© OCDE 2018

Chapitre 2

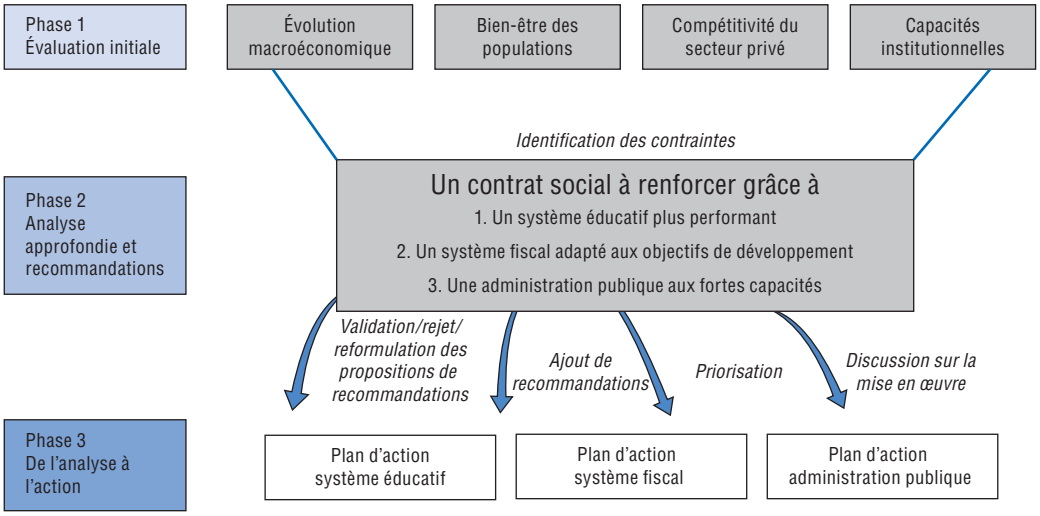
Plan d'action des recommandations pour le Sénégal et proposition de mise en œuvre

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

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

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

Graphique 2.1. **Le processus de l'Examen multidimensionnel du Sénégal**



Source : Auteurs.

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

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

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

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

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

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

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

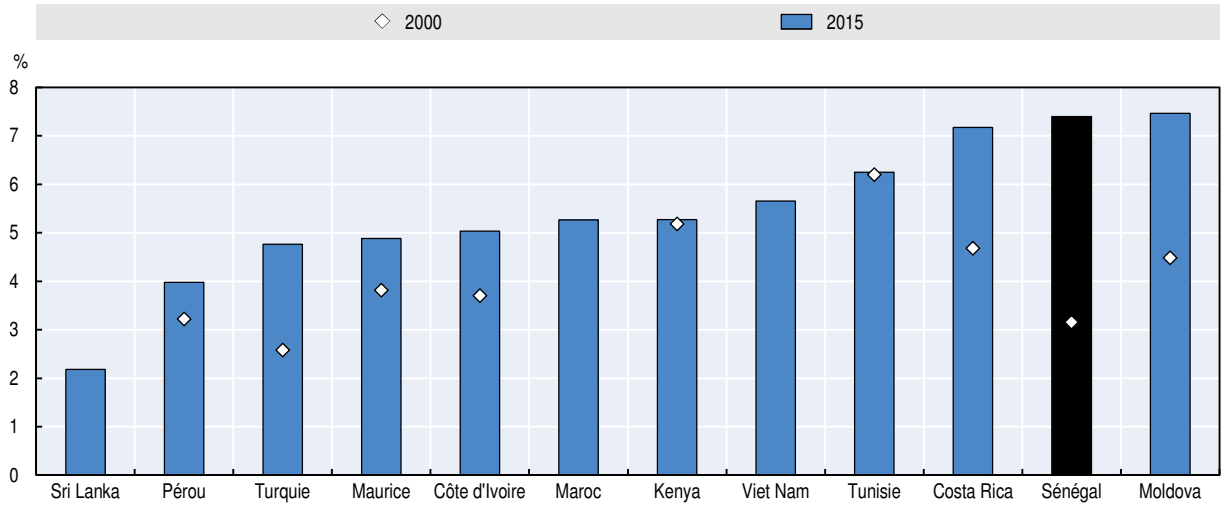
Le gouvernement met à disposition des moyens importants et mène de nombreuses initiatives, mais les résultats peinent encore à se faire suffisamment sentir. La part des dépenses d'éducation dans les dépenses publiques n'a cessé de croître de 21.2% en 2007 à 26.5 % en 2015 (MEN, 2016 ; Unesco, 2017),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

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

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

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

Dépenses en éducation en pourcentage du PIB



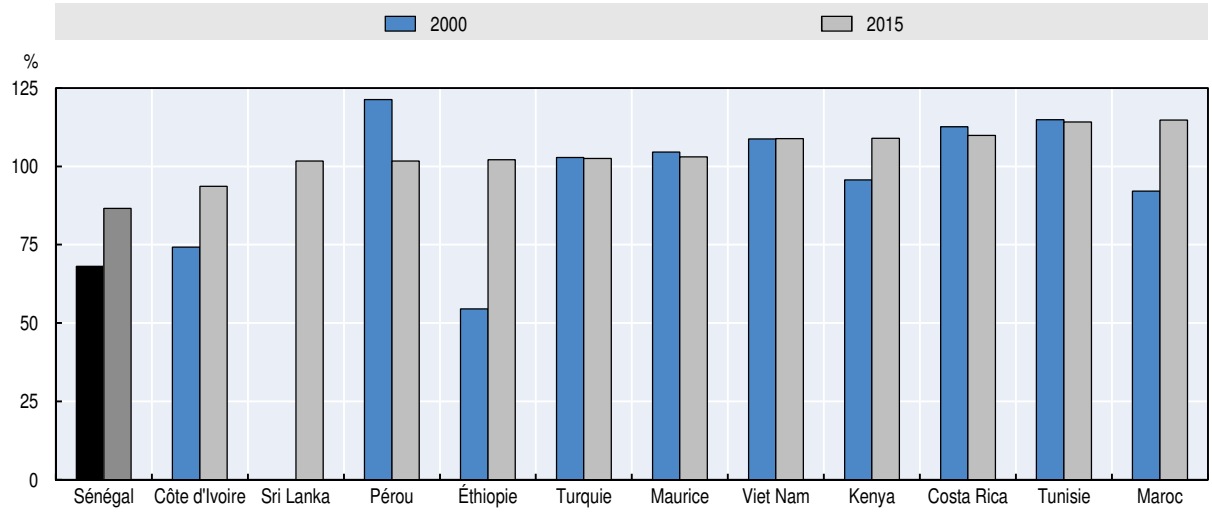
Note : Les données datent de 2015 pour le Kenya, Maurice, le Pérou, le Sri Lanka, la Tunisie et la Turquie ; de 2014 pour la Côte d'Ivoire et le Viet Nam ; de 2013 pour Moldova et le Sénégal ; de 2012 pour le Costa Rica ; et de 2009 pour le Maroc. Ce graphique diffère du Volume 1 de l'Examen multidimensionnel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

