoles primaires du Sénégal en accès à l'électricité et en connectivité (voir Section 3) pour permettre l'utilisation des technologies les plus modernes à des fins pédagogiques.

2. Donner aux directeurs d'écoles, aux IEFs, et au IAs les formations et les soutiens nécessaires pour jouer leur rôle pleinement dans l'accompagnement des enseignants et du processus pédagogique :

Comme indiqué plus en détails dans l'Encadré # 6, la gestion des enseignants nécessite des interventions complémentaires à plusieurs niveaux, y compris de façon directe et quotidienne à travers les directeurs d'école mais aussi de façon complémentaire par les autorités régionales et sous-régionales.

Dans plusieurs pays, la formation des directeurs d'école a permis d'avoir un impact positif sur les performances des enseignants et des élèves (voir l'exemple de la Jamaïque dans l'Encadré # 7). En ce qui concerne les Inspecteurs d'académie (IA) et les Inspecteurs de l'Éducation et de la Formation (IEF), il importe de faire évoluer la fonction et d'en délimiter les contours pour éviter les tensions souvent observées entre les missions administratives et les missions pédagogiques et renforcer leurs capacités sur ces dernières, notamment le suivi-évaluation et l'organisation et la planification des inspections.

ENCADRÉ 6 : Gestion des enseignants

La tâche la plus importante, en matière de gestion des enseignants, consiste à veiller à ce que ces derniers soient présents et dispensent leur enseignement. Malheureusement, l'absentéisme des enseignants dans les écoles, comme dans les classes est relativement courant dans les pays d'Afrique subsaharienne. Parmi les neuf pays dont les écoles ont été visitées, l'analyse des micro-données de l'étude SDI a révélé que les taux d'absentéisme observés chez les enseignants des écoles primaires se situaient en moyenne entre seulement 5% en Éthiopie et 43% au Mozambique. Dans tous les pays, les enseignants étaient plus fréquemment absents de leur classe que de leur école, tandis que les taux d'absentéisme observés chez les enseignants étaient nettement supérieurs dans les écoles rurales du Mozambique, de l'Ouganda et du Togo. L'absentéisme des enseignants dans les écoles est en grande partie le résultat d'absences autorisées. Il n'en demeure pas moins que les enfants sont privés de précieuses heures de cours car, généralement, aucun remplaçant ne leur est fourni. Dans quatre des neuf pays s'étant prêtés aux enquêtes SDI (Éthiopie, Kenya, Ouganda et Tanzanie), l'absence d'un enseignant signifiait que dans plus de la moitié des classes concernées, les enfants se retrouvaient livrés à eux-mêmes. Les motifs d'absence autorisée chez les enseignants comprennent la maladie, les naissances, les congés statutaires et les activités de formation. Ces deux dernières raisons représentent au moins 40% des motifs cités dans les neuf pays et jusqu'à trois quarts des motifs en Éthiopie et au Kenya. Les absences non autorisées ou pour des raisons inconnues représentaient entre un quart et un tiers des motifs invoqués au Mozambique, au Togo et en Ouganda.

La formation pourrait permettre aux responsables d'établissement d'améliorer la gestion de leur personnel et de réduire l'absentéisme, mais elle peut s'avérer insuffisante en l'absence de mesures visant à améliorer l'éthique de responsabilité à l'échelle de l'école. D'après l'évaluation PASEC de 2014, la proportion de chefs d'établissement ayant reçu une formation en gestion au cours des deux années précédentes n'était que de 43% en moyenne, allant de 21% au Tchad à 58% au Niger (PASEC 2015). Même un renforcement modeste de la gestion du personnel dans les écoles – au moyen d'outils et de formations simples consistant à focaliser l'attention des enseignants et des chefs d'établissement sur sept tâches essentielles – peut faire une différence, en particulier dans les systèmes où les capacités initiales sont faibles.

Source : Banque Mondiale (2018). Perspectives – l'école au service de l'apprentissage en Afrique

ENCADRÉ 7 : Former de meilleurs chefs d'établissements scolaires en Jamaïque

La formation est de nature à améliorer la qualité de la gestion de l'école. En Jamaïque, les pouvoirs publics ont investi dans un programme de formation des chefs d'établissements scolaires ayant des caractéristiques clés qui ont probablement donné lieu à une meilleure gestion. Le programme était basé sur l'analyse des faiblesses des directeurs d'écoles, qui ont été formés à la façon de communiquer aux enseignants leurs observations sur leurs performances, ainsi qu'à l'utilisation des données pour évaluer les besoins d'apprentissage des élèves. Le programme avait également une composante pratique : après la formation initiale, les directeurs d'école ont eu trois mois pour appliquer les connaissances acquises, avec un encadrement et un accompagnement assurés par des chefs d'établissements expérimentés. Les modules de formation ont ensuite reçu des participants des notes élevées pour leur pertinence. Bien que le programme n'ait pas été évalué par rapport à un groupe témoin, les directeurs eux-mêmes et les enseignants de leurs établissements signalent une amélioration considérable de la qualité de gestion. Les enseignants affirment qu'ils ont deux fois plus de chances d'être observés dans leurs classes et de pouvoir travailler avec le chef d'établissement à la définition d'objectifs à court terme.

Source : Apprendre pour réaliser la promesse de l'Éducation - Rapport sur le développement dans le monde 2018.

Outre les recommandations 10.1 à 10.4 du rapport de l'OCDE sur l'amélioration du système de certification des enseignants, il importe aussi d'accélérer la mise en place les réformes suivantes (telles qu'initialisées dans le contexte du PAQEEB).

A court terme (1 an), il s'agira de finaliser le programme de formation des directeurs pour le suivi de la performance des enseignants (à travers un soutien pédagogique, les moyens nécessaires et des conseils pratiques) ; d'élaborer un référentiel de compétences des IAs et des IEFs pour accompagner les enseignants et les directeurs dans leur mission ; et de développer des outils d'évaluation des enseignants adaptés pour la définition de plans de formation ciblés.

A moyen terme (2 à 5 ans), l'accent doit être mis sur l'opérationnalisation et la mise à échelle nationale des mesures ci-dessus. Par ailleurs, il serait particulièrement utile (i) d'outiller les directeurs pour évaluer eux-mêmes les performances scolaires de leur établissement (à travers divers outils tels que les données scolaires, l'observation des enseignants, etc.) afin qu'ils puissent fournir des commentaires pertinents aux enseignants et affecter les ressources (surtout pédagogiques) là où elles sont le plus nécessaire et (ii) de revoir le cadre de gestion des chefs d'établissements et de désignation pour les baser sur des critères autres que l'ancienneté (notation, performances scolaires, gestion des ressources, etc.).

3. Développer encore davantage la gestion basée sur les résultats et la transparence à tous les niveaux :

Ce thème est incontournable pour permettre la redevabilité et l'efficacité de tout le système afin de motiver toutes les parties prenantes et les encourager à contribuer le plus possible, chacun à son niveau et en accord avec sa fonction, au but final qui est l'apprentissage des élèves dans la salle de classe. L'idée somme toute assez simple, même si complexe à mettre en œuvre, est de s'assurer que le travail et l'effort soient récompensés tandis que le manque de professionnalisme est pénalisé.

Plusieurs recommandations ont déjà été présentées pour le Sénégal dans le rapport de l'OCDE, notamment à travers les recommandations 1.1 à 1.3 sur comment mieux prévoir les dépenses ; 2.1 et 2.2 sur comment accroître la visibilité des dépenses ; 3.1 à 3.3 sur comment garantir la traçabilité des flux financiers ; 4.1 à 4.3 sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines, et 5.1 et 5.2 sur le processus de déconcentration et de décentralisation.

Cinq types de réformes clefs sont explorés de façon plus spécifique ici, en s'appuyant sur les leçons tirées de l'expérience récente sénégalaise et sur les évidences internationales disponible :

3.1. Renforcer l'opérationnalisation des contrats de performance en place ou prévus à chaque niveau

Le Sénégal, avec le décret 2014-904 du 23 juillet 2014 a instauré les comités de Gestion d'école (CGE) et l'Union de Comités de Gestion d'École (UCGE). Avec l'appui du PAQEEB ce sont près de 8300 comités de gestion qui ont été mis en place avec le but d'œuvrer pour l'amélioration de la qualité des enseignements-apprentissages et du cadre de vie de l'école, à un accès plus équitable à l'éducation et à une gestion participative, efficace, efficiente et transparente de l'école. Malgré un certain nombre de résultats positifs, l'expérience en cours a aussi montré des faiblesses dans le fonctionnement des CGE, notamment : une méconnaissance des textes et une confusion des rôles ; le non-respect des étapes de la mise en place des CGE (en particulier celles liées à la sensibilisation et à la communication qui constituent les bases de la réussite – ou de l'échec - de l'implantation des organes) ; le non-respect des critères de choix des membres du CGE ; une faible articulation entre les programmes d'intervention divers au niveau de l'école ; et le risque de confusion des rôles entre parents et administration.

Les évaluations récentes conduites à travers le monde montre que l'autonomie des écoles permet de transformer l'éducation traditionnelle d'un système basé sur les processus et les inputs vers un système conduit par les résultats. La connexion systémique entre l'autonomie de gestion budgétaire et du personnel, la participation des parents dans les aspects financiers et opérationnels de l'établissement, et la mesure des résultats des apprentissages visent toutes à faire respecter la reddition des comptes. Différentes interventions peuvent aider à accroître la surveillance communautaire des écoles par le partage de l'information scolaire avec les parents. Les modalités varient d'un programme à l'autre, de la collecte de données sur la fréquentation ou les performances scolaires par les parents eux-mêmes, à la transmission de données traitées aux parents par les systèmes éducatifs, en passant par la transmission d'informations assortie de

l'organisation de réunions animées par un facilitateur durant lesquelles parents et enseignants peuvent discuter des problèmes et établir des plans d'action. Cela dit, ces dynamiques visant davantage de redevabilité rencontrent souvent des défis lorsqu'il s'agit de communiquer des informations sur la performance de l'école et des élèves et de permettre aux parties prenantes d'analyser et d'utiliser cette information pour accompagner les progrès réalisés et/ou exiger davantage d'améliorations.

A court terme (1 an), il s'agit donc de: (i) réviser les détails des contrats de performance pour les rendre plus opérationnels (et plus conformes à l'idée sous-jacente), y compris la révision des modèles pour les Plans d'Amélioration de la Qualité (PAQ) et Contrats d'Amélioration de la Qualité (CAQ) et le développement d'un nouveau cadre réglementaire fédérateur pour les CGE et l'UCGE sur la base du diagnostic en cours ; (ii) développer un tableau de bord qui mesure la performance de chaque école par rapport à un certain nombre de variables et qui puisse permettre la comparabilité entre écoles ; (iii) mettre ce tableau de bord à la disposition de tous (e.g. en le rendant accessible en ligne sur le site du Ministère de l'Éducation Nationale et en affichant les sections les plus pertinentes dans les IAs, IEFs, et les écoles ; (iv) mettre à jour le manuel de procédures pour la gestion par les CGE ; et (v) s'assurer que le contenu de ces manuels est connu en lançant de vastes campagnes de sensibilisation et de formation pour les membres des CGE.

A moyen terme (2-5), il sera essentiel d'évaluer ces outils de façon continue et dynamique et de les ajuster régulièrement en conséquence, pour qu'ils ne soient pas relégués à une initiative ponctuelle mais soient au contraire au cœur de la gouvernance du système. Comme indiqué dans le point 3.3, le déploiement du SIMEN, qui intègre un module de gestion des ressources humaines et financières, permettra un suivi accru des dépenses publiques.

3.2. Envisager des bonus pour les enseignants et autres personnels éducatifs les plus performants

Une hausse unilatérale des salaires des enseignants n'est pas forcément de nature à accroître leur motivation. Par exemple, l'Indonésie a doublé les traitements des enseignants et procédé à un essai contrôlé randomisé pour évaluer l'impact d'une telle mesure. Bien que la multiplication par deux du traitement des enseignants ait permis de relever le niveau de satisfaction de ces derniers, elle n'a eu aucun effet sur les efforts mesurables ou le rendement des élèves des enseignants en service.¹⁷⁹ Si un traitement plus élevé pourrait attirer plus de candidats compétents dans la profession au fil du temps, la hausse des salaires n'est donc pas une solution miracle au déficit de motivation ou d'effort (surtout dans un contexte comme le Sénégal où les enseignants sont déjà relativement bien payés par rapport aux pays voisins).¹⁸⁰

Cela dit, un système sélectif d'indemnités pour les enseignants les plus performants pourrait être tout à fait efficace (voir l'exemple de l'état de Pernambuco au Brésil dans l'encadré # 8).

¹⁷⁹ Banque Mondiale (2018). Apprendre pour réaliser la promesse de l'Éducation. Rapport sur le développement dans le monde.

¹⁸⁰ Senegal Education Sector Public Expenditure Review, 2015.

Même si ce type de programme peut représenter un coût additionnel à court terme, la rentabilité escomptée peut s'avérer très importante à travers une efficacité accrue du corps enseignant (dont les salaires représentent près de 90%, avec près de 84% pour les enseignants et 6% pour les non enseignants, des dépenses annuelles du secteur).

A court terme (1 an), le Sénégal pourrait envisager de développer un programme pilote sur ce sujet, sur la base du tableau de bord mentionné ci-dessus, pour donner des motivations additionnelles (sur la base de reconnaissance publique et/ou de prime financières) aux enseignants et aux directeurs les plus performants.

A moyen terme (2-5 ans), la mise en place et l'évaluation de ce pilote dans quelques régions prioritaires (e.g. les zones où les performances des élèves sont les plus basses) pourrait permettre de poser les bases d'un système national par la suite.

ENCADRÉ 8 : Motivation des enseignants - l'exemple du programme d'indemnités liées à la performance de Pernambuco, Brésil

À travers le monde, les salaires de l'enseignant sont presque systématiquement déterminés en fonction de leur niveau de formation ou années d'expérience, plutôt que de leur performance. Pourtant, un nombre croissant de recherches montre que ces deux caractéristiques des enseignants ne rendent pas compte de l'efficacité réelle des enseignants dans les classes. Les résultats de recherche montrent étonnamment peu de corrélation avec la capacité des enseignantes à faire progresser les apprentissages de leurs élèves.

Avec l'abondance des évaluations de compétences des élèves qui offrent des mesures de performances des écoles abondantes et actualisées, un nombre croissant de systèmes éducatifs adoptent des réformes qui lient plus directement la rémunération des enseignants avec leur performance. Un tel programme a été lancé en 2008 dans l'Etat de Pernambuco situé au Nord Est du Brésil (un des moins performants dans le pays à ce moment-là), sous la forme de bonification des enseignants. En vertu du programme, les écoles publiques fixent des objectifs annuels pour améliorer les scores des élèves aux tests d'évaluation, ainsi que leurs taux de réussite. Cette combinaison en même temps décourage la promotion automatique des enfants dont les apprentissages sont insuffisants, ainsi que les redoublements élevés, qui sont un phénomène courant au Brésil.

Le montant du bonus pour chaque école dépend du niveau d'atteinte des objectifs de performance de l'année. Dans les trois premières années du programme, ces bonus ont représenté en moyenne 1 à 2 mois de salaire pour la majorité du personnel des écoles. Les écoles ne parvenant pas à atteindre au moins 50 % de leurs objectifs ne reçoivent

EENCADRÉ 8 : Motivation des enseignants - l'exemple du programme d'indemnités liées à la performance de Pernambuco, Brésil (continué)

aucun bonus, ce qui permet au programme d'être plus efficace que la plupart des autres programmes de rémunération basé sur la performance en cours d'expérimentation dans différents Etats au Brésil.

Le programme a eu un impact positif : par rapport aux États du nord-est du Brésil et aux écoles des municipalités hors-programme de l'Etat de Pernambuco, les écoles qui ont mis en œuvre ce programme ont vu une augmentation significative dans les apprentissages de leurs élèves dans les deux années de mise en œuvre. Les écoles avec des objectifs plus ambitieux ont réalisé plus de progrès que les écoles similaires avec des objectifs moins ambitieux.

Source : Bruns et al. (2011). *Achieving world class education in Brazil: the next agenda*; and Bruns et al. (2011). *Making schools work: new evidence on accountability reforms*.

3.3. S'assurer que le déploiement des enseignants et les promotions/opportunités de carrière soient faites sur des bases transparentes, et prévoir des incitations pour ceux qui sont prêts à travailler dans les conditions les plus difficiles (e.g. zones reculées)

Comme cela est mentionné dans l'annexe 2 sur l'état des lieux du secteur, de fortes disparités existent en termes de performance scolaires au Sénégal sur la base des origines socio-économiques des enfants et des régions dans lesquelles ils vivent. En ce qui concerne l'équité genre, les résultats récents du PISA-D montrent que les performances moyennes des garçons et des filles ne sont pas significativement différentes (ce qui constitue une singularité positive du Sénégal par rapport aux autres pays ayant participé). Cela dit, l'équité genre en terme d'accès à l'école primaire est maintenant en défaveur des garçons puisque ceux-ci ont un taux moyen d'achèvement du primaire inférieur à celui des filles, notamment dans les régions de Kaffrine, Matam, Louga, Diourbel, Tambacounda et Kaolack.

En plus des recommandations déjà citées du rapport de l'OCDE, le Sénégal pourrait donc s'inspirer de certaines expériences internationales récentes en ce qui concerne la mobilisation des meilleurs enseignants pour les classes et écoles où l'enjeu est le plus important et pour s'assurer que filles et garçons réussissent à l'école indépendamment de leurs origines sociales. Par exemple, dans de nombreux pays aux systèmes éducatifs performants comme Singapour et le Vietnam, les enseignants les meilleurs sont systématiquement affectés aux premières classes de l'enseignement élémentaire (pour s'assurer que tous les enfants puissent partir sur de bonnes fondations en acquérant les compétences de base en calcul et en lecture et en cultivant le goût de l'apprentissage dès les deux ou trois premières années) et/ou dans les zones géographiques les

plus en retard en termes d'apprentissage (e.g. zone géographiquement reculées ou à forte population ethniquement minoritaire) pour compenser les écarts en terme d'équité.

A court terme (1 an), le Sénégal pourrait s'inspirer de ces exemples pour : (i) encourager les directeurs à déployer leurs meilleurs enseignants dans les petites classes (de façon alignée avec les incitations basées sur la performance déclinées plus haut) et (ii) indexer une partie de la rémunération, des primes, et/ou des indemnités des enseignants et des directeurs d'école à la zone géographique dans laquelle ils travaillent et à leur performance (aussi bien pour les nouveaux entrants dans la fonction que pour les fonctionnaires déjà en activité) comme cela est déjà prévu (mais pas toujours systématiquement appliqué) pour la documentation, le contrôle et l'encadrement pédagogique, et le logement.

En ce qui concerne la dimension genre, il serait important d'analyser davantage les raisons qui poussent les garçons à abandonner l'école avant d'avoir fini le cycle primaire et de s'assurer que les mesures de mitigation adéquates sont prises (y compris pour les enfants qui évoluent ensuite vers l'enseignement professionnel et qui doivent toutefois acquérir les compétences de base du primaire).

A moyen terme (2–5 ans), il sera important (i) d'actualiser cette indexation chaque fois qu'un enseignant ou directeur est muté et aussi en fonction de l'évolution socio-économique des zones concernées (le Sénégal pourrait aussi rendre obligatoire ou incitatif l'expérience dans une zone rurale pour espérer des progressions rapides de carrière) et (ii) de déployer le Système d'Information et de management de l'éducation Nationale (SIMEN) dans toutes ses dimensions et assurer le lien avec le système de Management Intégré des Ressources Axé sur une Dotation Rationnelle (MIRADOR).

Ces réformes permettront aussi automatiquement d'harmoniser les ratios enseignants/élèves à travers le Sénégal pour permettre davantage d'équité des chances dans le processus d'apprentissage.

3.4. Déployer les sanctions prévues pour les enseignants, directeurs, et autres personnels du système éducatif lorsqu'ils ne remplissent pas leurs fonctions correctement (e.g. absentéisme ; manipulation du système à des fins personnelles ; abus d'élèves ; etc.)

Le Statut Général de la Fonction Publique (Loi n°61–33 du 15 juin 1961 sur le statut des fonctionnaires) prévoit plusieurs dispositions relatives à la sanction allant du blâme à la radiation. La loi prévoit notamment que les sanctions de premier et second degré puissent faire l'objet de délégation à d'autres autorités dans les conditions fixées par décret. Parallèlement, le développement d'un code de bonne conduite (ou déontologique) partagé et accepté par toutes les parties prenantes est essentiel pour fixer et faire respecter les normes d'exercice de la profession et apporter des directives morales, règlementaires, et légales. Au Chili, par exemple, une nouvelle législation a été promulguée en 2016 pour élargir le champ d'application du programme d'incitations tout

en renforçant le développement professionnel des enseignants et en adaptant aussi les sections à l'évolution de la profession.

A court terme (1 an) : (i) développer un code de déontologie (qu'il s'agira ensuite de mettre en œuvre) en définissant les critères d'observation, de rapport, et de signalement de fautes professionnelles diverses et variées et les sanctions encourues en conséquence, conformément aux dispositions du Statut Général de la Fonction Publique ; et (ii) renforcer les commissions disciplinaires au niveau des IAs et des IEFs.

A moyen terme (2-5 an) : renforcer le contrôle citoyen à travers les comités de gestion scolaire et la mise en place d'un mécanisme de gestion des plaintes.

3.5. *Assurer la professionnalisation et une communication régulière avec les syndicats comme acteurs constructifs de changement dans tous ces domaines*

La confiance des parties prenantes est essentielle pour le développement d'un système éducatif efficace et efficient, notamment pour garantir une compréhension commune des principes et la participation active des syndicats au dialogue social. Les grèves perturbent constamment l'enseignement dispensé et contribuent à la réduction du temps scolaire, comme indiqué dans la partie diagnostic. De manière générale, les contraintes suivantes contribuent à la difficulté de construire un dialogue serein et confiant entre les acteurs : le non fonctionnement des cadres de concertation, la faiblesse du leadership syndical, le manque de compétences en négociation, et le manque de capacités à effectuer des analyses politiques et budgétaires. Certaines expériences internationales, telles que déclinées dans l'Encadré # 9, peuvent aider à informer les prochaines étapes au Sénégal.

A court terme (1 an) : le Sénégal pourrait relancer les cadres de concertation existants, les rendre plus fonctionnels pour un dialogue permanent, et mettre en œuvre les moyens nécessaires au bon fonctionnement du comité de dialogue social pour l'éducation. Un programme de formation des responsables syndicaux et des voyages d'études pourrait être organisés pour un partage d'expérience.

A moyen terme (2-5 ans) : Mettre en place des mécanismes de dialogue transparent et de partage d'informations. Il s'agira aussi de s'entendre sur des engagements réalistes et réalisables, de définir un calendrier de concertation permanente sur les grands défis de l'éducation et d'être plus proactif sur les délais pour l'ouverture de négociations pour éviter les retards dans le calendrier scolaire. L'enjeu sera de développer au maximum les coalitions sur des enjeux majeurs pour rapprocher les positions.

Pour conclure cette deuxième section, l'excellence pédagogique dans la salle de classe, la transparence, et la redevabilité à tous les niveaux, il est donc important de rappeler que la relation enseignant-apprenant est au cœur du processus d'apprentissage des élèves. Les réformes proposées ici ont toutes le potentiel d'avoir un impact positif fort sur cette dynamique. Par

ENCADRÉ 9 : Syndicats

En 2013, le syndicat national des enseignants ougandais (Uganda National Teachers' Union, UNATU) a uni ses forces à celles d'un groupe d'organisations de la société civile pour lancer la campagne en faveur d'une éducation de qualité (Quality Public Education, QPE). Une campagne comprenant une formation destinée aux dirigeants syndicaux sur l'analyse du budget, la collecte et la diffusion des données, ainsi que sur les activités de sensibilisation avait été lancée. Depuis, les administrateurs des écoles ont rendu l'information sur leur salaire publique afin de lutter contre les « enseignants fantômes », et la part de subventions parvenant aux écoles auxquelles elles étaient destinées a augmenté.

La Malaisie a établi une cellule d'exécution performante pour conduire des réformes globales dans de nombreux secteurs, y compris l'éducation. Cette cellule utilise un modèle de « laboratoire » pour former des coalitions et les associer à toutes les étapes de la réforme, de sa conception à sa mise en œuvre. En règle générale, ces acteurs se réunissent d'abord en laboratoire pendant six à neuf semaines pour réfléchir aux priorités, adopter des indicateurs de performance et produire des plans de mise en œuvre. Ils forment encore des mini-laboratoires pour réajuster les plans au stade de la mise en œuvre. Les programmes exécutés suivant ce processus sont crédités de l'augmentation des taux d'alphabétisation à la troisième année du primaire en Malaisie, qui sont passés de 89 % en 2009 à près de 100 % en 2012. Cette approche a été exportée à d'autres pays parmi lesquels l'Inde, l'Afrique du Sud et la Tanzanie.