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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933715037*

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

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



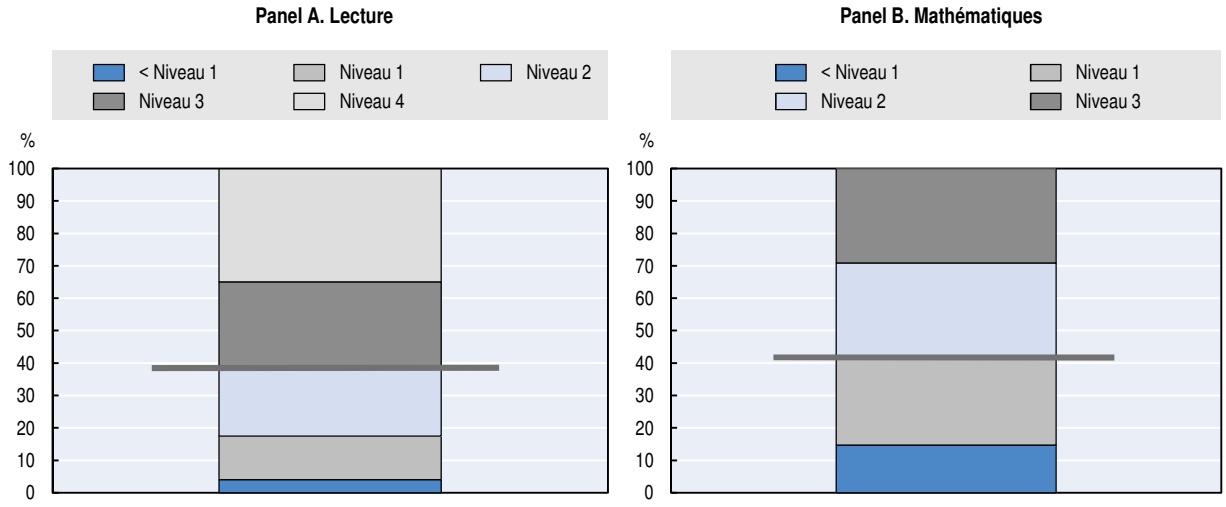
Note : Les données pour le Sénégal viennent de la base UIS de l'Unesco pour 2000, et du MEN pour 2015.

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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933715056*

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

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



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

Source : Pasec (2016).

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

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

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

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

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

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

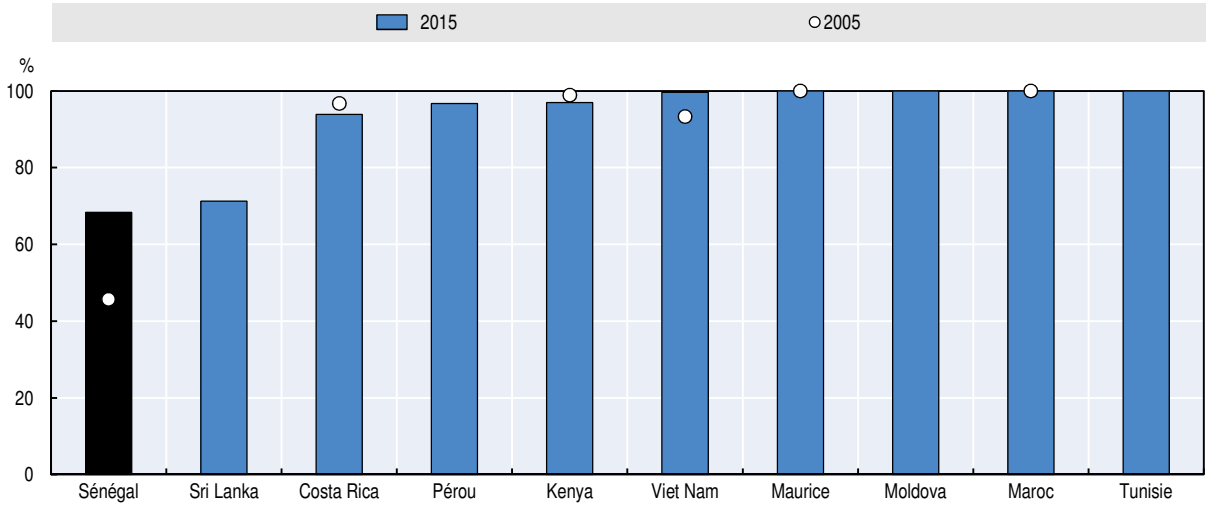
Le dialogue de gestion et l'évaluation de la performance sont peu ancrés dans la culture des agents de l'État sénégalais. Le contrôle budgétaire continue à dominer les préoccupations, aux dépends d'une approche plus holistique, mieux centrée sur les performances du système éducatif. Le dialogue de gestion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

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

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

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

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



Note : Les données pour le Kenya datent de 2009.

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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933715094*