Source : Apprendre pour réaliser la promesse de l'Éducation - Rapport sur le développement dans le monde 2018.

contre-coup, elles doivent aussi permettre d'améliorer significativement l'efficacité de la dépense publique dans le sous-secteur de l'éducation élémentaire (et par ricochet dans les cycles ultérieurs, puisque les élèves seront moins amenés à redoubler ou à quitter l'école après plusieurs années d'études sans avoir acquis les compétences de base nécessaires à leur productivité future). En effet, il est important de rappeler ici que l'efficacité du système a de gros progrès à faire, puisque la durée de 7.2 années d'éducation que les enfants sénégalais accomplissent en moyenne entre l'âge de 4 ans et de 18 ans, outre le fait d'être largement inférieur à la moyenne de l'Afrique sub-saharienne (8.1 années) et des pays à revenus moyen intermédiaires (10.4 années), ne se traduit finalement que par 4.8 années d'apprentissages réels aux vues de la faible qualité de l'enseignement. Des simulations financières plus poussées sur l'impact fiscal de telle ou telle réforme dépassent le cadre de cette note mais pourront éventuellement faire l'objet de travaux ultérieurs.

Un environnement scolaire et un financement au service de cette excellence pédagogique

« Les réformes qui réussissent sont celles qui, au-delà de la question enseignante, accordent la priorité absolue à l'amélioration des environnements d'apprentissage »

– Un historien

« On ne peut plus aujourd'hui mettre la connaissance dans les tiroirs alors que la technologie nous donne le pouvoir de la répandre. Il faut que les jeunes apprenants puissent être libres de piocher cette connaissance en fonction de leurs objectifs. »

– Un chef d'entreprise

Comme cela a été mentionné dans la section ci-dessus, la relation enseignant-apprenant, c'est-à-dire ce qui se passe chaque jour entre l'instituteur et les élèves dans la salle de classe, est au cœur de la qualité de l'offre éducative. Tout autre intervention doit donc contribuer à renforcer cette relation¹⁸¹ tout en s'assurant qu'un maximum d'enfants puissent en bénéficier dans des conditions décentes. Lors de l'enquête PISA 2015, 40 % des directeurs d'écoles secondaires de Colombie, du Costa Rica, d'Indonésie, de Jordanie et du Mexique ont indiqué que les problèmes d'infrastructures compromettaient sérieusement l'enseignement. Même dans certains pays à revenu élevé, tels que la Grèce, l'Irlande, Israël et l'Italie, environ 25% à 30 % des écoles ont signalé des infrastructures déficientes. Ces insuffisances et leurs conséquences sur l'enseignement étaient généralement plus fréquentes dans les écoles accueillant des populations défavorisées¹⁸².

Une étude régionale récente de la Banque Mondiale sur l'éducation¹⁸³ confirme que la présence dans la salle de classe d'un enseignant qualifié, doté des connaissances pédagogiques et des contenus, ainsi que des compétences essentielles est un facteur primordial, mais reconnaît aussi que de trop nombreuses écoles primaires n'offrent pas actuellement les conditions minimales propices à un enseignement et à un apprentissage efficace. Cette étude identifie cinq autres caractéristiques de l'école considérées comme essentielles au-delà de l'enseignant : (i) Un nombre raisonnable d'élèves par enseignant (pas plus de 50 élèves) ; (ii) des services de base tels que les toilettes pour les filles et l'électricité ; (iii) l'accès aux manuels pour la lecture et les mathématiques ; (iv) l'assiduité en classe à la fois des enseignants et des élèves ; et (v) un environnement scolaire exempt d'abus et de violence. L'aspect construction d'écoles (notamment pour remplacer les abris provisoires) et les points (i), (iii), (iv), et (v) mentionnés ci-dessus font déjà l'objet d'un certain

¹⁸¹ Banque Mondiale (2018). Apprendre pour réaliser la promesse de l'éducation. Rapport sur le développement dans le monde.

¹⁸² UNESCO : Rapport Mondial de Suivi de l'éducation 2017/2018.

¹⁸³ Banque Mondiale (2018). Perspectives: L'école au service de l'apprentissage en Afrique.

nombre d'initiatives spécifiques au Sénégal, et des améliorations dans ces quatre domaines spécifiques (outre la construction) doivent aussi découler directement des sujets traités dans les sections antérieures, notamment dans la section II.3 (i.e., « développer davantage la gestion basée sur les résultats et la transparence à tous les niveaux »).

Cette troisième section vise donc la complémentarité en se focalisant brièvement sur les sujets qui n'ont pas encore été abordés à travers les réformes déjà proposées, notamment le point (ii) ci-dessus sur l'accès à l'eau/aux toilettes et à l'électricité dans les écoles et aussi la question centrale de la pérennité du financement du secteur dans un contexte d'efficacité accrue.

Par ailleurs, l'utilisation de la technologie à des fins pédagogiques est traitée dans le contexte de la formation initiale et continue des enseignants (voir Section II.1), tandis que l'usage de la technologie pour permettre davantage de gestion basée sur les résultats et une meilleure transparence du système à tous les niveaux est traité dans la Section II.3 (voir notamment les recommandations sur le tableau de bord, et sur SIMEN et MIRADOR). D'autres usages possibles de la technologie, notamment pour l'accès direct des élèves à certains contenus (e.g. initiation au codage, à la robotique, etc.)¹⁸⁴ pourront être envisagés de façon plus systématique une fois l'infrastructure adéquate et/ou l'électricité disponibles systématiquement dans les écoles.

1. Doter toutes les écoles primaires du pays en accès à l'eau (et à des toilettes fonctionnelles pour les filles) et à l'électricité

Comme cela a été mentionné dans la partie diagnostic, un grand nombre d'écoles primaires sénégalaises sont dépourvues d'accès à ces ressources critiques et n'ont donc pas un environnement propice à l'assiduité des élèves (notamment des filles) et à l'apprentissage (notamment durant les périodes nocturnes et pour l'utilisation d'un certain nombre de technologies pendant la journée). Ceci impacte donc à la fois l'équité dans l'accès à l'éducation et la qualité du processus éducatif.

A court terme (1 an) : le Sénégal devrait pouvoir connecter toutes les écoles élémentaires du pays à l'eau et à l'électricité, y compris par des solutions solaires¹⁸⁵ dont la maintenance peut être gérée par les comités de gestion locaux.

A moyen terme (2-5 ans) : toutes les écoles élémentaires devraient avoir des toilettes séparées pour les filles et maintenues en état de propreté et de fonctionnement. Là encore, même si l'investissement de construction initial¹⁸⁶ doit être porté par l'Etat, il est essentiel que les écoles et communautés soient responsabilisées sur la maintenance et qu'elles se l'approprient. Ce processus doit

¹⁸⁴ Un certain nombre d'autres aspects sont à envisager pour les élèves des niveaux secondaires et tertiaires et aussi pour les jeunes hors de l'école (e.g. en situation d'apprentissage) mais ne sont pas traités ici compte tenu du focus sur l'école élémentaire.

¹⁸⁵ Le coût estimé d'une telle mesure est de 20 millions de US\$ pour équiper toutes les écoles en énergie solaire.

¹⁸⁶ Coût estimé à 3 milliards à l'horizon 2023 sachant que plus de 70% des écoles ont des latrines avec un fort besoin de réhabilitation.

être soutenu directement dans le cadre des contrats de performance, dont les modalités devront donc être ajustées pour que ces aspects de maintenance soient pris en considération et fassent l'objet de bonus additionnels et/ou de sanctions.

2. Assurer un financement pérenne au secteur de l'éducation dans un contexte d'efficience accrue

Toutes les recommandations présentées au travers de cette note ont des implications budgétaires. Beaucoup (notamment dans la section II.3) doivent contribuer à des économies ou en tout cas à une meilleure transparence et efficience de la dépense publique à travers tout le système, tandis que d'autres (e.g. les consultations, la meilleure communication, et les différents formations et appuis mentionnés dans les Sections I et II) auront un coût somme toute minime. D'autres encore auront un coût total qui dépendra des options de politiques choisies (notamment par rapport à l'utilisation des langues maternelles) mais aussi, et de façon tout à fait critique, du nombre d'enfants en âge d'être inclus dans l'enseignement élémentaire. En effet, le nombre d'élèves à atteindre détermine de façon directe le nombre d'enseignants et de structure physiques nécessaires, c'est-à-dire les deux variables parmi les plus chères du système.

A l'heure actuelle, et compte tenu des tendances démographiques (i.e., une fertilité de 4.6 enfants par femme et une croissance de la population d'environ 2.5% chaque année), les cohortes d'enfants arrivant en âge de commencer l'enseignement élémentaire sont chaque année plus nombreuses (2.1 millions enfants à la rentrée 2018 et 2.9 millions prévus à la rentrée 2023 si les tendances actuelles perdurent). L'Etat sénégalais se voit donc confronté à deux options principales à court terme : soit (i) adopter une politique volontariste de planning familial, comme l'ont notamment fait les pays d'Asie (tels que le Vietnam, le Bangladesh, la Malaisie, ou encore la Corée du Sud) qui ont voulu maximiser l'utilisation de leurs ressources financières, humaines, et infrastructurelles pour améliorer significativement l'accès et la qualité de leurs systèmes éducatifs et engranger un dividende démographique, soit (ii) faire les arbitrages budgétaires nécessaires pour donner encore davantage de ressources à l'éducation élémentaire, car les gains d'efficience engrangés par les réformes en cours et/ou recommandées ici peuvent certes aider à dégager des ressources importantes mais ne suffiraient pas à augmenter encore davantage la qualité de l'offre pour une population d'élèves croissante.

Cette seconde option pourra s'avérer difficile dans un contexte où le budget de l'éducation et la part qui revient à l'élémentaire sont déjà en harmonie avec les normes internationales – voire supérieurs – comme indiqué dans la partie diagnostique en Annexe 2. Cela dit, les découvertes récentes de champs de pétrole et de gaz offrent une opportunité de revenus supplémentaires non négligeables à moyen terme. La gestion transparente et efficiente de ces ressources présente un certain nombre de défis,¹⁸⁷ mais certains exemples internationaux (e.g. le Botswana, le Chili, la Malaisie, la Norvège) démontrent qu'il est possible d'utiliser ces ressources naturelles

¹⁸⁷ Voir draft de l'étude Banque Mondiale en cours sur la gestion macro-économique du pétrole et du gaz.

pour prendre en charge les intérêts des jeunes enfants d'aujourd'hui et des générations à venir en investissant dans l'éducation, et en créant ainsi les conditions pour une transformation sociale et économique profonde.¹⁸⁸

A court terme (1 an), il s'agira donc de choisir l'option retenue (entre les options 1 et 2 ci-dessus ou une forme hybride des deux) pour assurer un financement pérenne au secteur. Par ailleurs, ce choix devrait pouvoir être ouvertement discuté et débattu dans le cadre des consultations sur l'avenir de l'éducation proposées en Section I.

A moyen terme (2-5 ans), les activités nécessaires à l'opérationnalisation de ce choix devront être déployées tout en engrangeant progressivement les bénéfices des autres réformes proposées dans cette note en termes de gains d'efficacité dans l'utilisation des ressources actuelles.

II. Conclusion

« Lunu ci deful ci nun le ! » (« Tout ce que nous n'arriverons pas à faire, nous incombera »)

– Un représentant de la société civile

Les réformes proposées au fil de cette note en qui concerne les trois thèmes principaux (et sous-thèmes) abordés devraient permettre d'engendrer un réel processus de transformation de l'enseignement élémentaire au Sénégal sur la base des initiatives positives en cours mais de façon beaucoup plus accélérée et systémique. L'opérationnalisation à court terme (dès les prochains mois) et à plus moyen terme (de 2020 à 2023) de ces réformes pourra promouvoir non seulement un impact substantiel sur le système éducatif à l'élémentaire mais également un effet domino positif sur les cycles ultérieurs (notamment le collège, le lycée, le supérieur et les différentes options de formation technique et professionnelle) et sur l'avenir du Sénégal, qui ne pourra atteindre l'émergence d'ici 2035 qu'avec une jeunesse à la fois consciente de ses racines et suffisamment bien formée pour construire et inventer le futur.

¹⁸⁸ World Bank (2017). From Mines to Wells to Well-Built Minds: Turning Sub-Saharan Africa's Natural Resource Wealth into Human Capital.

Annexe 1 : Plan d'action pour le système éducatif, tel que formulé (verbatim) dans le rapport de l'OCDE¹⁸⁹

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

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
Recommandation 1 : Mieux prévoir les dépenses		
1.1. Respecter la planification budgétaire édictée par la Lettre de politique générale sectorielle (LPGS) et ses priorités pour assurer une stabilité dans les politiques sous-sectorielles et n'en déroger qu'à titre exceptionnel.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Impliquer tous les acteurs dans l'élaboration de budgets réalistes ■ Organiser des rencontres périodiques pour évaluer le suivi et l'exécution des budgets avec les acteurs concernés ■ Réduire les délais de mise à disposition des budgets 	1
1.2. Accompagner les contrats de performance (CDP) par des procédures de suivi et d'évaluation.		2
1.3. Renforcer les capacités des ministères et des collectivités locales en matière de gestion budgétaire.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mettre en place un dispositif de formation et renforcement de capacités 	
Recommandation 2 : Accroître la visibilité des dépenses***		
2.1. Fournir les moyens techniques et humains suffisants aux collectivités pour assurer la remontée d'informations complète et à temps ; sensibiliser les collectivités sur l'importance de ce type d'informations pour le pilotage des réformes ; et davantage encadrer les organisations non gouvernementales (ONG) pour une meilleure visibilité de leurs actions.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institutionnaliser les comptes nationaux de l'éducation ■ Mettre en place des comptes régionaux de l'éducation, dans une dynamique de renforcement des capacités des acteurs locaux ■ Institutionnaliser l'organisation des revues régionales 	
2.2. Poursuivre les efforts d'encadrement et de diminution progressive des dépenses cachées des ménages et les mesurer précisément.		

¹⁸⁹ Examen multidimensionnel du Sénégal, Vol.3. De l'analyse à l'action.

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
Recommandation 3 : Garantir la traçabilité des flux financiers		
3.1. Encourager le dialogue de gestion aux niveaux local et régional et mieux prendre en compte les résultats des élèves et les performances du système éducatif dans le suivi de la qualité.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vulgariser et institutionnaliser le dialogue de gestion 	1
3.2. Améliorer les mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation des CDP et généraliser leur usage dans tous les sous-secteurs de l'éducation et de la formation.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Organiser des rencontres périodiques entre les différents acteurs impliqués dans les CDP 	2
3.3. Renforcer les capacités de gestion des comités de gestion d'école.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Axer les efforts sur la formation des membres des comités de gestion 	
Recommandation 4 : Améliorer la GRH		
4.1. Offrir aux personnels de l'éducation une réelle progression de carrière, appuyée sur un référentiel de compétences précis et un système d'évaluation performant et régulier.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Évaluer le système actuel ■ Proposer un système d'évaluation des enseignants basé sur le mérite et l'ancienneté ■ Renforcer les passerelles professionnelles entre les cycles, tenir régulièrement les commissions d'avancement et produire tous les actes administratifs à temps ■ Valoriser les diplômes par des reclassements 	1
4.2. Renforcer la planification prévisionnelle des besoins en RH à long terme.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réaliser une analyse rigoureuse des besoins actuels et futurs ■ Mettre à disposition un budget conforme aux besoins 	2
4.3. Généraliser l'utilisation de Management intégré des ressources axé sur une dotation rationnelle (Mirador) en formant les personnels 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.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Planifier une enveloppe budgétaire pour la formation du personnel déconcentré ■ Mettre en connexion Mirador avec le fichier unifié des agents de l'État pour une meilleure gestion de la carrière des enseignants 	3

(Suite à la page suivante)

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
Recommandation 5 : Compléter et accélérer le processus de déconcentration et de décentralisation		
5.1. Développer des politiques éducatives ancrées localement en octroyant plus de responsabilités et d'autonomie dans la gestion de l'éducation aux collectivités locales.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaborer des plans communaux et régionaux de développement de l'éducation et de la formation 	1
5.2. Définir la chaîne décisionnelle de façon à favoriser la circulation de l'information et le respect des rôles de chacun, sans lesquels la responsabilisation et la reddition de comptes ne seront pas possibles.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Concevoir un guide précisant le rôle de chaque acteur au niveau de la chaîne décisionnelle 	2
Recommandation 6 : Coordonner les actions des ministères		
6.1. Créer une instance de coordination interministérielle du secteur de l'éducation et de la formation.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Avoir une instance autonome administrativement et financièrement dont le président et les membres seront nommés par décret présidentiel ou par arrêté du Premier Ministre 	1
6.2. Œuvrer à réduire l'éclatement du pilotage des réformes éducatives, par exemple en mettant en place une instance permanente de politique éducative qui dépasse la simple participation à l'élaboration des textes d'orientation du secteur (LPGS, programme, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coordonner la politique d'éducation et de formation du secteur en matière de : <ul style="list-style-type: none"> – orientation – contenus de formation ou d'enseignement/apprentissage ■ Vérifier la cohérence et la conformité des différents programmes des sous-secteurs en rapport avec les objectifs de développement du pays ■ Mettre en place des programmes sectoriels (par exemple en matière de culture scientifique) ■ Favoriser les programmes sectoriels à l'image du Paquet-EF ■ Mettre en place un observatoire ou une plateforme chargée de la production des statistiques du secteur 	

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

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
Recommandation 7 : Améliorer le fonctionnement des centres de formation***		
7.1. Optimiser le rôle des CRFPE en leur accordant des prérogatives de formation du personnel cadre et en proposant aux enseignants des formations en présentiel ou à distance.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mettre en place un plan de développement qui réorganise et met en réseau les CRFPE en tenant compte de toutes les fonctions de formation et de recherche ■ Mettre en place un manuel de procédures et de gestion des CRFPE ■ Mettre à jour le cadre juridique et réglementaire sur la base du plan de développement adopté ■ Développer des partenariats entre les CRFPE, les universités et les instituts de recherche ou de formation 	
7.2. Transformer les CRFPE en centres de formation et de ressources éducatives en mesure d'assurer la jonction avec la recherche et l'enseignement supérieur en s'appuyant sur l'élargissement de la carte scolaire à travers le pays.		
7.3. Harmoniser les niveaux de diplôme d'entrée aux CRFPE pour attirer les meilleurs candidats dans la profession et proposer dans le catalogue de formation des modules de préparation aux concours d'entrée.		
7.4. Respecter le calendrier et la régularité du concours, éléments essentiels qui participent à la stabilité du système de formation et la qualité des futurs enseignants.		

(Suite à la page suivante)

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
Recommandation 8 : Consolider la formation initiale et la première année de service		
8.1. Respecter les temps réglementaires pour l'organisation des concours.	■ Établir un calendrier interministériel consensuel	1
8.2. Envisager un allongement de la durée de formation initiale à deux ans, qui permettrait de mieux former les élèves-maîtres aux disciplines qu'ils doivent enseigner, mais aussi aux pédagogies et à la didactique de ces disciplines.	■ Réformer les textes organisant les CRFPE en allongeant la durée de formation initiale à deux ans ■ Prévoir les incidences financières conséquentes	2
8.3. Renforcer les contenus de la formation (notamment en termes didactique et pédagogique) pour mieux répondre aux besoins spécifiques du terrain et des publics visés.*	■ Achever l'élaboration des modules pour les 14 compétences de base du référentiel de formation du CRFPE	
8.4. Soutenir les nouveaux enseignants dans leur première année de service, notamment par le coaching.*	■ Élaborer des fiches de suivi depuis le CRFPE	
8.5. Développer l'éthique professionnelle et le goût du métier chez les enseignants.*	■ Instaurer un modèle national de promotion de l'éthique professionnelle	3
Recommandation 9 : Élaborer une politique nationale de formation continue des enseignants		
9.1. Assurer une meilleure continuité entre formation initiale et formation continue.	■ Former les directeurs et les inspecteurs pour renforcer leurs capacités d'encadrement et de support des enseignants. ■ Perfectionner les contenus des formations initiale et continue ■ Avoir un schéma harmonisé de formation continue articulée à la formation initiale ■ Assurer la cohérence de la formation avec le référentiel des compétences et le programme enseigné aux élèves	1
9.2. Mettre en place des activités de développement professionnel entre pairs dans les écoles.	■ Élargir le champ d'action du Collectif des directeurs d'écoles (Codec)	2
9.3. Rétablir les conseillers pédagogiques.	■ Créer un corps de conseillers pédagogiques pour l'encadrement des Inspection de l'éducation et de la formation (IEF) ■ Mettre à disposition de nombreux conseillers dans les IEF. Des modalités d'accès pourraient être ouvertes aux instituteurs de classe exceptionnelle n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite	3
9.4. Étendre l'Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (Ifadem) à l'ensemble des enseignants sur tout le territoire, en s'assurant des fonds propres.	■ Élaborer un document de politique de formation à distance pour les enseignants sous la responsabilité des CRFPE ■ Planifier une enveloppe budgétaire pour la formation	

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
Recommandation 10 : Améliorer le système de certification des enseignants		
10.1. Mettre en place des dispositifs multiples d'évaluation des enseignants, des établissements scolaires et du système éducatif, et considérer l'évaluation formelle comme faisant partie de leur formation continue.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Créer des fiches de suivi pour les enseignants et pour les établissements, et les faire suivre aux IEF, académies, et toutes les autres structures du système éducatif ■ Faire suivre les fiches de suivi aux académies d'accueil 	1
10.2. Renforcer en nombre les corps d'inspecteurs.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Augmenter le quota de recrutement ■ Opter pour un corps unique d'inspecteurs de l'éducation avec des options (préscolaire, élémentaire, moyen ou secondaire FPT) 	2
10.3. Veiller à ce que les enseignants reçoivent des commentaires sur leur travail venant de plusieurs sources (inspecteurs, directeurs, conseillers pédagogiques, collègues) à travers l'évaluation.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Partager les fiches d'évaluation avec les personnes concernées (enseignants, inspecteurs, etc.) 	
10.4. Procéder à la certification des enseignants nouveaux sortants selon un calendrier clair et régulier, correspondant à un plan de carrière établi.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réserver les deux derniers mois de la deuxième année de formation aux examens pratiques de certification 	
Recommandation 11 : Intensifier la professionnalisation de tous les personnels de l'éducation		
11.1. Renforcer le rôle de leader des directeurs d'établissement grâce au renforcement et à l'allongement des formations de soutien et de qualification.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Organiser des séances de renforcement des capacités systématiques des nouveaux directeurs et chefs d'établissements dans toutes les inspections d'académie ■ Revoir le mode de nomination des directeurs et chefs d'établissements ■ Valoriser la fonction de directeur et chef d'établissements 	1
11.2. Renforcer les capacités des formateurs dans les écoles de formation et des inspecteurs.**	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaborer des modules et des plans de renforcement des capacités pour la formation continue des formateurs ■ Mettre en place un plan de renforcement des capacités des inspecteurs. 	

(Suite à la page suivante)

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

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
Recommandation 12 : Réhabiliter l'éducation non-formelle		
12.1. Développer et renforcer les formes alternatives d'éducation, qu'elles soient religieuses, professionnelles ou d'alphabétisation.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Faire un état des lieux en matière d'offres alternatives ■ Formaliser et modéliser les politiques de formes alternatives en élaborant les politiques de prise en charge des enfants hors système éducatif formel ■ Élaborer les projets et programmes de mise en œuvre des politiques définies ■ Accompagner techniquement et financièrement le déploiement des modèles de formes alternatives 	1
12.2. Développer les passerelles pour valoriser toutes les formes de formation reçues, formelles et non-formelles, de l'élémentaire à l'université, selon une grille exhaustive de certification de tous les apprentissages.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capitaliser les initiatives développant des passerelles ■ Évaluer les initiatives de formes alternatives ■ Développer les passerelles entre les formes alternatives d'éducation ■ Mettre en place un système de valorisation du non-formel par la certification 	
12.3. Collecter les données qualitatives et quantitatives sur le domaine de l'ENF et les exploiter pour une conception et mise en œuvre des politiques publiques au plus près des besoins et de la réalité du terrain.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réaliser un état des lieux de l'existant ■ Mettre en place le système d'information statistique et le pérenniser 	2
Recommandation 13 : Améliorer les niveaux d'alphabétisation		
13.1. Financer les programmes d'alphabétisation à hauteur des accords de Bamako (3 % du budget de l'éducation).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Organiser une table ronde des bailleurs pour mobiliser des ressources ■ Organiser des Forums de mobilisation de ressources 	2
13.2. Respecter les priorités inscrites au Paquet en matière d'alphabétisation, en particulier dans la construction de centres, la provision de matériels pédagogiques et la formation des facilitateurs.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mettre en place un dispositif de suivi 	3

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
Recommandation 14 : Répondre à la demande d'enseignement des valeurs religieuses tout en gardant le contrôle des programmes		
14.1. Maintenir un droit de regard sur les enseignements et les pratiques pédagogiques.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adopter des textes (projets de loi et décrets d'application) sur les <i>daaras</i> (programmes, horaires, autorisation d'ouverture, subvention, titres exigibles et diplômes) 	1
14.2. Accélérer le processus de modernisation des <i>daaras</i> en programmant la construction de <i>daaras</i> modernes publiques et en implantant le curriculum harmonisé.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Soutenir les projets d'appui à la modernisation des <i>daaras</i> (technique et financier) à grande échelle ■ Soutenir les projets de réhabilitation des <i>daaras</i> à grande échelle 	
14.3. Établir une typologie des structures, leur nombre, les personnels et leur qualification.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Utiliser les résultats de l'étude exhaustive des <i>daaras</i> qui est en cours sur l'ensemble du territoire 	2
14.4. Poursuivre les efforts de développement de l'offre d'écoles franco-arabes, notamment pour garantir la continuité de l'élémentaire au moyen et secondaire supérieur, ainsi que l'application des standards d'apprentissage pour former les enseignants en langue arabe selon le programme établi.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accompagner et contrôler l'initiative privée ■ Renforcer la formation continue des personnels des écoles franco-arabes 	3
Recommandation 15 : Valoriser la formation professionnelle et technique		
15.1. Mettre en place une formation qualifiante de courte durée en réponse aux besoins du marché du travail.**	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaborer des programmes de formation qualifiante de courtes durées adaptées aux besoins des entreprises ■ Développer un partenariat dynamique avec le secteur privé 	1
15.2. Continuer la démarche de modernisation de l'apprentissage en atelier en trouvant des solutions de financement viables et en coordonnant les efforts avec les branches professionnelles pour déterminer les secteurs porteurs.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sélectionner et mettre à niveau des ateliers artisanaux ■ Élaborer des curricula ■ Renforcer les capacités techniques et pédagogiques des maîtres d'apprentissage ■ Former des apprentis en ateliers 	2
15.3. Coopérer avec les organisations professionnelles de branche pour mettre en place un cadre de certifications et la validation des acquis de l'expérience.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Organiser des missions de benchmarking pour capitaliser l'expérience dans ce domaine ■ Finaliser l'élaboration du cadre juridique de certification ■ Renforcer les moyens pour le fonctionnement des organes de concertation (Commission partenariale de certification, etc.) 	