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

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

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

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

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

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

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

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

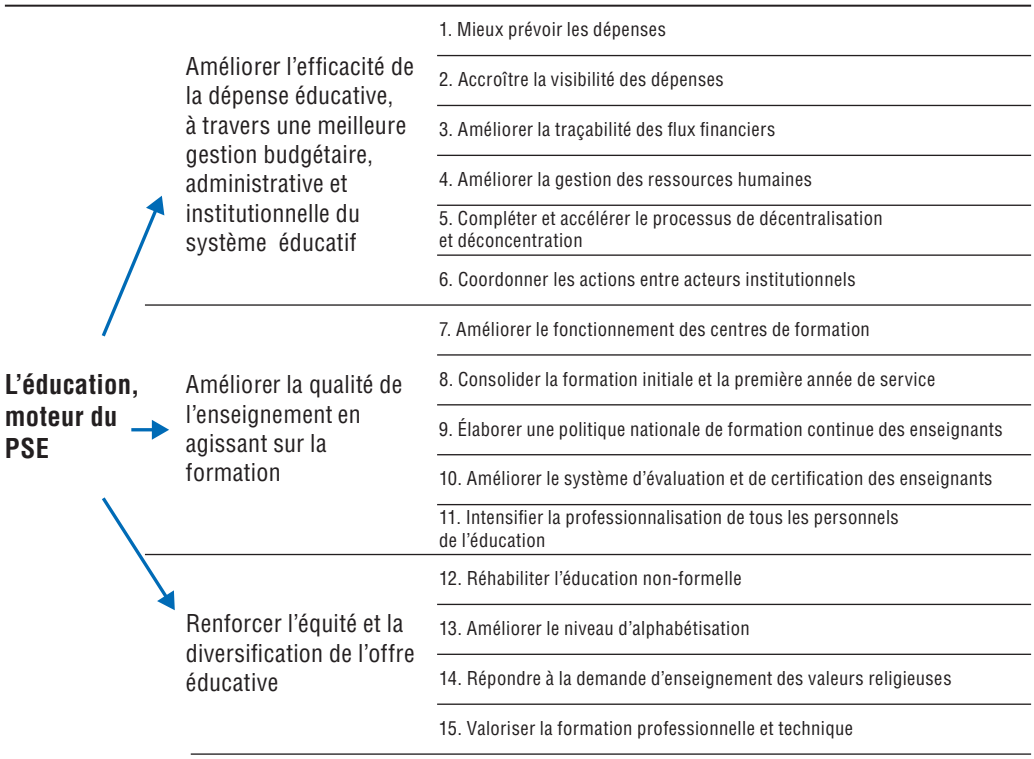
Les écoles franco-arabes enregistrent un net succès. Elles se sont développées, passant de 9 à 374 entre 2002 et 2014, en réponse à une demande des parents insatisfaits par l'école publique, qui ne jouit pas toujours d'une bonne réputation. Quant aux *daaras*, qui continuent de dominer sur l'école formelle dans certaines régions du pays, elles offrent une alternative à la crise de l'école formelle, sous réserve que l'État maintienne un contrôle sur les enseignements et les pratiques pédagogiques. Or les *daaras* sont encore insuffisamment accompagnées. Le manque de données sur les *daaras* complexifie le bon encadrement de cette forme d'éducation. Le récent programme de modernisation des *daaras* démarre lentement (en janvier 2017, il n'existe que 132 *daaras* modernes au lieu des 164 prévues initialement ; MEN, 2017), mais laisse entrevoir de belles perspectives. La FSPE a par ailleurs lancé une initiative pour moderniser les *daaras*, au travers de son programme « *Daara* communautaire » auprès de10 *daaras* des régions de Dakar et Louga et qui devrait s'étendre à 200 *daaras* sur les cinq prochaines années (FSPE, 2017).

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

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

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

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



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

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

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

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

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	• 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	• Mettre en place un dispositif de formation et de renforcement des 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	• Institutionnaliser les comptes nationaux de l'éducation • Mettre en place des comptes régionaux de l'éducation, dans une dynamique de renforcement des capacités des acteurs locaux • Institutionnaliser l'organisation des revues régionales	
2.2. Poursuivre les efforts d'encadrement et de diminution progressive des dépenses cachées des ménages et les mesurer précisément		
Recommandation 3 : Améliorer la traçabilité des flux financiers		
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	• 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*	• 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*	• 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*	• 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	• Réaliser une analyse rigoureuse des besoins actuels et futurs • Mettre à disposition un budget conforme aux besoins	2
4.3. Généraliser l'utilisation de Management intégré des ressources axé sur une dotation rationnelle (Mirador) en formant les personnels des institutions déconcentrées, en exploitant les fonctions du logiciel (notamment en gestion de plan de carrière) et en incluant des modules de formation professionnelle pour les enseignants afin que Mirador devienne la ressource de référence pour tous les personnels de l'éducation	• Planifier une enveloppe budgétaire pour la formation du personnel des institutions déconcentrées • Mettre en connexion Mirador avec le fichier unifié des agents de l'État pour une meilleure gestion de la carrière des enseignants	3

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

Recommandation 5 : Compléter et accélérer le processus de décentralisation et déconcentration		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
5.1. Développer des politiques éducatives ancrées localement en octroyant plus de responsabilités et d'autonomie dans la gestion de l'éducation aux collectivités locales*	● 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	● Concevoir un guide précisant le rôle de chaque acteur au niveau de la chaîne décisionnelle	2
Recommandation 6 : Coordonner les actions des acteurs institutionnels		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
6.1. Créer une instance de coordination interministérielle du secteur de l'éducation et de la formation*	● Avoir une instance autonome administrativement et financièrement dont le président et les membres seront nommés par décret présidentiel ou par arrêté du Premier ministre	
6.2. Œuvrer à réduire l'éclatement du pilotage des réformes éducatives, par exemple en mettant en place une instance permanente de politique éducative qui dépasse la simple participation à l'élaboration des textes d'orientation du secteur (LPGS, programme, etc.)	● Coordonner la politique d'éducation et de formation du secteur en matière : ❖ d'orientation ❖ de contenus de formation ou d'enseignement/apprentissage ● Vérifier la cohérence et la conformité des différents programmes des sous-secteurs en rapport avec les objectifs de développement du pays ❖ Mettre en place des programmes sectoriels (par exemple en matière de culture scientifique) ❖ Favoriser les programmes sectoriels à l'image du Paquet-EF ❖ Mettre en place un observatoire ou une plateforme chargée de la production des statistiques du secteur	1

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

Recommandation 7 : Améliorer le fonctionnement des centres de formation***		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
7.1. Optimiser le rôle des CRFPE en leur accordant des prérogatives de formation du personnel cadre et en proposant aux enseignants des formations en présentiel ou à distance	● Mettre en place un plan de développement qui réorganise et met en réseau les CRFPE en tenant compte de toutes les fonctions de formation et de recherche ● Mettre en place un manuel de procédures et de gestion des CRFPE ● Mettre à jour le cadre juridique et réglementaire sur la base du plan de développement adopté ● Développer des partenariats entre les CRFPE, les universités et les instituts de recherche ou de formation	
7.2. Transformer les CRFPE en centres de formation et de ressources éducatives en mesure d'assurer la jonction avec la recherche et l'enseignement supérieur en s'appuyant sur l'élargissement de la carte scolaire à travers le pays		
7.3. Harmoniser les niveaux de diplôme d'entrée aux CRFPE pour attirer les meilleurs candidats dans la profession et proposer dans le catalogue de formation des modules de préparation aux concours d'entrée		
7.4. Respecter le calendrier et la régularité du concours, éléments essentiels qui participent à la stabilité du système de formation et à la qualité des futurs enseignants		
Recommandation 8 : Consolider la formation initiale et la première année de service		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
8.1. Respecter les temps réglementaires pour l'organisation des concours	● 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	
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	2
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		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
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 de l'Inspection de l'éducation et de la formation (IEF) • Mettre à disposition de nombreux conseillers dans les IEF. Des modalités d'accès pourraient être ouvertes aux instituteurs de classe exceptionnelle n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite	3
9.4. Étendre l'Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (Ifadem) à l'ensemble des enseignants sur tout le territoire, en s'assurant des fonds propres	• Élaborer un document de politique de formation à distance pour les enseignants sous la responsabilité des CRFPE • Planifier une enveloppe budgétaire pour la formation	
Recommandation 10 : Améliorer le système d'évaluation et de certification des enseignants		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
10.1. Mettre en place des dispositifs multiples d'évaluation des enseignants, des établissements scolaires et du système éducatif, et considérer l'évaluation formelle comme faisant partie de leur formation continue	• 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*	• Augmenter le quota de recrutement • Opter pour un corps unique d'inspecteurs de l'éducation avec des options (préscolaire, élémentaire, moyen ou secondaire, FPT)	
10.3. Veiller à ce que les enseignants reçoivent des commentaires sur leur travail venant de plusieurs sources (inspecteurs, directeurs, conseillers pédagogiques, collègues) à travers l'évaluation	• Partager les fiches d'évaluation avec les personnes concernées (enseignants, inspecteurs, etc.)	2
10.4. Procéder à la certification des enseignants nouveaux sortants selon un calendrier clair et régulier, correspondant à un plan de carrière établi*	• Réserver les deux derniers mois de la deuxième année de formation aux examens pratiques de certification	
Recommandation 11 : Intensifier la professionnalisation de tous les personnels de l'éducation		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
11.1. Renforcer le rôle de leader des directeurs d'établissement grâce au renforcement et à l'allongement des formations de soutien et de qualification	• Organiser des séances de renforcement des capacités systématiques des nouveaux directeurs et chefs d'établissements dans toutes les inspections d'académie • Revoir le mode de nomination des directeurs et chefs d'établissements • Valoriser la fonction de directeur et de chef d'établissement	1
11.2. Renforcer les capacités des formateurs dans les écoles de formation et des inspecteurs**	• Élaborer des modules et des plans de renforcement des capacités pour la formation continue des formateurs • Mettre en place un plan de renforcement des capacités des inspecteurs.	