(Suite à la page suivante)

Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
15.4. Accélérer le processus de généralisation de l'approche par compétences pour améliorer la qualité des apprentissages à tous les niveaux.**	<ul style="list-style-type: none"> ■ Former les personnels administratif, enseignant et d'encadrement ■ Réviser les programmes selon l'apprentissage par compétences ■ Produire des manuels techniques 	
15.5. Orienter l'offre de FPT sur les besoins du secteur productif à travers une collaboration poussée avec les filières d'activité et les ministères chargés du travail et de l'emploi et créer des formations dans les secteurs porteurs et d'avenir.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mettre en place un observatoire de l'emploi et des qualifications professionnelles ■ Mener des études sur les besoins de qualification 	3
15.6. Reverser la totalité de la contribution forfaitaire à la charge des employeurs au secteur de la FPT.*	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inscrire ce transfert dans la loi de finances 	

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

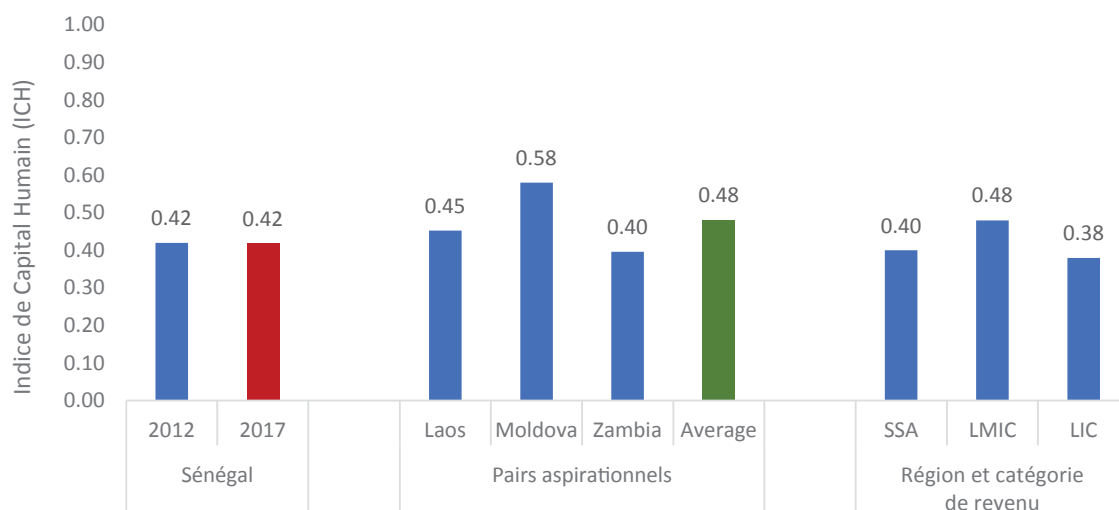
Annexe 2 : Diagnostic détaillé sur l'éducation de base au Sénégal : Analyse de la Banque Mondiale¹⁹⁰ – Décembre 2018

La dernière décennie de la réforme sectorielle a eu plusieurs effets positifs sur le système éducatif, toutefois celui-ci reste confronté à des défis majeurs qui affectent son efficacité, sa qualité et son efficience. Le Sénégal s'est classé au 121^e rang sur 157 pays sur le nouvel Indice du Capital Humain (ICH) en 2017. Avec un ICH de 0.42 sur 1, un enfant né aujourd'hui au Sénégal ne sera que 42 pourcent productif quand il grandira comparée à celle qu'il aurait pu atteindre s'il avait bénéficié de conditions de santé optimales et d'une scolarisation complète et de qualité. Le Sénégal surclasse légèrement la moyenne de l'Afrique Sub-Saharienne (ASS) et la moyenne des pays à faible revenu. Toutefois, le Sénégal est à la traîne par rapport à deux sur trois de ses « aspirational peers » (ses pairs auxquels ils ambitionneraient d'atteindre) (Lao et La Moldavie) et par rapport à la moyenne des pays à revenu moyen inférieur (Figure 1).

Au Sénégal, un enfant qui commence l'école à l'âge de 4 ans, peut espérer compléter 7.2 années d'école à l'âge de 18 ans. Ce qui est largement inférieur à la moyenne de ses 'aspirational peers' (10.6 années), à la moyenne de l'ASS (8.1 années) et à la moyenne des pays à revenu moyen inférieur (10.4). Cependant, lorsqu'ajusté à la qualité de l'apprentissage, le nombre d'années d'éducation espéré n'est que de 4.8 années (Figure 2).

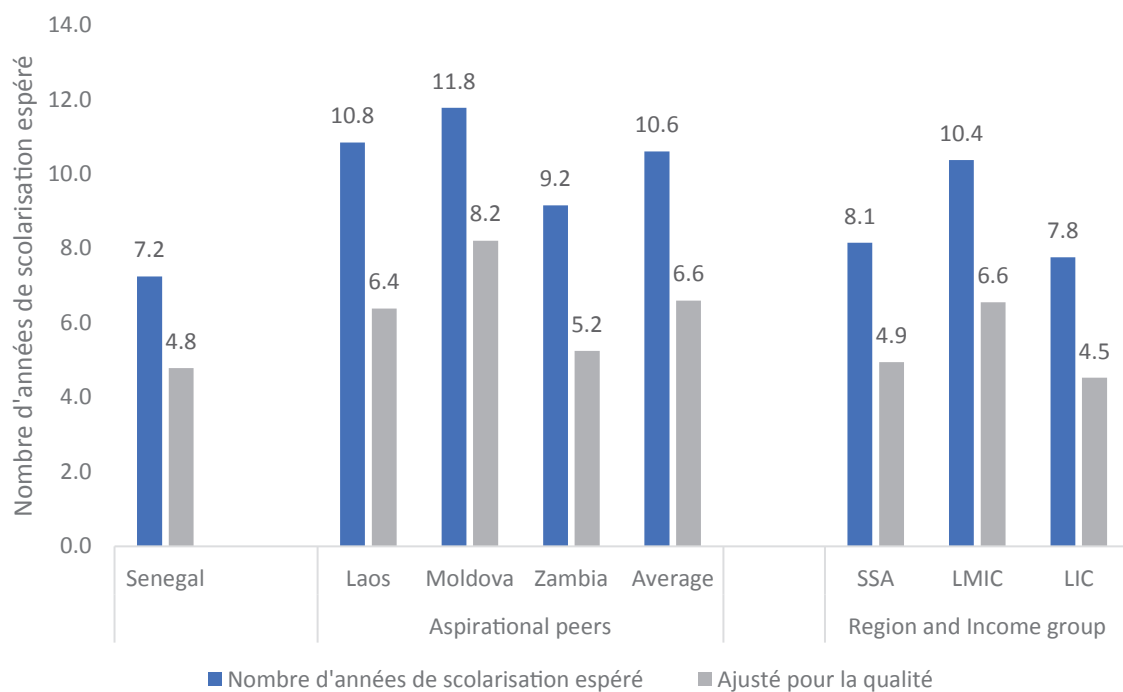
¹⁹⁰ Kamil Hamoud Abdel Wedoud, avec les contributions de Moustapha Lo, Alison Mills, et Setou Mamadou Diarra et la revue technique de Sophie Naudeau, Christine Richaud, Samira Halabi, et Nathalie Lahire.

FIGURE 1 : L'Indice de Capital Humain, Sénégal et Comparateurs



Source: Human Capital Project 2018.

FIGURE 2 : Nombre d'années de scolarisation espéré, Sénégal et Comparateurs



Source : Human Capital Project 2018.

A. Accès

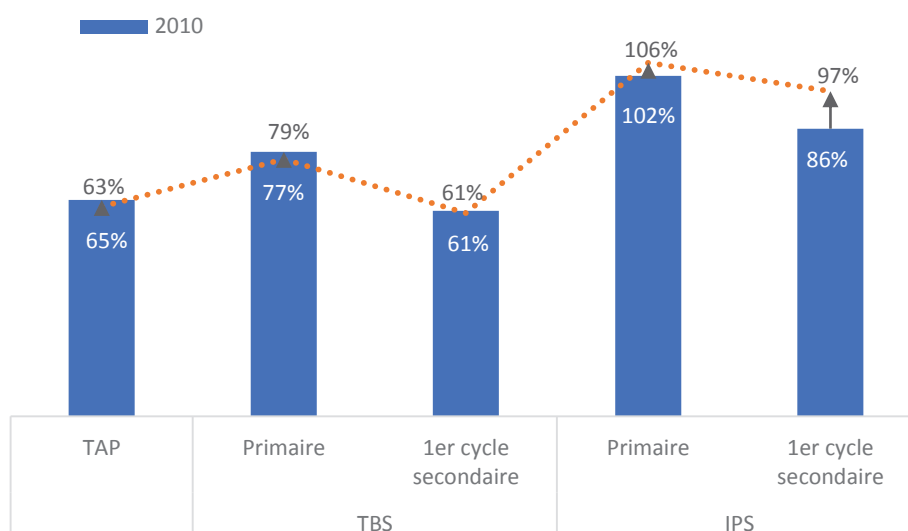
Des progrès importants réalisés au cours de la dernière décennie mais qui restent encore marqués par des disparités et des inégalités d'accès, d'équité et de maintien

Le secteur est passé d'un taux brut de scolarisation (TBS) de 65% en 1998/99 à 87.30% en 2017. Le Sénégal a connu une progression significative de son indice de parité qui a atteint 1.16 en 2017 en faveur des filles pour une moyenne dans les pays SSA de 0.95 et de 1.01 dans les pays à revenu intermédiaire. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que depuis au moins une dizaine d'année l'accès des filles au primaire a été supérieur à celui des garçons du fait des politiques volontaristes du gouvernement en faveur du genre tel que décrite dans la Stratégie Nationale pour la promotion du genre dans l'éducation de base.

Le Sénégal au cours des dix dernières années a amélioré son taux d'achèvement au primaire (TAP) de 50% en 2013 à 61% en 2017, avec une moyenne dans les pays SSA de 70 et de 89% dans les pays à revenu intermédiaire. L'augmentation du taux d'achèvement du primaire est le résultat d'importantes améliorations de l'efficacité interne. Le taux de redoublement est passé de 14% en 2003 à 3% en 2013 (la moyenne en Afrique Subsaharienne est de 12,4%). De même, le taux d'abandon scolaire moyen sur les 6 années est en moyenne de 8% et cumulativement des six années il se situe à 34% contre 43 dans les pays de l'Afrique sub-saharienne et 30 dans les pays à revenu intermédiaire en 2017.