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

Recommandation 12 : Réhabiliter l'éducation non-formelle		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
12.1. Développer et renforcer les formes alternatives d'éducation, qu'elles soient religieuses, professionnelles ou d'alphabétisation*	• 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*	• 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	• Réaliser un état des lieux de l'existant • Mettre en place le système d'information statistique et le pérenniser	2

Recommandation 13 : Améliorer le niveau d'alphabétisation		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
13.1. Financer les programmes d'alphabétisation à hauteur des accords de Bamako (3 % du budget de l'éducation)	• 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	• Mettre en place un dispositif de suivi	3
Recommandation 14 : Répondre à la demande d'enseignement des valeurs religieuses tout en gardant le contrôle des programmes		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
14.1. Maintenir un droit de regard sur les enseignements et les pratiques pédagogiques	• Adopter des textes (projets de loi et décrets d'application) sur les *daaras* (programmes, horaires, autorisation d'ouverture, subvention, titres exigibles et diplômes)	1
14.2. Accélérer le processus de modernisation des *daaras* en programmant la construction de *daaras* modernes publiques et en implantant le curriculum harmonisé*	• Soutenir les projets d'appui à la modernisation des *daaras* (technique et financier) à grande échelle • Soutenir les projets de réhabilitation des *daaras* à grande échelle	
14.3. Établir une typologie des structures, leur nombre, les personnels et leur qualification*	• Utiliser les résultats de l'étude exhaustive des *daaras* 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*	• Accompagner et contrôler l'initiative privée • Renforcer la formation continue des personnels des écoles franco-arabes	3
Recommandation 15 : Valoriser la formation professionnelle et technique		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
15.1. Mettre en place une formation qualifiante de courte durée en réponse aux besoins du marché du travail**	• 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	• Sélectionner et mettre à niveau des ateliers artisanaux • Élaborer des curricula • Renforcer les capacités techniques et pédagogiques des maîtres d'apprentissage • Former des apprentis en ateliers	
15.3. Coopérer avec les organisations professionnelles de branche pour mettre en place un cadre de certifications et la validation des acquis de l'expérience*	• Organiser des missions de benchmarking pour capitaliser l'expérience dans ce domaine • Finaliser l'élaboration du cadre juridique de certification • Renforcer les moyens pour le fonctionnement des organes de concertation (Commission partenariale de certification, etc.)	2
15.4. Accélérer le processus de généralisation de l'approche par compétences pour améliorer la qualité des apprentissages à tous les niveaux**	• 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*	• 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*	• Inscrire ce transfert dans la loi de finances	

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

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

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

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

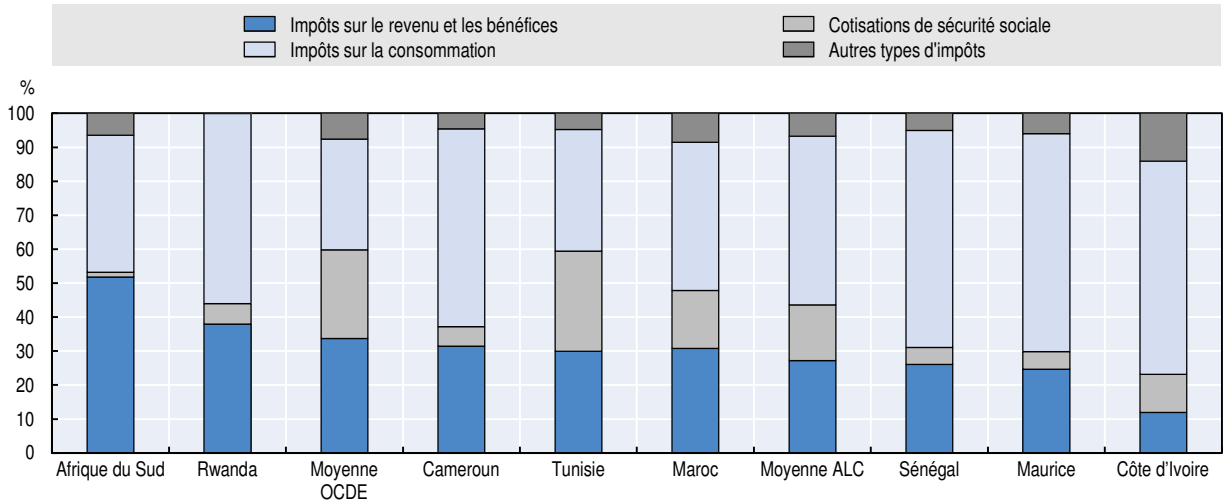
La mobilisation des recettes fiscales doit être renforcée afin de soutenir l'émergence du Sénégal

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

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

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

En pourcentage des recettes fiscales



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

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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933715113*