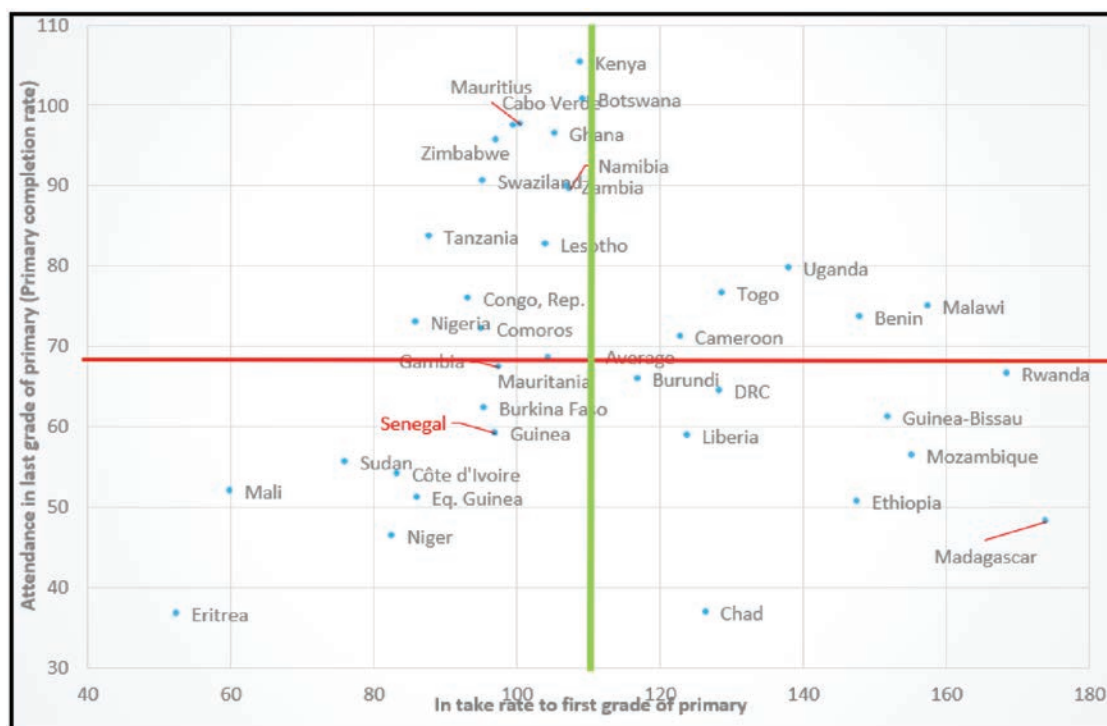
Même si le Sénégal a réalisé des progrès en matière d'accès, le défi du maintien des enfants à l'école pour compléter une éducation de base de neuf années reste une préoccupation. Le taux

FIGURE 3 : Tendances du taux brut de scolarisation et de l'indice de parité entre les sexes par niveau d'enseignement et le taux d'achèvement du primaire



Source : Estimations des auteurs basées sur ESPS 2010 et DHS 2015

FIGURE 4 : Le taux d'achèvement du primaire



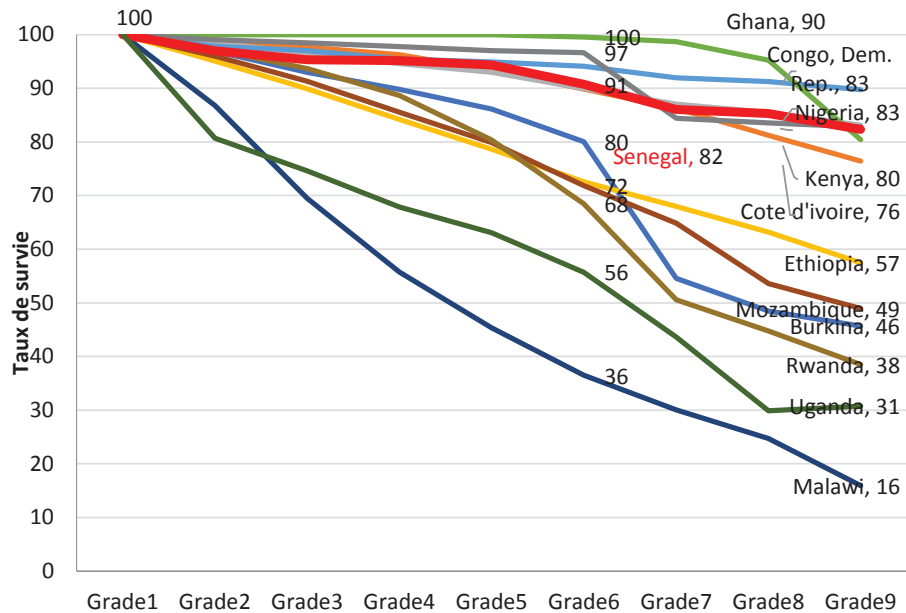
Source : Institut des Statistiques de l'éducation de l'UNESCO (ISU)

d'achèvement atteint illustre, le nombre moyen d'années de scolarisation au Sénégal qui demeure faible avec une moyenne de 7,2 contre 8.2 années en Afrique Subsaharienne, 11,9 en Asie de l'est et 13.10 en Europe central.

Le Sénégal sur le plan de l'efficacité interne a des taux de redoublements et d'abandons relativement faibles dans les premières années de scolarisation mais qui ont tendance à croître en particulier pour le redoublement dans les années de transition vers le secondaire. Le développement de l'éducation de base demeure pour le pays un défi majeur dans les années à venir. En effet, même si des progrès en termes d'accès ont été réalisés et de parité entre genre, la transition vers le secondaire et le maintien demeure faible.

En termes de taux de survie à l'école, sur le nombre total d'élèves commençant la 1^{re} année, environ 91% survivent en 6^e année et 82% en 9^e année. Le Sénégal performe à un niveau relativement élevé par rapport à certains pays de l'Afrique Sub-Saharienne comme le Burkina Faso et le Mozambique. Bien que le taux de survie à l'école soit relativement élevé, la survie tout au long du secondaire reste un défi afin d'assurer une plus grande efficacité du système éducatif. En termes de qualité de l'enseignement, les résultats d'apprentissage montrent que la grande majorité des enfants sénégalais ne terminent pas le cycle primaire avec des compétences suffisantes en mathématiques et en lecture.

FIGURE 5 : Le taux de survie



Source : Estimations des auteurs basées sur DHS 2015

Le nombre de jeunes non scolarisés constitue un défi considérable au Sénégal, selon l'Etude Nationale sur les Enfants et les Jeunes Hors du Système Educatif¹⁹¹, sur une population scolarisable d'enfants et de jeunes âgés de 6 à 16 ans estimée à 4 022 229, l'effectif des enfants scolarisés s'établit à 2 523 973, contre 324 209 enfants déscolarisés et un effectif d'enfants jamais scolarisés de 1 174 077. Au total, en 2016, un effectif de 1.498.286 enfants et jeunes âgés de 6 à 16 ans étaient hors du système éducatif, soit 37 % de l'effectif de ce groupe d'âge censé être inscrit à l'école selon la loi sénégalaise. En d'autres termes, plus d'un enfant sur trois parmi ceux âgés entre 6 et 16 ans se trouvait hors du système éducatif en 2016. Cette population scolarisable hors du système éducatif est dominée par les enfants qui n'ont jamais été scolarisés dont l'effectif atteint 1 196 953 enfants, soit 78,6 % du total des enfants et jeunes âgés entre 6 et 16 ans qui se trouvent hors du système éducatif, alors que les déscolarisés représentent 21,4 % de l'effectif.

En outre, l'étude indique qu'au niveau primaire, environ 40% des enfants non scolarisés considèrent la qualité comme le principal obstacle à la scolarisation, tandis que 13% estiment le coût comme une contrainte¹⁹².

Toutefois, le faible accès, particulièrement prononcé dans certaines des régions du pays, ne traduit pas un rejet par les parents de toute forme d'éducation pour leurs enfants, mais exprime plutôt une demande éducative plus exigeante et plus sélective à laquelle l'offre du

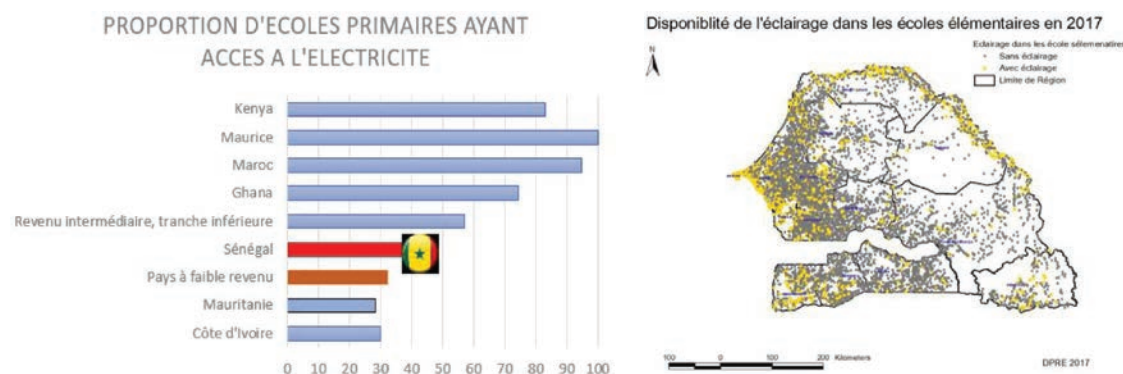
¹⁹¹ USAID : Etude Nationale sur les Enfants et les Jeunes Hors du système éducatif, Juin 2017.

¹⁹² Idem.

formel ne semble pas répondre. Pour une partie importante de parents, l'éducation religieuse dispensée par les daara compense ou complète l'éducation formelle. L'analyse de la fréquentation des daara par les enfants en atteste l'importance. Parmi les enfants de 6 à 11 ans hors du système éducatif, 68 % fréquentent le daara, soit plus de deux enfants sur trois de cette catégorie (USAID, 2017).

Pour ce qui est de l'environnement global des écoles on note que cet indicateur aussi est caractérisé par des disparités importantes entre les régions. Ainsi, près de 80 % des écoles du Sénégal sont dépourvus d'électricité et 28% de disponibilité en eau. A l'exception de Maurice, où toutes les écoles sont raccordées au réseau électrique. Au Cap-Vert et au Kenya, ce chiffre est supérieur 50 %. Le Sénégal avec 24% des écoles ayant accès à l'électricité ne se situent pas dans une bonne position.

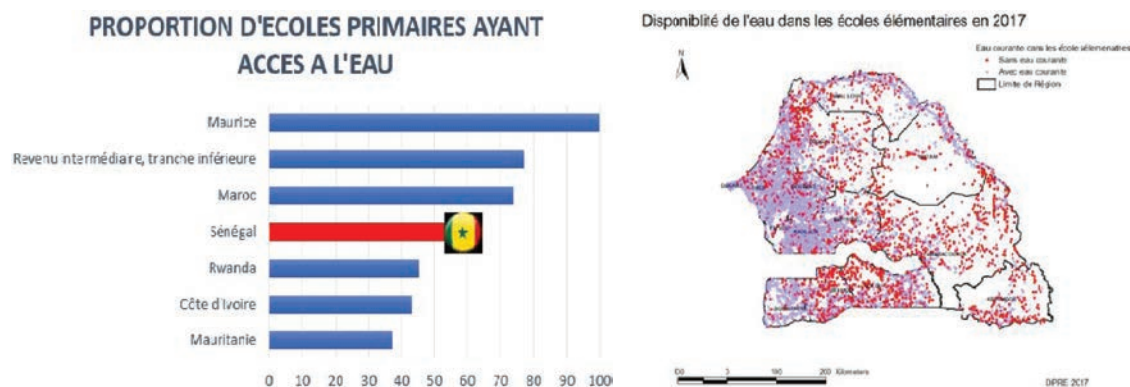
FIGURE 6 : Proportion d'écoles primaires ayant accès à l'électricité



Source : ISU et Ministère de l'Éducation Nationale

Le Sénégal est dans une position relativement bonne en matière de disponibilité de l'eau dans les écoles. Toutefois, il reste près de 20% des écoles sans eau essentiellement dans les zones rurales.

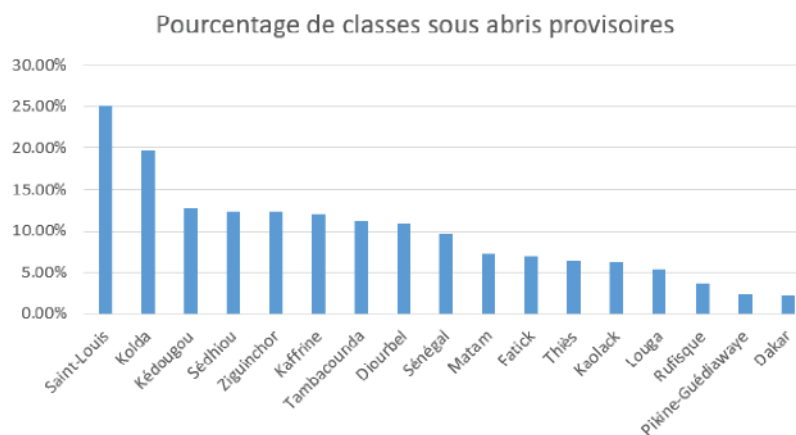
FIGURE 7 : Proportion d'écoles primaires ayant accès à l'eau



Source : ISU et Ministère de l'Éducation Nationale

Malgré les efforts dans la construction des salles de classe en remplacement des abris provisoires, le pourcentage demeure significatif (10% soit 4537 salles de classes). Cette situation reste préoccupante et affecte la durée de l'année et le respect du quantum horaire en fonction des données climatiques. Les proportions de salles de classe sous abris provisoires sont plus importantes à Saint Louis (25,10%), à Kolda (19,64%), à Kédougou (12,82%), à Sédhiou (12,29%) à Ziguinchor (12,28%) et à Kaffrine (12,02%).