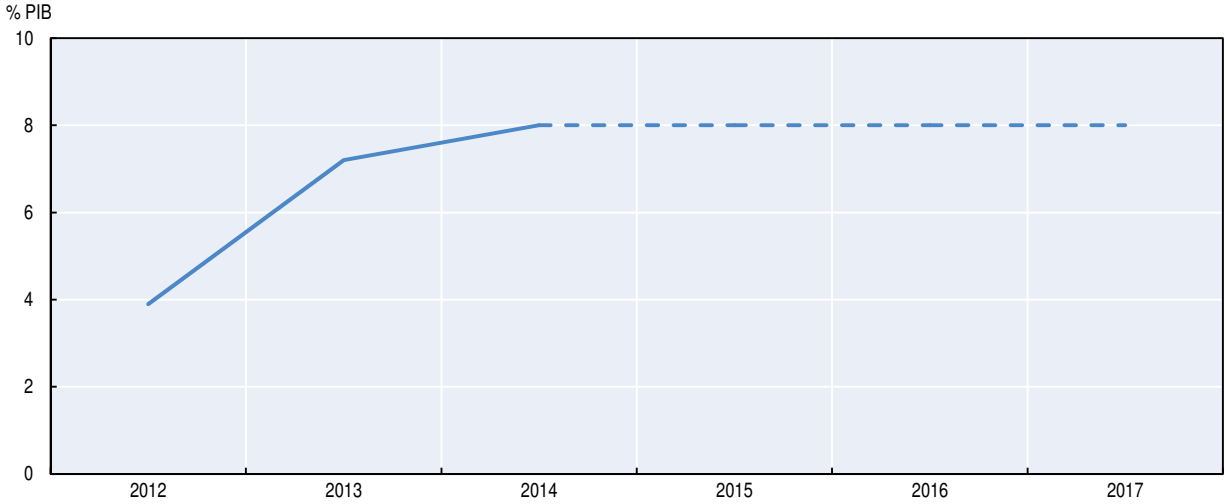
Le gouvernement a introduit des taux d'imposition élevés pour mobiliser suffisamment de ressources et compenser, en partie, l'étroitesse de l'assiette fiscale :

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

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

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

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



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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933715132*

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

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

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

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

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

Axe 2 : Renforcer l'administration fiscale

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

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

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

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

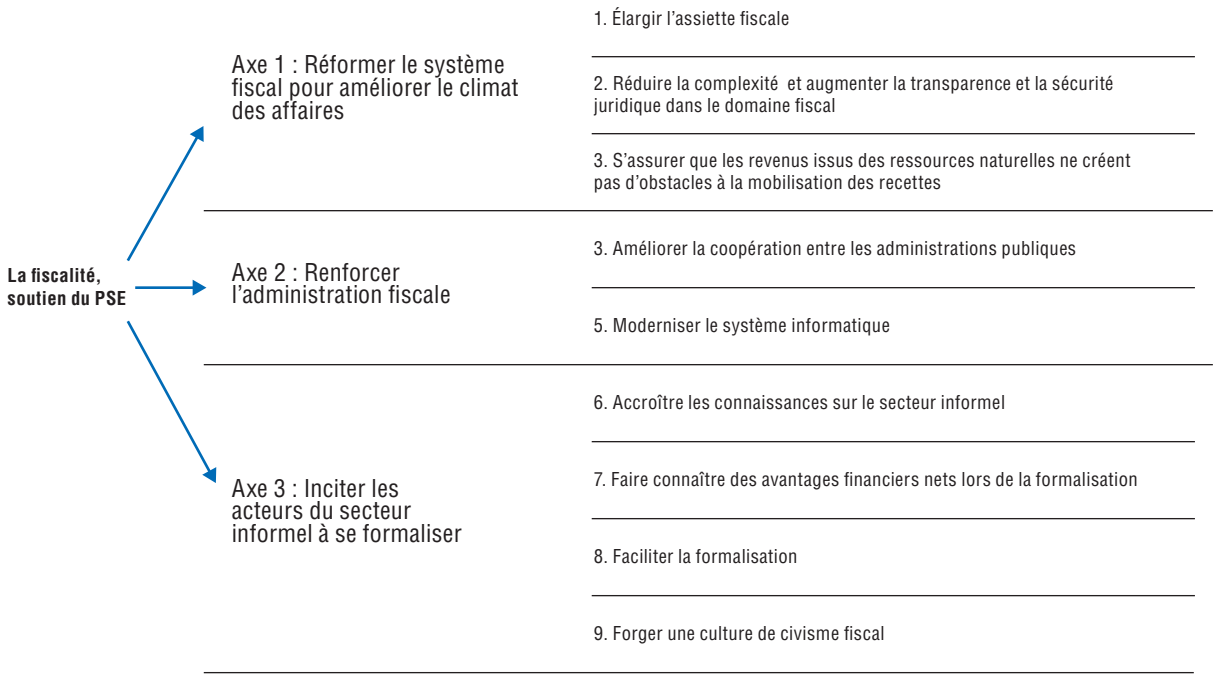
L'étendue du secteur informel se traduit par un faible civisme fiscal au Sénégal. Le civisme fiscal permet de lier l'action publique aux citoyens par un contrat social et d'élargir le filet fiscal. Il se traduit par un consentement volontaire des contribuables au paiement de l'impôt, au-delà de leur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

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

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

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

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



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

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

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

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

Recommandation 1 : Élargir l'assiette fiscale		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
1.1. Évaluer l'efficacité des incitations fiscales pour les rationaliser davantage	• Cibler les mesures les plus coûteuses (exportations, conventions fiscales) • Exiger une étude d'impact avec comme objectif d'avoir un rapport avantage/coût, préalable à toute mesure législative d'ordre fiscal	
1.2. Revoir le régime des zones économiques spéciales (ZES) en évaluant l'efficacité des incitations fiscales accordées*	• Réaliser une étude pour évaluer l'efficacité de ces incitations • Mettre en place un comité de suivi de l'efficacité du dispositif ZES pour une amélioration continue	1
1.3. Lever davantage d'impôts fonciers pour diversifier l'assiette fiscale. Il conviendrait de mettre en place un cadastre moderne qui repose sur des paramètres simples (surface en mètres carrés, localisation du bien, etc.)	• Renforcer le cadastre : ❖ Rendre le cadastre universel (modernisation des outils) ❖ Mettre à jour et exploiter les données • Réorganiser les services dédiés par un amendement des textes • Renforcer les capacités des agents des domaines et des impôts	

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

Recommandation 1 : Élargir l'assiette fiscale		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
1.4. Développer un modèle prospectif de taux d'imposition effectif qui permettrait de calculer les taux marginal et moyen effectifs	• Mettre à jour le modèle expérimenté en 2012 avec l'ANSD, la DGID et l'Agence de promotion des investissements et grands travaux (APIX) • S'inspirer des meilleures pratiques sous régionales (UEMOA) et internationales [Union européenne (UE)]	
1.5. Évaluer le code des investissements pour faire ressortir les réelles attentes des investisseurs et l'examiner pour le rendre plus attractif (incitation non fiscale)*	• Réaliser une étude d'impact, et maintenir et renforcer le régime du droit commun incitatif • Réaliser des enquêtes de satisfaction des investisseurs et de leurs attentes principales • Renforcer la connaissance des meilleures pratiques internationales	2
1.6. Renforcer la neutralité de la TVA en supprimant la plupart des exonérations de TVA, particulièrement dans le secteur agricole. Il conviendrait de restaurer la TVA à tous les maillons successifs de la chaîne de production, jusqu'au consommateur final	• Restreindre le champ d'application des exonérations de TVA basé sur des modalités à déterminer • Réformer la législation communautaire (directives UEMOA)	
1.7. Réformer la patente de façon à l'asseoir sur une base facile à déterminer.* À court terme, rendre la patente déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. À moyen terme, faire de la patente un impôt périodique sur la propriété immobilière prélevé sur les individus et les entreprises	• Évaluer le système actuel	
Recommandation 2 : Réduire la complexité, et augmenter la transparence et la sécurité juridique dans le domaine fiscal		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
2.1. Réduire le nombre de paiements d'impôts pour rendre le système moins complexe et coûteux. Il conviendrait de s'interroger et de comprendre les causes sous-jacentes sur ce nombre important d'impôts	• Dématérialiser les procédures • Rationaliser le paiement des impôts	
2.2. Maîtriser l'assiette fiscale**	• Exploiter et recouper les données issues du recensement général (banque de données fiscales) • Généraliser l'identification unique • Supprimer les niches fiscales (agriculture, élevage, foncier, etc.) • Renforcer et améliorer le dispositif des centres de gestion agréés avec une bonne collaboration avec l'administration fiscale	1
2.3. Améliorer l'administration de l'impôt entre l'administration centrale et les collectivités locales pour accroître la transparence du système*	• Renforcer les capacités des collectivités locales en matière fiscales • Rationaliser les impôts locaux	2
2.4. Poursuivre les efforts de simplification de la législation fiscale afin de la rendre encore plus accessible	• Simplifier les procédures fiscales	
Recommandation 3 : S'assurer que les revenus issus des ressources naturelles ne créent pas d'obstacles à la mobilisation des recettes		
Pour cette recommandation, il est précisé que le MEFP devrait être en charge du traitement fiscal accordé au secteur des ressources naturelles.		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
3.1. Veiller à ne pas accorder de nombreuses incitations fiscales. Le Sénégal devrait notamment accorder des exonérations de TVA durant la période d'exploration, mais ne pas les prolonger à la période de production et exploitation	• Intégrer ceci au nouveau code pétrolier en préparation	1
3.2. Développer un cadre institutionnel pour la gestion des revenus tirés des ressources naturelles en renforçant le Fonds souverain d'investissements stratégiques (Fonsis).	• Spécifier les modes de gestion des revenus du pétrole dans la loi en cours de préparation • Créer un organe institutionnel indépendant chargé de façon spécifique de la gestion de ce fonds, et rattaché à un niveau institutionnel de haut niveau • Renforcer les prérogatives du Fonsis pour une meilleure gestion de la transparence • Mener une réflexion plus approfondie sur les secteurs d'investissement	

Axe 2 : Renforcer l'administration fiscale

Recommandation 4 : Améliorer la coopération entre les administrations publiques		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
4.1. Renforcer l'échange d'informations entre les administrations publiques, notamment par le biais de la plateforme de partage de données entre les services fiscaux et douaniers, et harmoniser les concepts entre les différentes régies financières*	• Finaliser la plateforme de données Tandem • Définir des critères de fiabilité des données • Définir un cadre de concertations et d'échanges entre les administrations	
4.2. Développer un cadre juridique solide qui faciliterait la collecte des données*	• Prendre un arrêté ministériel définissant le cadre juridique en matière d'échanges de données	1
4.3. Harmoniser les identifiants des opérateurs au sein des différentes régies financières*	• Faire le lien entre les identifiants Ninea, le Numéro d'Identification Cadastrale (Nicad), et le code personne physique et morale (PPM) au sein de la plateforme Tandem	
4.4. Renforcer les moyens humains et matériels et les mutualiser avec les autres structures de contrôle**	• Définir un cadre réglementaire pour la mutualisation des moyens • Augmenter les budgets de fonctionnement des structures de contrôle	
4.5. Dispenser une formation aux agents fiscaux pour qu'ils soient aptes à utiliser les nouveaux logiciels et les nouvelles méthodes de communication entre les administrations	• Renforcer les capacités des agents fiscaux et les initier aux activités des autres départements (formation aux métiers : pétrole, mines, banque, etc.)	2
4.6. Évaluer les missions de contrôle des brigades mixtes et définir leur cadre d'intervention*	• Organiser une rencontre entre les deux administrations pour l'évaluation et la définition du cadre réglementaire adéquat	3
Recommandation 5 : Moderniser le système informatique		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
5.1. Moderniser le système de téléprocédure pour le rendre accessible à un plus grand nombre de contribuables	• Assurer un système d'e-tax disponible (DGID) • Accroître la dématérialisation des informations douanières [Direction générale des Douanes (DGD)]	1
5.2. Mettre en place un système de gestion des risques pour rendre les contrôles fiscaux plus efficaces	• Identifier les risques, définir des indicateurs de suivi et établir un outil de gestion • Diligenter un contrôle	
5.3. Mettre en place des logiciels adaptés à l'environnement socio-économique*	• Concevoir des logiciels ou les acquérir	2
5.4. Former les agents en gestion et analyse des risques, ainsi qu'en suivi et évaluation.**	• Organiser des sessions de formation	

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

Recommandation 6 : Accroître les connaissances sur le secteur informel		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
6.1. Envisager de développer une approche et un projet impliquant tous les acteurs de l'administration en relation avec l'économie informelle, et dresser une liste de recommandations qui devront être mises en œuvre progressivement*	• Organiser un atelier regroupant tous les acteurs concernés	1
6.2. Délimiter la notion d'informalité	• En faire un objectif lors de l'atelier	2
6.3. Quantifier les acteurs informels pour évaluer le poids économique qu'ils représentent et la charge fiscale qu'ils supporteraient s'ils rentraient dans l'économie formelle	• En faire un objectif lors de l'atelier • Faire une enquête	
6.4. Évaluer les perceptions et aspirations des opérateurs informels	• Réaliser des enquêtes de perceptions • Demander l'assistance des partenaires technique et financier pour le financement des enquêtes	3
6.5. Envisager de développer une approche pour mieux appréhender le comportement de passager clandestin**	• Faire des études et enquêtes	
Recommandation 7 : Faire connaître des avantages financiers nets lors de la formalisation		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
7.1. Assurer aux opérateurs qui se formaliseraient qu'ils tireraient des bénéfices supérieurs par rapport aux coûts fiscaux qu'ils seraient amenés à supporter	• Aménager un dispositif légal adéquat • Procéder à des campagnes d'information et de sensibilisation	1
Recommandation 8 : Faciliter la formalisation		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
8.1. Simplifier les obligations fiscales des opérateurs informels pour éviter des coûts excessifs et encourager leur formalisation. Toutefois, le Sénégal devrait chercher à combiner mesures dissuasives et mesures incitatives (renforcement des capacités de contrôle, de détection et de sanction de l'administration fiscale)	• Renforcer et élargir la télédéclaration et le télépaiement • Multiplier les contrôles sur place et le recensement	1