FIGURE 8 : Pourcentage de classes sous abris provisoires



Source : Ministère de l'Éducation Nationale

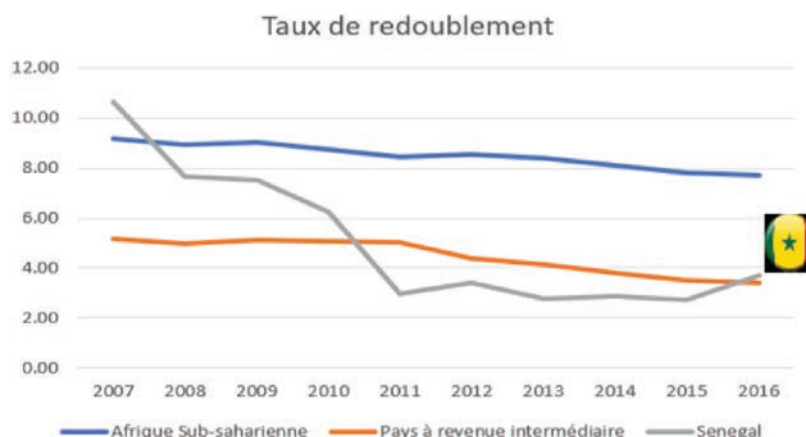
Cette situation n'est pas favorable au développement des innovations technologiques et la promotion des sciences. Elle ne favorise pas non-plus les pratiques d'hygiènes adéquates au sein des écoles pour limiter la propagation de certaines maladies pouvant altérer le bien-être ou les résultats scolaires des enfants. De plus, la croissance démographique qui est 3% absorbe tous les efforts du Gouvernement en matière. Sans une vraie politique de maîtrise de la croissance démographique et une politique volontariste qui permet à l'éducation d'accompagner une véritable l'éducation restera confrontée aux mêmes difficultés dans les années à venir.

B. Qualité de l'Éducation

Une amélioration de la qualité mais qui reste en deçà des attentes

Les performances observées en matière d'apprentissage dans le cadre du PAQUEEB indiquent une amélioration significative les performances des élèves en lecture et en mathématiques au CP et au CE. En effet, le pourcentage d'élèves de CP et de CE2 qui démontrent leur aptitude à lire et à comprendre des textes conformes à leur niveau a atteint 59,73 % et 60,27 % en 2017 contre 34,5 et 51,7 en 2012 respectivement. Pour ce qui est des calculs, le pourcentage d'élèves de CP et de CE2 qui démontrent leur capacité à calculer et à résoudre des problèmes de

FIGURE 9 : Taux de redoublement



Source : Worldbank database et Ministère de l'Education

mathématiques conformes à leur niveau d'étude a atteint respectivement 59, 21% et 54, 20% en 2017 contre 51,09 et 46,02 en 2012. Cette situation s'est accompagnée par une baisse du taux de redoublement qui est passé de près de 10% à moins de 4% entre 2007 et 2016.

De faibles niveaux d'apprentissage persistants. Malgré les résultats positifs obtenus dans le cadre du PAQEEB et cités plus haut, le dernier test du Partenariat pour l'Amélioration de la Lecture et des Mathématiques à l'Elémentaires (PALME 2013) a montré que seuls 35%, 52% et 55% des élèves de 2e, 4e et 6e années du primaire, respectivement, avaient acquis les compétences minimales en lecture et que 51%, 46% et 30% ont acquis les compétences minimales en mathématiques.

La grande majorité des enfants sénégalais n'achèvent pas l'enseignement primaire avec compétences suffisantes en mathématiques et en lecture. Les analyses du PASEC montrent que, bien que 60 % des enfants terminent le cycle primaire au Sénégal, 61% des élèves de 6eme année réussissent les tests PASEC de compétences minimales requises en lecture et seulement 41% en mathématiques. Ainsi on estime que seulement 32 % des enfants terminent leurs études primaires en ayant acquis des compétences suffisantes.

Une observation plus étroite du PASEC par quintile de richesse révèle des grandes disparités en matière d'acquis scolaires. Les plus pauvres sont sous-représentés parmi les élèves de 6e année ayant acquis des compétences suffisantes à la fois en mathématiques et en lecture pour satisfaire aux tests PASEC. Par exemple, seulement 9% des élèves de 6e année ayant acquis des compétences suffisantes dans ces deux disciplines sont issus du quintile le plus pauvre et 13% du second quintile. En termes de disparités par quintile de richesse et sexe, seulement 23% des filles appartenant aux 20% les plus pauvres de la population ont acquis des compétences suffisantes en lecture contre 79% des filles appartenant aux 20% les plus riches de la population. En

mathématiques, 31% des filles appartenant aux 20% les plus pauvres de la population ont acquis des compétences suffisantes contre 75% des filles appartenant aux 20% les plus riches de la population. Des disparités similaires existent également entre les garçons appartenant aux couches les plus démunies et les plus riches de la population sénégalaise. En conséquence, le Sénégal se classe 7ème sur 10 pays en ce qui concerne l'accès des enfants les plus pauvres à une éducation de qualité.

La qualité de la formation continue des enseignants est insuffisante et le mécanisme de remédiation des enseignants est faible. Au niveau de la Formation initiale celle-ci ne remplit pas complètement sa mission de préparation des enseignants aux besoins du terrain. Avec une durée de neuf mois, cette formation théorique et académique ne va dans le sens d'une plus professionnalisation de la fonction enseignante. Le dernier rapport sur les indicateurs de prestation de services au Sénégal (2010) avait estimé que 52% des enseignants du Sénégal possédaient le minimum de connaissances. Cette situation est en partie une conséquence de la mauvaise mise en œuvre de la politique éducative entre 2005 et 2010. Jusqu'en 2005, la politique du Sénégal était que tous les enseignants du primaire entraient dans la profession par le biais d'un système contractuel (volontaires et contractuels) afin de pouvoir recruter un nombre suffisamment important d'enseignants dans la limite des ressources disponibles pour répondre aux objectifs d'inscription et autres. Il faut souligner qu'actuellement, le profil d'entrée nécessite au moins le Baccalauréat. Les candidats admis sont formés dans les Centres Régionaux des Personnels de l'Éducation (CRFPE) pour une durée de neuf mois, Toutefois, le système continue à gérer un stock d'enseignants n'ayant jamais bénéficié de formation initiale.

Cette situation pose le problème du continuum entre formation continue et formation initiale. L'OCDE dans son Examen multidimensionnel du Sénégal, note *qu'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. Il n'existe pas de politique de formation continue¹⁹³.

De plus, la formation des directeurs d'école, qui est essentielle à la performance scolaire, est également limitée. Les résultats du PASEC 2015 montrent que les compétences réelles des directeurs, est un des facteurs sur lequel, il est essentiel d'agir pour réduire les inégalités scolaires et améliorer les niveaux de compétence des élèves.

En outre, il y a souvent peu d'apprentissage interactif dans les classes et l'utilisation extrêmement limitée de la technologie, qui est un outil précieux pour promouvoir l'interaction en classe, diversifier les approches d'apprentissage et mesurer les performances des élèves. Cette situation

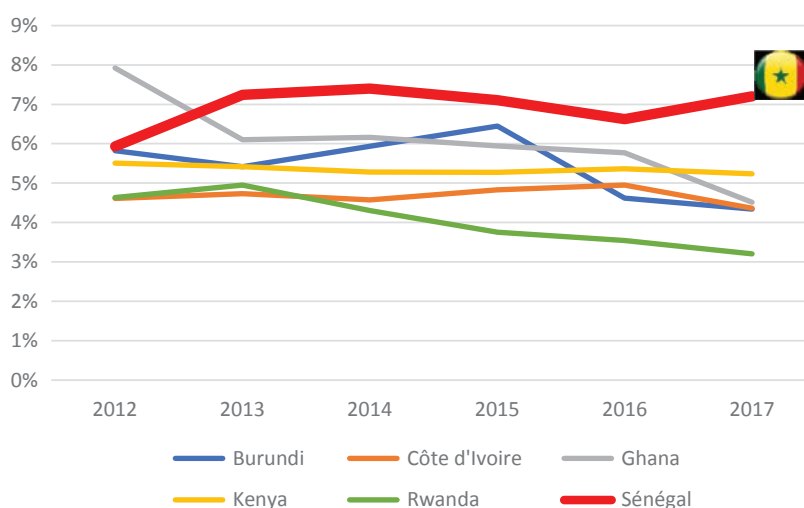
¹⁹³ OCDE : Examen multidimensionnel du Sénégal, 2017.

incite à mettre en place des programmes de formation des enseignants pour un renforcement des capacités qui assurent une utilisation optimale des infrastructures technologiques.

Des allocations budgétaires importantes en faveur de l'éducation de base peu efficiente

Une part importante du budget de l'état est consacrée à l'éducation et à la mise en œuvre de la politique sectorielle. Cet effort a continué à augmenter considérablement ces dernières années. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont passées de 5,7% en 2012 à 7,2% du PIB en 2017 ce qui place le Sénégal au rang des pays qui dépense le plus dans le secteur en Afrique (4.4%) et 4% en moyenne dans les pays à revenu intermédiaire. En pourcentage des dépenses publiques totales, l'allocation à l'éducation est passée de 21,5% en 2007 à 27% en 2018.

FIGURE 10 : Dépenses en pourcentage du PIB

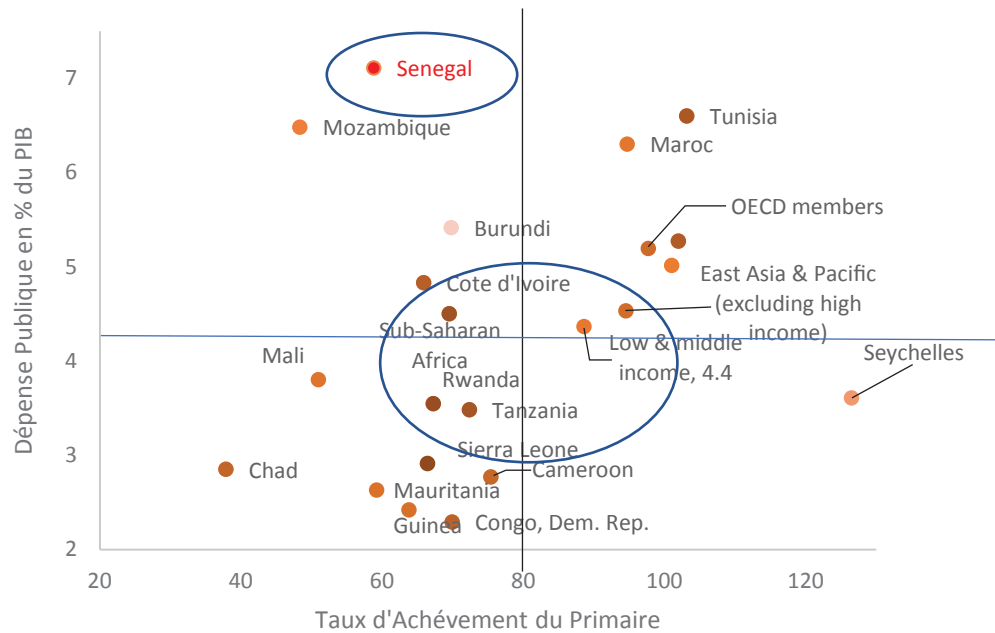


Source : Estimations des auteurs sur la base des données de l'Institut Statistiques UNESCO

La dernière revue des dépenses conduite en 2014 montre que les ressources mobilisées ont du mal à se transformer en résultats attendus. Le Figure 11 illustre le niveau d'inefficience dans les dépenses publiques d'éducation comparativement à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne qui dépense moins de 5% du PIB pour un taux d'achèvement de 70%.

En termes de dépenses publique en éducation en pourcentage du PIB, le Sénégal surclasse largement la moyenne de l'Afrique Sub-Saharienne, la moyenne des pays à revenu moyen inférieur, la moyenne des pays à faible revenu et la moyenne de ses 'aspirational peers' (ses pairs auxquels ils ambitionneraient d'atteindre). En termes de la qualité de l'apprentissage, le Sénégal obtient un score de 412 sur une échelle où 625 représente un niveau avancé et 300, un niveau minimum. Le score du test harmonisé du Sénégal est également plus élevé que celui de tous ses comparateurs à l'exception de le Moldavie.