Recommandation 8 : Faciliter la formalisation		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
8.2. Poursuivre les efforts dans l'amélioration de l'accès aux services administratifs. Le Sénégal devrait au préalable évaluer si une plus grande proximité entre les services administratifs et les opérateurs économiques du secteur informel aurait un impact sur les recettes fiscales que pourrait générer ce secteur	● Rendre les centres fiscaux plus proches des contribuables ● Renforcer la dématérialisation de toutes les procédures administratives fiscales	2
8.3. Réformer la CGU de sorte qu'elle joue pleinement son rôle de régime transition en lieu et place de régime de refuge*	● Taxer plus les gros contribuables à la CGU que les petits contribuables ● Évaluer la CGU pour que les entreprises ne soient pas dissuadées de croître	3
Recommandation 9 : Forger une culture de civisme fiscal		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
9. Mettre en place une politique d'éducation fiscale orientée sur le long terme et adaptée à la diversité de la population	● Insérer des cours de civisme fiscal au niveau scolaire ● Impliquer les autorités religieuses et coutumières	1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Axe 2 : Professionnaliser la gestion des ressources humaines

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

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

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

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

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

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

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

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

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

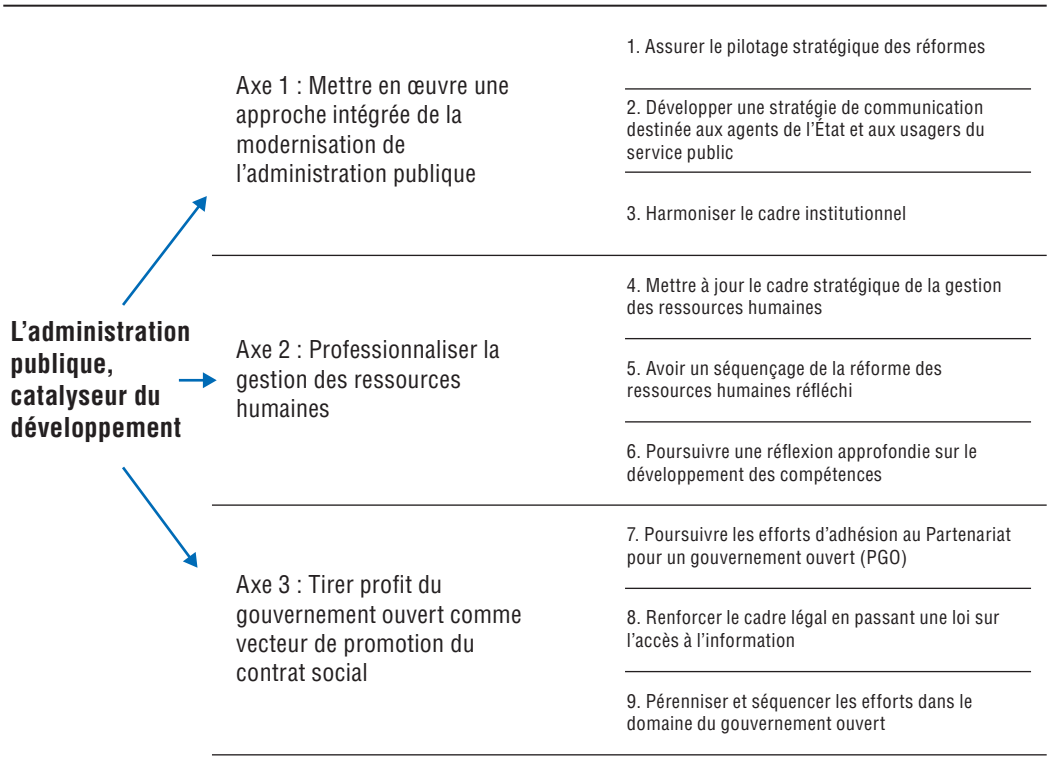
gouvernement ouvert, et une telle loi a le potentiel de réduire la corruption et de renforcer la confiance des citoyens envers le gouvernement.

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

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

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

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



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

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

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

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

Recommandation 1 : Assurer le pilotage stratégique des réformes*		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
1.1. Assurer la mise en cohérence des réformes*	● Réduire la fragmentation du cadre institutionnel ● Réorganiser les ressources humaines et financières dédiées à l'agenda des réformes ● Lister toutes les réformes et initiatives en cours ● Aligner (voire intégrer et rationaliser) tous les plans et stratégies consacrés à l'agenda de modernisation	1
1.2. Améliorer la planification des réformes*	● Assurer une priorisation intégrée et un séquençage logique des actions de réforme	2
1.3. Définir une démarche qualité opérationnelle de mise en œuvre des réformes**	● Mettre en application l'arrêté du Premier ministre sur l'organisation et le fonctionnement du CMAP ● Assurer le fonctionnement régulier du CMAP ● Clarifier les rôles des acteurs des réformes et les doter des ressources nécessaires à leur mise en œuvre	2
1.4. Mettre en œuvre une stratégie de conduite du changement**	● Assurer un leadership de transformation fort et permanent ● Déployer une communication ciblant les décideurs, les agents, les citoyens, les usagers	2
1.5. Améliorer le suivi et l'évaluation des réformes**	● Adapter les cadres de suivi et d'évaluation pour les standardiser et les normaliser ● Professionnaliser les activités de suivi et d'évaluation en s'appuyant sur les cellules d'étude et de planification qui existent déjà	3
Recommandation 2 : Développer une stratégie de communication destinée aux agents de l'État et aux usagers du service public*		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
2. Développer une stratégie de communication destinée aux agents de l'État et aux usagers du service public*	● Identifier les différentes cibles ● Élaborer un plan intégré de communication ● Mettre en œuvre le suivi et l'évaluation du plan	1
Recommandation 3 : Harmoniser le cadre institutionnel*		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
3. Harmoniser le cadre institutionnel*	● Harmoniser le cadre réglementaire en recentrant chaque structure dans son cœur de métier	1

Axe 2 : Professionnaliser la gestion des ressources humaines

Recommandation 4 : Mettre à jour le cadre stratégique de la GRH		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
4.1. Avoir un leadership qualifié et engagé qui se traduise par un investissement en matière de soutien politique, de coordination au sein de l'exécutif et de communication de la réforme	● Définir la politique nationale de RH ● Inscrire la stratégie dans l'agenda de l'État ● Réviser le cadre juridique adéquat de la GRH	3
4.2. Coordonner les initiatives RH en cours pour avoir un aperçu global	● Créer une unité de coordination des actions et initiatives RH ● Renforcer le dialogue entre le MFPRERSP et les directions des RH des autres ministères ❖ Mettre en place un cadre de dialogue de gestion	

Recommandation 4 : Mettre à jour le cadre stratégique de la GRH		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
4.3. Développer un système de suivi et d'évaluation plus transparent et efficace, ce qui contribuera à un renforcement de la mémoire institutionnelle*	● Mettre en place un système de suivi et d'évaluation des réformes RH ● Assurer la disponibilité en données pour assurer une planification informée : ❖ Définir une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences ❖ Systématiser l'audit physique et biométrique du personnel périodiquement ❖ Mettre en place un système d'information RH	
Recommandation 5 : Avoir un séquençage de la réforme des RH réfléchi		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
5.1. Mener une analyse détaillée des conditions (stratégiques et techniques) requises pour entamer certaines réformes	● Mettre en place un comité de pilotage ● Élaborer des termes de référence ● Mener une étude ● Élaborer une note d'orientation	
5.2. Planifier une harmonisation du système de rémunération*	● Mettre en place un comité d'exploitation des recommandations du rapport déjà élaboré ● Simuler plusieurs scénarios de rémunérations retenus et n'en garder qu'un ● Partager les résultats avec l'ensemble des acteurs ● Adopter des textes juridiques relatifs au choix retenu	
Recommandation 6 : Poursuivre une réflexion approfondie sur le développement des compétences		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
6. Poursuivre une réflexion approfondie sur le développement des compétences		

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

Recommandation 7 : Poursuivre les efforts d'adhésion au PGO		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
7. Poursuivre les efforts d'adhésion au PGO	● Mettre en place un comité technique en charge du travail préparatoire ● Assurer la participation de la société civile ● Élaborer un plan d'action, avec un soutien sous forme d'assistance technique	1
Recommandation 8 : Renforcer le cadre légal en passant une loi sur l'accès à l'information		
Recommandation	Proposition d'action	Priorité
8. Renforcer le cadre légal en passant une loi sur l'accès à l'information	● Compléter le processus de validation mené par le ministère de l'Intégration africaine, du Nepad et de la Promotion de la bonne gouvernance ● Adopter le projet de loi	1
Recommandation 9 : Pérenniser et séquencer les efforts dans le domaine du gouvernement ouvert		
Sous-recommandation	Proposition d'action	Priorité
9.1. Profiter du potentiel des initiatives existantes et de l'engagement du gouvernement pour faire progresser le gouvernement ouvert	● Harmoniser et mettre en synergie les initiatives existantes ● Mettre en place un comité de surveillance et assurer son fonctionnement régulier	1
9.2. Fournir un cadre stratégique et un plan d'action qui oriente l'agenda de gouvernement ouvert*	● Valider des termes de référence du comité technique ● Élaborer le règlement intérieur du comité technique	
9.3. Renforcer l'interaction avec le citoyen, ce qui suppose une communication proactive concernant l'agenda gouvernement ouvert	● Mettre en place un dispositif de communication (forum)	
9.4. Assurer des efforts continus tout au long du cycle des politiques publiques, notamment en termes de suivi et d'évaluation, pour susciter l'engagement durable des citoyens et leur permettre d'exercer une veille citoyenne*	● Rendre disponibles et accessibles l'information et les données ● Rendre disponibles les analyses d'impact des politiques publiques ● Mettre en exergue les conséquences des politiques pour les citoyens afin de les amener à s'engager durablement	
9.5. Renforcer les capacités des agents de l'état dans les domaines de gouvernement ouvert pour gérer une approche participative	● Élaborer et mettre en œuvre un plan de formation des agents de l'État (renforcement des compétences)	

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

Références

Banque mondiale (2017), *Indicateurs de développement dans le monde* (base de données), *http://databank.banquemondiale.org/*.

DGID (2017), document non publié, Direction générale des impôts et des domaines du Sénégal, *http://www.impotsetdomaines.gouv.sn/*

Forum Économique Mondial (2017), « Senegal », *Global Competitiveness Index 2016-2017 Edition*, Forum économique mondial, Cologny, *http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_SEN.pdf*.

FSPE (2017), *Rapport d'activités tri annuel 2014-2017*.

IRD/UCAD/Unicef (2016), « Les enfants hors ou en marge du système scolaire classique au Sénégal », étude Orlecol, synthèse analytique, *http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers17-03/010069024.pdf* (consulté en juin 2017).

MEFP (2016), « Situation économique et financière en 2016 et perspectives en 2017 », Direction générale de la planification et des politiques économiques, Direction de la prévision et des études économiques, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Dakar, *www.dpee.sn*.

MEN (2017), « Synthèse prospective de l'évaluation de la phase 1 du programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence de l'éducation et de la formation, (Re)contextualiser le PAQUET », ministère de l'Éducation nationale, Dakar, *http://www.men.gouv.sn*.

MEN (2016), « Évaluation de la première phase du Paquet-EF, Financement de l'éducation et de la formation », ministère de l'Éducation nationale, Dakar, *http://www.men.gouv.sn*.

OCDE (2017a), *Examen multidimensionnel du Sénégal : Volume 2. Analyse approfondie et recommandations*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264287082-fr*.

OCDE (2017b), *Skills for a High Performing Civil Service*, Éditions OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en*.

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

Pasec (2016), « Pasec 2014 – Performances du système éducatif sénégalais : Compétences et facteurs de réussite au primaire », Pasec, Confemen, Dakar, *http://www.pasec.confemen.org/wp-content/uploads/2017/02/Pasec2014-Rapport-Sénégal.pdf*.

PNUD (2011), *Rapport national sur la gouvernance au Sénégal*, *http://www.sn.undp.org/content/dam/senegal/docs/gouvernance/undp-sn-Rapport%20National%20gouvernance%20jan%202013.pdf*.

Unesco (2017), UIS.Stat (base de données), Paris, *http://data.uis.unesco.org/*.

Extrait de :

Examen multidimensionnel du Sénégal

Volume 3. De l'analyse à l'action

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/9789264300347-fr

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2018), « Plan d'action des recommandations pour le Sénégal et proposition de mise en œuvre », dans *Examen multidimensionnel du Sénégal : Volume 3. De l'analyse à l'action*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264300347-5-fr

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.