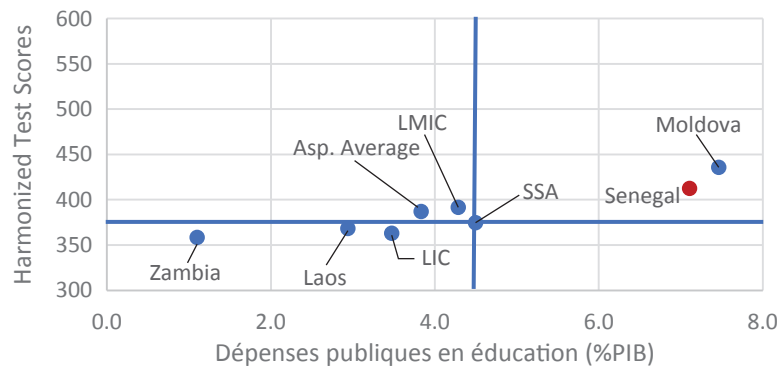
FIGURE 11 : Efficience des dépenses publiques en éducation



Source : Institut des Statistiques de l'UNESCO

Toutefois, l'augmentation des dépenses publiques observées ces dernières années dans le système éducatif ne s'est pas traduite systématiquement par une amélioration significative de la qualité. En fait, les ressources servent de plus en plus à financer le fonctionnement des institutions et l'augmentation des salaires face à la pression grandissante des syndicats. A titre illustratif et selon le rapport sur les comptes nationaux de l'éducation¹⁹⁴, l'analyse de la structure des dépenses publiques selon la catégorie (courantes et capital) par ministère, montre une importance prononcée des dépenses courantes qui représentent au moins 77% dans tous les

FIGURE 12 : Efficience des dépenses publiques en éducation, Sénégal et comparateurs



Source: WDI and Harmonized Learning Outcomes

¹⁹⁴ Financement public et extérieur de l'Éducation au Sénégal ; 2016.

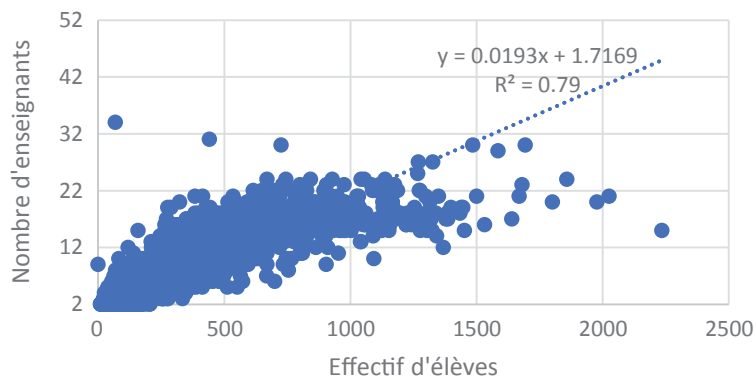
ministères, avec une moyenne de 88,46% sur la période allant de 2009 à 2014. Le poids des dépenses courantes est plus important dans le MEN avec un pourcentage de 95,72% sur la période de 2009 à 2014, en relation avec celui des salaires des enseignants. L'enseignement primaire publique représente à lui seul 31,20% des dépenses totales allouées à l'éducation tous les sous-secteurs confondus et près de 50 % des dépenses du ministère de l'éducation nationale couvrant entre autres le préscolaire, le secondaire, l'alphabétisation et les autres formes d'éducation non formelle.

En abordant l'efficience sous l'angle de l'efficacité interne du système, il ressort que les coefficients d'efficacité interne ont accusé une tendance baissière ces dernières années malgré la hausse substantielle des ressources injectées dans le secteur. Cette baisse de cette efficacité est due à une conjugaison de facteurs endogènes et exogènes. Selon le rapport de l'évaluation de la phase 1 du PAQUET (2016), l'élémentaire, pour un coût moyen annuel par élève de 116 000 F CFA, les redoublements et les abandons ont un coût financier énorme sur le budget de l'éducation. Sur l'ensemble des dépenses exécutées durant la période 2012–2015 pour un montant de 766 697 887 000 de F CFA, les redoublements (3,70%) et abandons (10,01%) représentent un montant de 105 226 560 000 soit 13,72%. Globalement, le coût financier des redoublements et des abandons accuse une tendance haussière qui s'explique par l'augmentation des taux de redoublement et d'abandon.

L'inefficacité dans l'allocation des ressources humaines et financières est un défi majeur car elle constitue un gaspillage des ressources qui sont déjà limitées et par conséquent affecte l'efficacité et l'efficience du secteur éducatif. En effet, il existe une disparité dans l'allocation des enseignants au niveau primaire par inspection académique et zone de résidence au Sénégal (Figure 13) avec un aléa de 20% dans les allocations.

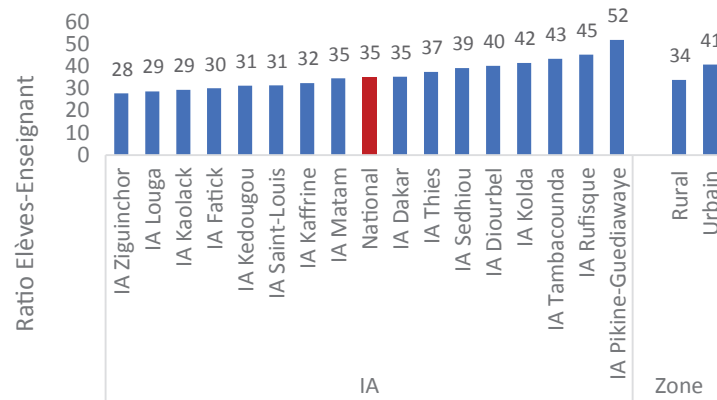
La Figure 14 montre le Ratio Elèves-Enseignant (REE) par inspection académique et zone de résidence. Le REE dans 50% des inspections académiques se situent au-dessus de la moyenne

FIGURE 13 : Répartition des enseignants par nombre d'élèves



Source : Ministère de l'éducation

FIGURE 14 : REE par inspection académique et zone de résidence



Source : Ministère de l'éducation

nationale qui est de 35. En termes de disparité entre les zones urbaines et rurales, le REE dans les écoles primaires publiques des zones rurales est de 41 élèves pour un enseignant comparé à 34 élèves pour un enseignant dans les zones urbaines.

Dans tous les cas, avec un taux de croissance démographique de l'ordre de 3 % et une population d'enfants et de jeunes qui (0 et 26 ans) qui représentent plus de 64% de la population la pression sur le système éducatif se pose avec plus d'acuité et exigera une rationalisation des dépenses pour mieux accueillir les flux grandissants et préparer les conditions d'une réussite de tous.

C. Défis exogènes et économie politique

La mise en œuvre de réformes dans le secteur éducatif, en particulier pour l'amélioration de l'offre éducatif dans l'enseignement élémentaire pourrait être affectée par quatre facteurs qui caractérisent l'économie politique du Sénégal. Il s'agit du mouvement syndical, du phénomène de la natalité, de la centralisation du processus de décision et plus particulièrement pour l'éducation primaire de la nature de la demande sociale par endroit.

Les grèves répétitives qui paralysent le système éducatif public au Sénégal et réduisent le quantum horaire ont des conséquences néfastes sur la qualité des enseignements et apprentissage et entament la crédibilité du système. Les parents à la recherche d'alternative portent leur choix sur le privé pour ceux qui ont le moyen ; mais souvent sans offre de qualité ou l'enseignement traditionnel coranique dont le curriculum n'intègre pas les compétences minimales requises pour les besoins de l'économie. La résolution des revendications des enseignants se fait de manière ad hoc hors du contexte des réformes arrêtées en matière d'allocation des ressources dans le système.

La société sénégalaise est nataliste et cela influence la dynamique démographique. Malgré les efforts faits au Sénégal dans ce domaine de la population, la demande d'enseignement va s'accroître encore plus vite que l'évolution des moyens alloués au secteur et qui explique en partie le volume important d'abris provisoires en particulier dans le primaire.

Le Sénégal est réputé différer ses programmes de réformes et quand c'est mis en œuvre, cela peut se faire avec de longs délais. Cette situation découle de la centralisation du processus de décision qui souvent traîne en longueur. Tout remonte « aux hautes autorités ». Par ailleurs les contenus de réformes sont insuffisamment expliqués aux citoyens pour se l'approprier et servir d'alliés contre les intérêts qui s'opposent à ces réformes. L'implication des associations des parents d'élèves supposées représenter les bénéficiaires reste encore passive, faute d'une bonne représentativité. La représentation de la société civile influence peu les décisions.

Enfin, une importante frange de la population n'est pas encore prête à envoyer leurs enfants à « l'école dite française ». A titre d'exemple l'agglomération de Touba qui accueille environ un million d'habitants n'est pas dans la carte scolaire du Sénégal. Cela affecte l'effectif d'enfants non scolarisés dans ce système. Pourtant une importante communauté d'intellectuels issues de ce terroir émerge comme groupe de changement des pratiques conservatrices. Ils peuvent contribuer à inverser cette tendance du rejet de l'école formelle s'ils sont invités dans les réflexions.

Bibliographie

Banque Mondiale (2015). République du Sénégal, revue des dépenses publiques du secteur de l'Éducation.

Banque Mondiale (2018). Projet d'Amélioration de la Qualité et de l'Équité de l'éducation de base, Rapport d'évaluation.

Banque Mondiale (2018). Apprendre, Pour réaliser la promesse de l'Éducation, Rapport sur le Développement dans le monde.

Banque Mondiale (2018). Perspectives – l'école au service de l'apprentissage en Afrique.

Banque Mondiale (2017) From Mines to Wells to Well-Built Minds: Turning Sub-Saharan Africa's Natural Resource Wealth into Human Capital.

Bruns et Luque (2015). Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean.

Bold et al. (2017) What Do Teachers Know and Do? Does It Matter? Evidence from Primary Schools in Africa.

Carneiro P., Koussihouédé O., Lahire N., Meghir C., and Mommaerts C. (2015). Decentralizing Education Resources: School Grants in Senegal. Working Paper 21063.

Bruns et al. (2011) Achieving world class education in Brazil. Making schools work: new evidence on accountability reforms.

Commission pour l'éducation (2017). La génération d'apprenants : investir dans l'éducation pour un monde en pleine évolution.

Gouvernement du Sénégal, Ministère de l'Éducation Nationale, 2017, Rapport Nationale sur la Situation de l'Éducation (RNSE), Ministère de l'Éducation Nationale.

Gouvernement du Sénégal, Ministère de l'Éducation Nationale, 2017, Bilan de l'évaluation de la Phase 1 du paquet.

Gouvernement du Sénégal, Ministère de l'Éducation Nationale, 2018, Lettre de Politique Générale pour le Secteur de l'Éducation et de la formation, République du Sénégal.

Gouvernement du Sénégal, Ministère de l'Éducation Nationale, 2018, Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence 2018 -2030 (PAQUET-EF).

Gouvernement du Sénégal, Ministère de l'Éducation Nationale, 2018, Projections des couts et du financement du PAQUET – EF pour la période 2018–2030.

Gouvernement du Sénégal, Ministère de l'Éducation Nationale, 2018, Comptes Nationaux de l'Éducation : financement publique sur ressources internes et externes.

Hanushek, E. and Rivkin, S. (2010). The quality and distribution of teachers under the No Child left Behind act. *Journal of Economic Perspective*. Vol. 24 (3), pp. 133–150.

Nye B., Konstantopoulos D., and Hedges L. (2004). How large are teachers' effects. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 26(3), pp. 237–257.

OCDE, 2018, Examen multidimensionnel du Sénégal, Volume 3 : De l'Analyse à l'Action.

Park, A., & Hannum, E. (2001). "Do Teachers Affect Learning in Developing Countries?: Evidence from Matched Student-Teacher Data from China." Paper presented at the Conference Rethinking Social Science Research on the Developing World in the 21st Century. Park City, Utah: Social Science Research Council.

Rivkin S., Hanushesk E., and Kain F. (2005). Teachers, schools, and economic achievement. *Econometrica – Journal of the Economic Society*. Vol 73 (2), 417–458.

Rockoff J. (2004). The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data. *The American Economic Review*. Vol. 94 (2), Papers and Proceedings of the One Hundred Sixteenth Annual Meeting of the American Economic Association San Diego, CA, January 3–5, 2004. pp. 247–252.

Sanders, W. L., & Rivers, J. C. (1996). Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement. Knoxville, YN: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center. UNESCO, 2017/2018, Rapport Mondial de Suivi de l'éducation.

USAID, 2016, Etude nationale sur les enfants et les jeunes hors du système éducatif au Sénégal.

Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN (PASEC), 2014, Performances du Système Educatif Sénégalais, Compétences et Facteurs de Réussite au Primaire.

Revue Internationale d'Education de Sèvres, 2010, L'impact des TICE sur la formation des enseignants en Corée.

UNICEF - Bureau Pays de l'UNICEF au Sénégal, Faculté des Sciences et Technologies de l'Education et de la Formation (FASTEF), Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2016, Les Enfants Hors ou en Marge du Système Scolaire Classique au Sénégal.

USAID, 2016, Etude nationale sur les enfants et les jeunes hors du système éducatif au Sénégal.

Crédits photo d'ouverture avant (*dans le sens des aiguilles d'une montre en partant du haut à gauche*) :

«Shelling groundnut with local shellers» by International Institute of Tropical Agriculture is licensed under CC BY-NC 2.0.

«Dakar» by Kalyan Neelamraju is licensed under CC BY-NC-SA 2.0.

© Sarah Farhat/World Bank.

iStock.com / luoman.



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE