



Université Senghor

Université internationale de langue française
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

Problématique de la Gouvernance et du management sectoriel : cas du pilotage institutionnel de la Culture au Sénégal

présenté par

Ndéye Khoudia DIAGNE

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration et Gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public

le 10 avril 2013

Devant le jury composé de :

Madame Danièle BORDELEAU	Président
Directrice du département Administration-Gestion Université Senghor d'Alexandrie-Egypte	
Monsieur Fulbert AMOUSSOUGA	Membre
Professeur Titulaire des universités, Directeur de l'Ecole Doctorale de Sciences Economiques et de Gestion, Directeur du CEFRED-Université d'Abomey-Calavi	
Madame Hanane EL ZEINY	Membre
Professeur et responsable de la filière Francophone de Gestion-Université d'Alexandrie	

Remerciements

Vous avez contribué de diverses manières à l'élaboration de ce travail. Je tiens donc à vous exprimer ma profonde gratitude, je pense à :

Monsieur Ahmadou NDOYE, administrateur national de programme à l'UNESCO, pour son encadrement et son entière disponibilité.

Madame Danièle BORDELEAU, Directrice du département Administration-Gestion, pour accompagnement, ses multiples conseils et pour tous les moyens mis en œuvre pour le bon déroulement de notre formation.

Monsieur Moussa NIANG, Conseiller Technique à la Direction Générale des Finances (DGF), pour son encadrement et son soutien indéfectible.

Monsieur Michel BEDARD, PH.D, Directeur du département de Management et Technologie à l'UQAM pour son encadrement et sa disponibilité.

Madame Suzanne YOUSSEF et Monsieur Ahmed Al YASSAKY, pour leur disponibilité et leur accompagnement durant notre formation.

Monsieur Hughes DIAZ, Directeur de la Cinématographie qui m'a beaucoup encouragé pour cette formation.

Monsieur Ndiawar MBOUP, chef de la Cellule d'Etudes, de la Prospective et de la Planification, pour sa disponibilité.

Mon père et ma sœur Sophie pour la lecture de ce document.

Mes collègues étudiants de la 13^{ème} promotion et la communauté sénégalaise, pour le climat de convivialité que nous avons partagé durant cette année, particulièrement Ibrahima Sory SARR, Serge Eric GADJI, Charles LOUGOUDOU et Thierno BA.

Ma famille et mes amies Fanta et Yacine, pour leur soutien et leurs encouragements.

Nos sincères remerciements à tous ceux qui, de près ou de loin, ont apporté leur contribution à ce travail.

Dédicaces

Je dédie ce mémoire :

A mon fils chéri Cheikh Ahmadou Bamba SOW qui me donne chaque jour qui se lève, la force et le courage de me battre et d'aller de l'avant.

A ma mère Mame Fama COULIBALY qui a tout sacrifié pour nous. Tu es une référence pour moi, maman.

A mon père Mohamed Fadel DIAGNE qui a consenti tant d'efforts pour nous.

A mes frère et sœurs Moulaye, Sophie, Codou et Ndéye Fatou que j'adore, pour leur soutien.

A la mémoire de mon grand père Doudou COULIBALY, arraché à notre affection, durant notre séjour à Alexandrie, que le bon Dieu l'accueille dans son paradis.

Liste des sigles et abréviations

ACAB :	Accord Cadre des Appuis Budgétaires
BG :	Bonne Gouvernance
BM:	Banque Mondiale
CAD :	Coopération pour l'Aide au Développement
CCA :	Consortium de Communication Audiovisuelle
CEPP:	Cellule des Etudes, de la Prospective et de la Planification
CDMT:	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDSMT :	Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme
CINESEAS:	Cinéastes Sénégalais Associés
CNUCED :	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
DAGE :	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DPES :	Document de Politique Economique et Social
DGF:	Direction Générale des Finances
FESMAN:	Festival Mondial des Arts Nègres
FESPACO:	Festival Panafricain de Cinéma et de la Télévision de Ouagadougou
FIDA :	Fonds International de Développement Agricole
FNUAP:	Fonds des Nations Unies pour la Population
F-OMD :	Fonds pour la réalisation des Objectifs Du millénaire pour le Développement
GAR :	Gestion Axée sur les Résultats
ISPE :	Instrument de soutien à la Politique Economique
IT:	Institut de la Gouvernance
LPS:	Lettre de Politique Sectorielle
MSAD :	Manufactures Sénégalaises des Arts Décoratifs
NEPAD:	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NTIC :	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OIF :	Organisation Internationale de la Francophonie

OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMDG :	Observatoire des Médias pour la Démocratie et la Bonne Gouvernance
OMT:	Organisation Mondiale du Tourisme
ONU :	Organisation des Nations Unies
ONUDI:	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
PAS :	Programmes d’Ajustement Structurel
PNB :	Produit National Brut
PNBG :	Programme National de Bonne Gouvernance
PNDC :	Programme National de Développement de la Culture
PNUD:	Programme des Nations Unies pour le Développement
PP :	Politiques et Programmes
PPTE :	Pays Pauvres Très Endettés
PVD:	Pays en Voie de Développement
RECIDAK:	Rencontres Cinématographiques de Dakar
SCA:	Stratégie de Croissance Accélérée
SNDES :	Stratégie Nationale de Développement Economique et Social
SEPP :	Service des Etudes, de la Prospective et de la Planification
TIC :	Technologies de l’Information et de la Communication
UEMOA :	Union Economique et Monétaire de l’Afrique de l’Ouest
UNECS:	Union National des Exploitants de Cinéma au Sénégal
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l’Education, la Science et la Culture

Résumé

La Culture est devenue un secteur à forte valeur ajoutée et créateur d'emplois. Elle conjugue une dimension économique avec, notamment, les industries culturelles, et une dimension sociale avec le nombre d'acteurs concernés. C'est ainsi qu'aux plans sous-régional, national et international, le Sénégal a signé plusieurs accords et ratifié bon nombre de conventions : ce qui l'engage à promouvoir des initiatives pour le développement des industries culturelles au service du développement. Cependant le pilotage institutionnel du secteur de la Culture pose problème. Le ministère doit repenser véritablement le rapport entre culture et développement. Il n'existe pas un véritable programme de suivi évaluation qui permet de cerner les problèmes au niveau macro et de donner des orientations stratégiques sectorielles afin de régler les difficultés liées au fonctionnement. De plus l'instabilité institutionnelle qui subsiste au sein du département freine le développement du secteur et constitue un handicap considérable sur le chemin de la bonne gouvernance. Soucieux d'apporter quelques réponses aux problèmes identifiés, ce travail tente d'analyser la problématique de la Gouvernance et du management au Ministère de la Culture pour pouvoir proposer quelques solutions pour une meilleure gestion du secteur.

En effet, notre approche méthodologique qualitative basée sur une recherche documentaire, des interviews semi-directifs et des focus groupe menées au sein de différents acteurs, nous a permis de mieux cerner ces questions et de formuler des propositions et recommandations. Il s'agit de travailler davantage sur la cohérence interne et externe de ce Département pour arriver à une gestion efficace et efficiente du secteur, de réorganiser la cellule d'Etudes, de Prospective et de Planification en introduisant par une veille stratégique des pratiques comme le suivi, l'évaluation, le contrôle etc.

Nous pensons, en définitive, qu'il serait intéressant d'initier des assises de la Culture pour tenter de cerner les besoins et aspirations des citoyens en termes d'attentes par rapport au développement de ce secteur.

Abstract

Culture has become a sector with high added value and job creation. It combines with an economic dimension, including cultural industries, but also a social dimension with the number of players involved. As well as sub-regional and international, Senegal has signed several agreements and ratified many conventions: which, the commitment to promote initiatives for the development of cultural industries development services. However, the institutional control of the cultural sector poses problem. The department must truly rethink the relationship between culture and development. There is no real monitoring and evaluation program that identifies problems at the macro level and provide strategic sector to resolve problems related to operation: it is more work on the internal and external consistency of the Department to arrive at an efficient and effective management of the sector.

Otherwise, institutional instability that remains within the department hinders the development of the sector and constitutes a serious handicap in the way of good governance.

In order to provide some answers to the problems identified, this work attempts to analyze the issue of governance and management of the Ministry of Culture in order to propose some solutions for a better management of the sector. Indeed, our qualitative methodological approach based on documentation, focus group and semi-directive interviews made within different actors of the sector, has allowed us to better understand these issues and to make some proposals and recommendations.

They consist of reorganizing the cell Studies, Prospective and Planning by introducing strategic intelligence practices such as monitoring, evaluation, control etc. and to submit a list of recommendations.

Definitely, we think, it would be interesting to initiate assizes of culture to identify the needs and aspirations of citizens in terms of expectations for the development of the Sector of Culture.

Table des matières

Remerciements	i
Dédicaces.....	ii
Liste des sigles et abréviations	iii
Résumé.....	v
Abstract	vi
Table des matières	vii
INTRODUCTION	1
I PROBLEMATIQUE ET CONTEXTE DE L'ETUDE	3
I-1 La Culture au Sénégal	3
I-1-1 Portrait du Ministère de la Culture	
I-1-2 Ministère de la Culture : Etat des lieux	6
I-1-3 Les différents structures et outils de coordination et de contrôle mis à la disposition du Ministère de la Culture	10
I-2 Problématique de la Gouvernance et du management sectoriel au Ministère de la Culture.....	16
I-3 La question de recherche et les hypothèses	17
I-4 Objectif de l'étude et résultats attendus.....	17
I.4.1 Objectif de l'Etude	17
I.4.2 Résultats attendus	17
II LA BONNE GOUVERNANCE, UNE EXIGENCE DANS LE SECTEUR PUBLIC.....	19
II-1 Définitions.....	19
II-1-1 Notion de Gouvernance.....	19
II-1-2 La notion de Bonne Gouvernance	20
II-1-3 La notion de culture.....	25
II-1-4 Le concept de développement	26
II-2 Liens entre la culture et le développement.....	27
III METHODOLOGIE.....	30
III-1 Les techniques d'investigation	30
III-1-1 La recherche documentaire	30
III-1-2 Les entretiens.....	31
III-2 Les difficultés rencontrées	31

IV RESULTATS, PROPOSITION DE REORGANISATION DE LA CEPP ET RECOMMANDATIONS POUR UNE GESTION EFFICACE ET EFFICIENTE DU SECTEUR DE LA CULTURE	34
IV.1 Résultats et Discussion	34
IV.1.1 La place de la Culture dans nos politiques de développement	34
IV.1.2 L'instabilité institutionnelle, une entrave à la gestion efficiente du Ministère de la Culture	37
IV.1.3 Le Déficit du pilotage institutionnel	38
IV.2 Proposition de réorganisation de la CEPP	41
IV.3 Recommandations	43
IV.3.1 Décideurs politiques	
IV.3.2 Renforcement de capacités et Communication	
CONCLUSION	46
BIBLIOGRAPHIE.....	48
ANNEXES.....	51

INTRODUCTION

La culture est un facteur de développement en soi. Elle est également un facteur de développement transversal qui doit être pris en compte dans toute stratégie de développement durable.

C'est ce que met en exergue Romanelli quand il affirme que « Placer la culture au cœur du développement est un investissement capital dans l'avenir du monde, la condition du succès d'une mondialisation bien comprise qui prend en compte les principes de la diversité culturelle ». Il considère qu'« il s'agit d'ancrer la Culture dans toutes les politiques de développement qu'elles concernent l'éducation, les sciences, la communication, la santé, l'environnement, le tourisme et de soutenir le développement du secteur culturel par le biais des industries créatives en contribuant à l'atténuation de la pauvreté ». (Romanelli, UNESCO, 2005).

La culture a toujours bénéficié d'une attention particulière des différents gouvernements du Sénégal. Prise comme socle de la Nation et moyen de rayonner dans le monde, la culture est portée aux premières heures de l'indépendance par un mécénat d'Etat qui a ensuite laissé la place à l'émergence d'un secteur culturel privé qui est à la base de l'industrie culturelle sénégalaise. Les années 2000 ont marqué le retour à un Etat à la fois mécène, bâtisseur et réformateur.

Cette dynamique se déroule dans un champ universel favorable. En effet, la relation entre la culture et le développement, d'abord admise par l'Unesco, est aujourd'hui fortement renforcée par la Résolution adoptée le 10 décembre 2010 lors de la 65^e Session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Celle-ci venait, pour la première fois, de reconnaître la contribution de la culture au développement durable et à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Cette reconnaissance de la culture comme facteur de développement montre l'importance croissante du domaine des politiques publiques de soutien aux industries culturelles et créatives dans les réflexions internationales sur la contribution de la culture au développement. Il s'agit d'une avancée majeure de la communauté internationale qui permet de prendre en compte la dimension culturelle dans les processus de développement et d'assurer ainsi une meilleure durabilité.

Par ailleurs depuis son éligibilité à l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) en 2000, le Sénégal met en œuvre, à travers sa stratégie globale de réduction de la pauvreté, ses politiques et programmes intégrés, sur la base d'une démarche inclusive visant à assurer les conditions d'une croissance soutenue et durable, à réduire significativement la pauvreté et à atteindre les OMD.

Pour aider les pays récipiendaires de l'aide à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et à améliorer son efficacité, la communauté internationale, lors du 2^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide en mars 2005, a adopté la Déclaration de Paris. Cette Déclaration comprend cinq axes de travail parmi lesquels la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et la nécessité de rendre compte de manière transparente de l'utilisation de l'aide. C'est ainsi que, l'administration sénégalaise, conformément aux recommandations issues de cette déclaration, a adopté la GAR pour améliorer la gestion publique. A ce titre, le Sénégal a entrepris

plusieurs réformes destinées à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion des ressources affectées au développement à l'échelon national.

Convaincu du pouvoir de la culture pour le développement, le Sénégal a intégré la culture à la fois comme facteur de création de richesses et comme mécanisme facilitateur pour l'atteinte des autres objectifs du développement humain durable dans les politiques publiques de développement structurées par la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) et la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES). Ce faisant, la culture se soumet aux principes de planification, de performance et d'évaluation destinés à apporter de la rigueur programmatique, de la performance dans les résultats et du suivi/évaluation des projets et programmes.

A cet effet, le Ministère de la Culture est tenu de procéder aux mutations nécessaires pour être en phase avec les nouvelles exigences de l'Etat. Il se trouve qu'à l'état actuel de ses instruments de politique, le département ne réunit pas toutes les conditions nécessaires, au plan stratégique, programmatique comme méthodologique, pour relever ces défis.

Le secteur culturel regorge de talents et de potentialités, et pourtant peine à se développer. Une telle situation nous paraît contradictoire. Elle est caractérisée par la lenteur de la réalisation de certains projets ou tout simplement de leur suspension, l'inefficacité des subventions accordées aux différents acteurs, l'absence de protection sociale des artistes, la non application des lois et décrets etc. Il se pose un problème de gouvernance au Ministère de la Culture, et le département, a d'énormes difficultés pour coordonner l'ensemble de ses activités pour une meilleure gestion du secteur.

Au vu de ce constat, nous pensons que si le Ministère parvient à se doter de mécanismes de bonne gouvernance, il pourra arriver à une gestion efficace et efficiente du secteur de la culture qui devra aboutir à une production artistique de qualité, une excellente promotion des Arts et de la Culture, et enfin à ce que les artistes et les acteurs culturels puissent vivre de leur art, et désormais qu'on puisse être habitué à constater que « La culture nourrit enfin son homme ».

Notre mémoire s'articule autour de quatre chapitres. Le premier chapitre concerne la problématique de la Gouvernance et du management au Ministère de la Culture. Le deuxième chapitre fait un état de la revue de la littérature disponible en mettant l'accent sur les approches et solutions proposées par les auteurs et institutions ayant travaillé sur le sujet. Le troisième chapitre est consacré à notre approche méthodologique. Le quatrième et dernier chapitre porte sur l'interprétation des résultats, la proposition d'outils et de pratiques et des recommandations, qui, nous l'espérons, amélioreront le pilotage institutionnel de la culture.

I PROBLEMATIQUE ET CONTEXTE DE L'ETUDE

Dans ce premier chapitre, nous présentons le Ministère de la Culture, le cadre de notre étude ainsi que les problèmes qui entravent la gestion efficiente et efficace du processus de développement. Il s'agit pour nous, après cette brève présentation, de démontrer l'importance d'une bonne gouvernance dans la fonction publique et plus précisément au Ministère de la Culture.

I-1 La Culture au Sénégal

La culture a toujours occupé une place de choix au Sénégal et les différents gouvernements lui ont toujours accordé une grande importance. Elle a d'abord été considérée comme moyen de rayonner dans le monde et est portée aux premières heures de l'indépendance par un mécénat d'Etat. La sauvegarde, la valorisation et la promotion du patrimoine culturel, ont été la priorité de la politique culturelle du Sénégal. En effet, l'aspect folklorique de la culture a été pendant longtemps privilégiée. Cette situation a ensuite laissé la place à l'émergence d'un secteur culturel privé fondateur de l'industrie culturelle sénégalaise. Les industries culturelles sont devenues des entreprises et sont créatrices de richesse. L'exploitation optimale du potentiel de développement économique et social de la culture, à travers l'appui à la création, à la production et la diffusion culturelles est un enjeu fondamental de la politique culturelle du Sénégal.

I-1-1 Portrait du Ministère de la Culture

I-1-1-1 Historique

De l'indépendance à nos jours, la culture a toujours bénéficié d'une attention particulière des différents gouvernements du Sénégal. Elle a été placée au cœur de la problématique de développement économique et social de la nation.

L'examen et l'étude de l'évolution du département ministériel chargé de la culture permettent de faire ressortir trois grandes périodes majeures sur le plan institutionnel et la place occupée par la culture dans la politique de développement économique et social du Sénégal :

- les vingt premières années de l'accession à la souveraineté nationale, durant lesquelles l'option politique était basée sur la culture, comme préalable et justification de la politique de développement ;
- les années suivantes jusqu'à la fin des années 90, que nous appellerons intermédiaires, marquées par les difficultés économiques issues de la raréfaction des ressources et les dures réalités économiques auxquelles l'Etat devait faire face et la fin de la prédominance du tout – Etat dans le secteur de la culture ;
- les douze dernières années, plus marquées par ce que l'on peut définir par une instabilité institutionnelle chronique dans le secteur de la culture.

En effet, dès les premières années d'accession à la souveraineté nationale, l'option politique était basée sur la culture, comme préalable et justification de la politique. Ce crédo était la conséquence de la Négritude qui

est une idéologie politique, une idéologie nationale en même temps que la défense et l'illustration des valeurs de la civilisation nègre. Cette idéologie reposait sur la conservation du patrimoine culturel traditionnel et l'enracinement dans ses valeurs, mais aussi sur l'ouverture au monde. Il s'agissait ainsi de promouvoir le patrimoine culturel dans une perspective « d'enracinement et d'ouverture », une idéologie à laquelle le président poète Léopold Sédar Senghor¹ accordait une importance capitale.

En effet, l'idée directrice de cette idéologie politique est que la culture est en même temps fondement et finalité, condition et moyen du développement politique, économique et social dans la mesure où pour le Président SENGHOR, "... L'indépendance de l'esprit, l'indépendance culturelle, est le préalable nécessaire aux autres indépendances : politique, économique et sociale" (1960). Il poursuit dans *Le socialisme africain et la voie sénégalaise* "... Je pensais alors - et continue de penser - que la culture est plus importante que la politique : elle en est la condition première et le but ultime" (1976) » (Sylla, 1997).

C'est ainsi qu'il pouvait être constaté toute l'importance que l'Etat sénégalais sous le Président SENGHOR, conférait à la culture dans la politique générale de développement intégral de la nation sénégalaise. Cette option, choix politique de gouvernement, clair, déterminé et volontariste, a abouti à :

- la détermination de principes directeurs ;
- la fixation d'objectifs ;
- la création de structures.

L'organisation administrative et institutionnelle faisait ressortir la confirmation de ce choix politique, avec un Ministère chargé exclusivement du secteur de la culture, même si par ailleurs des secteurs pouvant être considérés comme un prolongement naturel ou complémentaire (Education nationale, Education populaire, Information, Jeunesse et Sports) ont été couplés avec la culture.

La plupart des structures ou en tout cas les plus significatives ont été créées durant cette période.

Cette tendance s'est maintenue durant les vingt (20) années suivantes même si le contexte politique, économique et social n'est plus le même, au regard des difficultés économiques des années 80 avec les politiques d'ajustements structurels, des réalités économiques caractérisées par une raréfaction des ressources et auxquelles l'Etat devait faire face. La prédominance du tout – Etat dans le secteur de la culture allait prendre fin.

Durant les douze dernières années (2000-2012), dix ministres se sont succédés au département de la culture ; que de combinaisons avec d'énormes difficultés pour atteindre les objectifs. Le Ministère de la Culture à côté de ceux de la Santé et de la Fonction Publique a été l'un des ministères les plus instables. S'agissant des nombreux changements opérés à la tête du département de la culture, le Dr. Saliou Ndour²,

¹ Léopold Sédar Senghor, écrivain et poète, fut le premier président du Sénégal de 1960 à 1981

² Le Professeur Saliou Ndour est docteur en Sociologie à l'université Gaston Berger de Saint Louis au Sénégal

un spécialiste des industries culturelles constate que l'instabilité au niveau du ministère de la Culture constitue une entrave au développement du secteur.

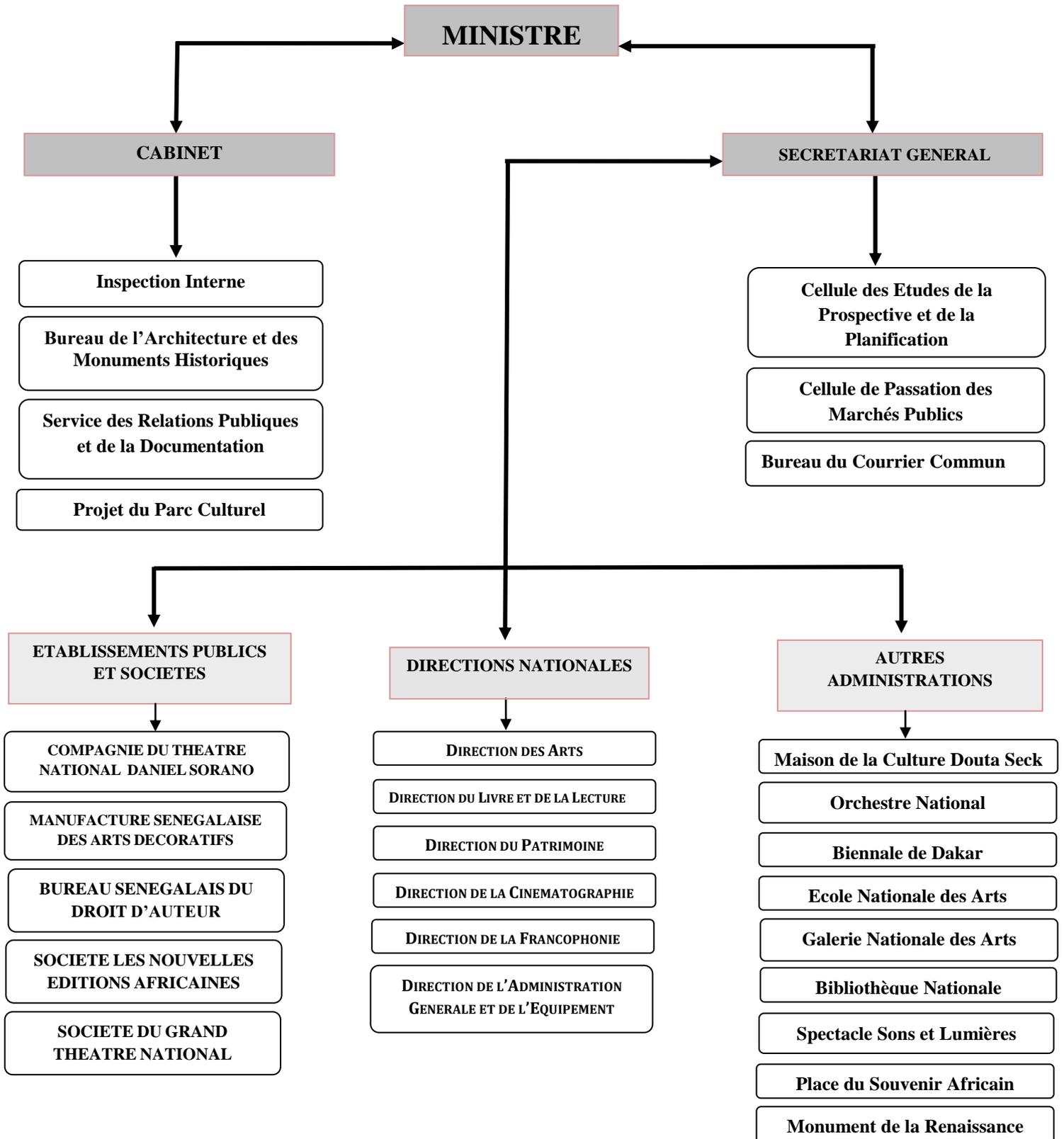
1-1-1-2 Missions³

Sous l'autorité du Premier Ministre, le Ministère de la Culture prépare et met en œuvre la politique définie par le Chef de l'Etat dans le domaine culturel. A ce titre :

- il est chargé du développement des arts plastiques, des lettres et de la lecture, de la musique, de la danse, du théâtre ;
- il est responsable du patrimoine culturel, notamment de la sauvegarde des monuments historiques et des sites ainsi que de la conservation et de la mise en valeur des œuvres d'art et du patrimoine ethnographique national. Il veille à une bonne connaissance et à une large diffusion de l'histoire culturelle et des traditions du pays. Il facilite la fréquentation des musées ;
- il est chargé de la formation des enseignants d'éducation artistique et musicale.

³ Décret n° 2012-638 du 4 juillet 2012 relatif aux attributions du Ministre de la Culture et du Tourisme

Organigramme du Ministère de la Culture



Source : CEPP du Ministère de la Culture

I-1-2 Ministère de la Culture : Etat des lieux

Nous assistons à une revalorisation des instruments de la politique culturelle. Elle se justifie à travers un ensemble de mesures législatives, réglementaires, financières et sociales prises pour protéger et promouvoir un environnement propice à l'accomplissement de la mission de développement de la culture. Cependant un certain nombre de problèmes freine le développement du secteur.

1.1.2.1 Le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel élabore les instruments mis en place au niveau de l'organisation du système et au niveau des infrastructures.

Le décret n° 2008-832 du 31 janvier 2008 portant organisation du ministère, met en place un Secrétariat Général et les Directions de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE), de la Francophonie et du Parc culturel.

En outre, ce décret a institué un Service des Etudes de la Prospective et de la Planification (SEPP) et un autre chargé de la Coordination de l'action culturelle décentralisée.

Cela a permis d'introduire dans la politique culturelle une approche décentralisée et une dimension scientifique et de recherche qui renforcent la capacité institutionnelle du département.

Enfin, en 2008, le Ministère a entamé l'élaboration d'une Lettre de Politique Sectorielle de la Culture pour mieux affiner ses ambitions. Validée en octobre 2011, elle devra donner à sa démarche une meilleure visibilité et surtout marquer son ancrage dans la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

✓ Au plan organisationnel

D'une manière générale, les directions et services institutionnels portent de grandes ambitions mais sont très lourdement handicapés par une insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières. En outre, leurs missions et leurs organisations structurelles méritent d'être réactualisées en rapport avec l'évolution actuelle et les enjeux nouveaux de la culture.

En effet, l'organisation institutionnelle reste articulée à des missions traditionnelles et ne prend suffisamment en charge ni l'extension de la culture vers les industries culturelles et créatives ni les activités nées des interconnexions de la culture avec d'autres domaines tels que les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), l'Education, le Tourisme, l'Environnement etc.

✓ Au plan des infrastructures

En plus des édifices constitués par le Théâtre National Daniel SORANO, la Galerie Nationale d'Art, l'Ecole Nationale des Arts, l'Etat a construit aussi des complexes culturels régionaux et réhabilité des sites et monuments historiques à travers le pays. Ces efforts se renforcent par un ensemble de projets d'infrastructures inscrites au Parc culturel dont le Grand Théâtre National qui a été réalisé.

Ces actions bien que méritoires restent insuffisantes pour couvrir les besoins de l'action culturelle décentralisée en termes de centres culturels, de musées et de bibliothèques. Par ailleurs l'aménagement du territoire reste fortement marqué par un déséquilibre entre la région de Dakar et le reste du pays.

1.1.2.2 Le cadre financier

✓ Evolution du budget de la culture

Le budget du ministère est marqué par une évolution intéressante. En effet, il a fortement progressé à partir de 2002.

L'exploitation des statistiques de la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement montre que le Ministère a bénéficié d'une dotation moyenne annuelle de plus de 16 milliards FCFA entre 2008 et 2010. Cependant, l'effort financier n'est pas régulier car il est redescendu en 2011 à la moitié de la moyenne susmentionnée c'est-à-dire à 8 194 204 830 FCFA. (LPS de la Culture, 2011 : 15).

✓ Evolution de l'appui aux acteurs culturels

Dans son rôle d'acteur principal de la culture, l'Etat a créé divers fonds destinés à appuyer les acteurs culturels et à promouvoir les expressions culturelles :

- Fonds d'Aide aux artistes et au développement de la Culture ;
- Fonds de Promotion et d'Appui à l'Industrie Cinématographique et Audiovisuelle ;
- Fonds d'aide à l'édition.

Il est manifeste que ce système financier a considérablement augmenté le flux financier destiné à promouvoir les expressions culturelles. Son champ d'action s'est aussi diversifié pour répondre aux spécificités des besoins des sous secteurs de la musique, du livre et du cinéma. En plus de ces fonds publics, progresse un financement privé octroyé par des entreprises qui interviennent dans l'activité culturelle.

Malgré cela, on constate un déficit du volume financier et une insuffisance de diversification du portefeuille. Deux problèmes qui limitent la production culturelle.

- L'insuffisance du volume financier

L'appréciation du financement paramétrée à l'indicateur recommandé de consacrer 1% du budget national au secteur de la culture montre que le pays est encore loin de ce ratio. (LPS de la Culture, 2011 : 15)

- Un portefeuille insuffisamment diversifié

Les interventions de l'Etat sont essentiellement constituées de subventions. Bien que fortement augmentées, ces subventions ne sont pas soumises à des critères et ne constituent pas un financement structurant, susceptible de porter le développement industriel de la culture.

En effet, Il existe un déficit en matière de crédits et de garantie de crédits, mécanismes indispensables aux logiques de production et de distribution des biens et services culturels.

1.1.2.3 Le cadre juridique et réglementaire

Il constitue le socle du développement culturel. Du fait des interrelations entre le local et l'international, ce cadre sera étudié à ces deux niveaux.

Au plan international, le Sénégal, forgé par une longue tradition de défense et de promotion de la culture, a adhéré aux grands principes universels inscrits dans les déclarations et autres textes normatifs des Nations-Unies et de l'Union Africaine. (voir Instruments juridiques et réglementaires en annexe 1)

Au plan national, les dispositions juridiques et réglementaires ont été prises dans les domaines du patrimoine, du cinéma, du livre et de la musique. (voir Instruments juridiques et réglementaires en annexe 1)

L'environnement juridique a été renforcé par l'adoption de trois importants textes :

- la loi n° 2008-09 du 25 janvier 2008 sur le droit d'auteur et les droits voisins abrogeant celle de 1973 : son adoption a considérablement élargi l'assiette des revenus, participant ainsi à inverser une tendance à la paupérisation des acteurs et opérateurs culturels. Elle contribue également à la mise en place d'un environnement des affaires de classe internationale au Sénégal. En effet, le niveau de protection des droits de propriété intellectuelle dans un pays fait partie des critères de choix des investisseurs. Actuellement, les douze (12) décrets d'application sont en préparation.
- la loi sur l'organisation des activités de production et de diffusion cinématographique et audiovisuelle et ses cinq (5) décrets d'application ont, notablement, fait avancer le cinéma sénégalais vers sa professionnalisation.
- la loi 2002-17 du 03 avril 2002 portant création de la Bibliothèque Nationale

Sur ce chapitre, il y a lieu de souligner les avancées significatives faites par le Ministère dans la préparation de :

- la loi sur le statut des artistes et des professionnels de la culture
- la loi sur le mécénat ;
- la réforme de l'Ecole Nationale des Arts.

Ainsi, l'environnement juridique et réglementaire au Sénégal est relativement étoffé. Cependant, on note souvent un décalage entre l'adoption des textes internationaux et leur prise en charge effective dans le droit positif sénégalais. Il en est de même des délais entre le vote des lois par l'Assemblée nationale et la mise en œuvre des décrets d'application. En somme, le cadre institutionnel, financier et législatif connaît une évolution intéressante mais encore insuffisante.

Le Ministère de la Culture dans le souci d'améliorer le statut social des artistes et professionnels de la culture, dispose de deux (2) projets d'études et de réflexion portant sur « le statut juridique des acteurs culturels » et « la protection sociale des acteurs culturels ».

I-1-3 Les différents structures et outils de coordination et de contrôle mis à la disposition du Ministère de la Culture

➤ La Cellule d'Etudes, de Prospective et de Planification

La Cellule d'Etudes, de Prospectives et de Planification a été créée par décret n° 2012-1223 du 05 novembre 2012 en remplacement du SEPP⁴.

La Cellule des Etudes et de la Planification est chargée :

- ✓ de la conception de la lettre de politique sectorielle du département ;
- ✓ de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre du plan d'action du Ministère ;
- ✓ du suivi de la mise en œuvre des plans de développement des directions générales et autres directions;
- ✓ du suivi des activités des directions générales et autres directions ;
- ✓ de l'élaboration du rapport d'activités du ministère ; des études diverses, à la demande du Ministre;
- ✓ de la centralisation de tous les projets de textes législatifs et réglementaires initiés par le Ministère de l'Economie et des Finances ou qui lui sont soumis pour observations ;
- ✓ de la centralisation des observations des directions et services du département sur les projets de textes (lois et décrets) soumis à l'approbation du Ministre de la Culture ;
- ✓ des liaisons avec le Secrétariat Général du Gouvernement, dans le cadre de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ;
- ✓ de la préparation, de la centralisation et de la diffusion des circulaires ministérielles;
- ✓ de la supervision des procédures de sélection des projets et programmes à inscrire au budget d'investissement de l'Etat ;
- ✓ de l'information complète du Ministre sur l'état des projets et programmes placés sous la tutelle technique du Département et tout particulièrement sur le niveau d'exécution de leurs budgets.

➤ L'Inspection Interne

Au Sénégal, le décret n°82- 631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels est le seul texte fixant l'organisation et le fonctionnement des inspections propres à chaque ministère. Ce décret régleme de manière sommaire les conditions de nomination et les fonctions des inspecteurs internes en plus des différents décrets organisant les ministères. Il est plutôt relatif aux conditions de travail des inspections internes plutôt qu'à une définition du rôle que peut jouer l'Inspection interne en tant qu'outil de coordination et de contrôle.

⁴ Le décret n° 2008-832 du 31 Juillet 2008 organisant le Ministère de la Culture, l'a doté d'un Service des Etudes, de la Prospective et de Planification (SEPP), aspects sur lesquels le Ministère avait de lourds handicaps. Par ce fait, il a introduit dans l'action culturelle un esprit scientifique expérimental qui va renforcer la capacité institutionnelle.

Comme son nom l'indique, l'Inspection interne a pour mission principale d'inspecter, c'est-à-dire de surveiller les administrations relevant du ministère. Elle s'intéresse rarement à l'administration centrale mais est surtout davantage orientée vers les services déconcentrés et les autres structures (établissements publics, agences ou autres) relevant du département ministériel. L'Inspection interne s'assure en particulier du bon respect des règlements, des instructions ou des normes techniques. En cas de dysfonctionnements, l'inspecteur interne est tenu de rappeler aux services ministériels les règles à suivre, de proposer une révision de procédures ou parfois de sanctionner. Ces fonctions traditionnelles subsistent actuellement à côté de nouvelles missions. Les services d'inspection interne sont souvent sollicités pour se livrer à des enquêtes sur des sujets précis sur l'ensemble du territoire, et à publier des rapports. Ils ont une fonction de conseil tant auprès des services inspectés que des ministres et des services de l'administration centrale.

L'Inspection interne a une fonction d'évaluation professionnelle, indépendante et objective qui doit utiliser une démarche rigoureuse en vue d'améliorer l'efficacité des processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance. La vérification interne aide ainsi le Ministre, responsable au premier chef de son département à atteindre ses objectifs d'une manière efficace et conforme à une prise de décision éclairée, éthique et responsable.

➤ **La Cellule de Passation des Marchés**

La nécessité de moderniser les outils, les procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics a conduit à l'adoption, en application des directives n° 04 et 05/2005 du 09 décembre 2005 de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), d'un nouveau dispositif avec le décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics. Ce dispositif a connu des améliorations successives pour aboutir à un document unique consolidé, le décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011, portant Code des marchés publics.

Les principales innovations de ce texte portent sur le principe de transparence érigé en dogme de l'efficacité de la passation des marchés publics, sur l'appel à concurrence pour l'attribution des marchés des organes publics centraux ou décentralisés.

L'amélioration de la sélection des prestataires de services ou de fournisseurs passe par la rationalisation de l'information disponible pour les personnes physiques ou morales pouvant faire acte de candidature. En effet, l'appel à la concurrence et la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics assurent l'égalité des candidats devant la procédure et permettent éventuellement d'exercer des recours en cas d'irrégularités. En outre, l'exigence de motivation des choix retenus pour l'attribution des marchés et la structuration des recours possibles en cas de désaccord entre les acteurs intervenants dans la procédure sont une autre garantie de transparence. Le domaine des marchés publics étant un des domaines les plus vulnérables aux pratiques frauduleuses, ces mesures s'avèrent nécessaires pour poursuivre et atteindre les objectifs de bonne gouvernance économique dans le domaine spécifique de la commande publique dont la

liberté d'accès, l'égalité de traitement des soumissionnaires, la transparence des procédures et l'efficacité de la dépense publique.

Ainsi, le nouveau Code des Marchés publics au Sénégal institue en ses articles 35 à 37 le principe de la mise en place au niveau de chaque autorité contractante d'une Cellule de Passation des Marchés chargée de veiller à la qualité des dossiers de passation de marchés ainsi qu'au bon fonctionnement de la commission des marchés.

La Cellule de Passation des Marchés contribue à aider les autorités contractantes à assurer la conformité des procédures de passation de marchés, et, de façon plus générale, la qualité des actes relatifs aux marchés publics. A ce titre, elle est chargée, de procéder à la revue préalable, pour le compte de l'autorité contractante, de tous les actes en matière de marchés publics qui lui sont soumis pour signature, d'assurer le secrétariat de la commission des marchés, d'identifier les besoins de formation en passation de marchés, de centraliser, de consolider et de conserver les données sur les marchés. En particulier, elle procède à la consolidation des plans de passation et des avis généraux de passation de marchés.

Elle assure ainsi un rôle de veille, de suivi et de gage d'une transparence dans les procédures d'acquisition de biens et services de la garantie de professionnalisme et d'indépendance qui doit guider l'autorité chargée de la nomination de ses membres, même si elle peut faire appel à toute expertise qu'elle jugera nécessaire.

➤ **Différents outils de gestion mis à la disposition du Ministère de la Culture**

✓ ***Le Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT)***

Le gouvernement du Sénégal, en collaboration avec les partenaires au développement, le secteur privé et la société civile, s'est engagé depuis 2002 dans plusieurs exercices d'évaluation de son système de gestion des finances publiques. Ces exercices ont révélé, malgré les efforts consentis dans la mise en œuvre des directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques, des insuffisances dans l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat. C'est pourquoi, le Conseil interministériel tenu le 22 juillet 2003, consacré aux réformes budgétaires et financières a pris d'importantes mesures parmi lesquelles la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

Le CDMT permet de concevoir un cadre de programmation budgétaire pluriannuel dont l'allocation des ressources obéit à une logique rationnelle fondée sur des objectifs et des priorités bien définis et régulièrement évalués. Appliqué à des secteurs, le CDMT se traduit par des Cadres de Dépenses Sectoriels à Moyen Terme (CDSMT).

En effet, le Gouvernement du Sénégal a démarré, avec la loi de finances de 2006, l'implantation des cadres de dépenses sectoriels à moyen terme (CDSMT) avec quatre (04) ministères pilotes. Ces cadres s'appliquent actuellement à tous les secteurs, dont le Ministère chargé de la Culture.

Au demeurant, il convient de rappeler que le CDSMT est une application de la gestion axée sur les résultats (GAR) ; méthode du reste consacrée parmi les cinq (5) principes de la Déclaration de Paris du 2 mars 2005 sur l'efficacité de l'aide publique au développement. Aussi, le CDSMT apparaît-il comme un outil efficace permettant d'articuler d'une part les objectifs définis dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le Document de Politique Economique et Sociale (DPES) et la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) avec ceux des politiques sectorielles et d'autre part, les programmes sectoriels et les allocations budgétaires.

Comme dans toute GAR, le CDMT repose sur les piliers ci-après :

- une planification stratégique ;
- une planification opérationnelle à court terme ;
- une planification opérationnelle à moyen terme ;
- une phase mise en œuvre ;
- un système de suivi évaluation.

Le CDMT est un outil de pilotage des finances publiques dont la finalité est d'accroître l'efficacité de la dépense en mettant en cohérence les allocations budgétaires avec les priorités de développement. Il constitue ainsi un outil d'aide à la décision en mettant des liens entre :

- les politiques et les programmes (PP) ;
- les programmes et les projets ou composantes ;
- les PP et les budgets annuels ;
- les budgets prévus et l'exécution réelle ;
- l'exécution réelle et les indicateurs ou objectifs visés dans les politiques et programmes.

Le CDMT est un instrument de planification et de programmation à moyen terme des ressources et des dépenses dans le cadre d'une approche axée sur les résultats :

- son processus d'élaboration épouse toutes les phases du cadre logique : planification stratégique, opérationnelle, exécution et suivi-évaluation ;
- son contenu reflète tous les éléments de budgétisation axée sur les résultats : objectifs, activités, dépenses et indicateurs.

Les objectifs du CDSMT sont :

- de donner une vision à moyen terme sur les opérations budgétaires de l'Etat ou du secteur en permettant d'améliorer ainsi la prévisibilité des ressources et des dépenses ;
- d'introduire la logique de budgétisation par objectif ou le culte de performance dans la gestion budgétaire : allocation des ressources en fonction des priorités mais également faciliter une exécution

budgétaire plus rigoureuse grâce à un bon système de suivi-évaluation des politiques, programmes et projets ;

- d'assurer une meilleure crédibilité du système budgétaire tant au niveau interne que vis à vis de l'ensemble des acteurs en améliorant la légitimité des prévisions budgétaires et la transparence dans la programmation et l'exécution budgétaires.

Les principaux mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation du CDSMT sont :

- une composante institutionnelle : la mise en place par un acte officiel d'une instance de pilotage du processus d'élaboration qui devrait porter en elle l'animation des arbitrages internes et le processus de validation des priorités d'investissement et d'allocation des ressources du secteur ;
- des composantes techniques de suivi évaluation :
 - ✓ une composante « suivi physique et financier » des directeurs de programmes ou chefs de projets (rapports mensuels, trimestriels, annuels sur l'exécution des activités des programmes)
 - ✓ une composante « technique d'évaluation » : (rapport d'évaluation annuelle, rapport annuel de performance, rapport d'audit financier annuel, enquête de perception (impact)).

De manière opérationnelle, des programmes et projets sont développés autour de chaque pilier, sous la direction des départements sectoriels. Chaque stratégie sectorielle vise l'amélioration des capacités de gestion de l'Etat, de l'environnement des affaires, de l'état des infrastructures de base de l'économie et des conditions de vie des populations. Ce faisant, les inscriptions budgétaires sont opérées dans un cadre stratégique sur la base des priorités définies au préalable afin d'améliorer l'allocation et l'utilisation des ressources et conforter la cohérence de la programmation budgétaire.

Les difficultés qui ont été rencontrées lors de la mise en œuvre de ces CDSMT sont :

- des résistances au changement
 - une expérience perçue comme une surcharge de travail par les gestionnaires
 - une culture de performance et de résultats peu développée
 - un manque de compétences techniques
 - des capacités insuffisantes en matière de suivi-évaluation
- ✓ ***Le Programme National de la Bonne Gouvernance***

Afin de relever les nouveaux défis de la mondialisation et de combler le retard pris par le Continent sur les nations développées, les pays africains à travers le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) ont retenu des objectifs globaux à concrétiser à travers : (i) la réduction de la pauvreté de moitié d'ici 2015 par la poursuite, notamment des sept objectifs internationaux en matière de développement humain durable, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation ; (ii) le renforcement des infrastructures de base ; (iii) la bonne gouvernance, la paix et la prévention des conflits ; (iv) le développement de l'agriculture

; (v) le renforcement des capacités par les nouvelles technologies de l'information et de la communication ; (vi) la culture et (vii) l'accès aux marchés des grands pays industrialisés.

Ainsi en tirant les leçons de ses expériences antérieures et à la lumière des différentes initiatives sectorielles, le gouvernement du Sénégal s'est engagé à renforcer la bonne gouvernance du pays, à travers une réforme globale de l'Etat et une modernisation de la gestion des affaires publiques.

Les initiatives à développer dans le cadre du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) sont en phase avec les principes de base régissant le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. La promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques, la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé et le respect de l'Etat de droit font partie du capital social et constituent des axes fondamentaux pour doper la croissance économique. Il est attendu de l'Etat qu'il réponde aux exigences de la demande sociale dans un contexte de lutte contre la corruption, de modernisation de l'Administration, de renforcement de la démocratie et de la décentralisation, de protection et de promotion des droits humains. Vue sous cet angle, la mise en œuvre de ce Programme National de Bonne Gouvernance est une condition de base pour la réussite de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Le Programme National de la Bonne Gouvernance se résume comme suit : consolider le processus de démocratisation et renforcer l'Etat de droit ainsi que les capacités nationales de gestion du développement.

Les effets à court et moyen termes attendus de la mise en œuvre du PNBG sont la création de conditions propices à la croissance économique et au développement humain durable, à travers notamment :

- un cadre institutionnel et administratif transparent, efficace et efficient ;
- une consolidation du processus de décentralisation ;
- un partenariat effectif entre l'Etat et les organisations du secteur privé et de la société civile ;
- un environnement judiciaire sécurisant, serein et favorable au développement de l'initiative privée ;
- des ressources humaines bien formées, motivées et imprégnées des principes de bonne gouvernance. (PNBG, 2009)

Le contenu du programme est le suivant :

- Composante « amélioration de la qualité du service public »
- Composante « gouvernance locale »
- Composante « gouvernance économique »
- Composante « gouvernance judiciaire »
- Composante « amélioration de la qualité du travail parlementaire »
- Composante « développement des NTIC »

Malgré ses nombreuses difficultés, le secteur de la Culture au Sénégal reste un producteur de ressources et d'emplois important. Il a besoin, pour sortir de cette léthargie, de vision globale, de méthode rigoureuse, de bonnes pratiques de gestion participative et d'un agenda concerté.

I-2 Problématique de la Gouvernance et du management sectoriel au Ministère de la Culture

Le Sénégal a compris la nécessité de réformer son secteur public afin d'inscrire le pays dans une perspective de développement durable pour faciliter l'atteinte des OMD et poser les jalons de l'émergence.

L'Administration publique sénégalaise s'est inscrite dans une dynamique de rationalisation et de quête d'efficacité pour améliorer la qualité du service public à travers l'amélioration de l'accès des usagers au service public, la rationalisation de la déconcentration des structures étatiques, la promotion d'un système de recrutement basé sur le mérite, la modernisation de la gestion des ressources humaines ainsi que le renforcement des capacités de formulation, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

A cet effet, plusieurs outils et documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté ont été adoptés. Parmi ces outils, nous pouvons citer le PNBG qui définit les axes stratégiques d'une politique basée sur la transparence, la responsabilisation et la participation et le CDSMT qui permet d'introduire la gestion axée sur les résultats dans les finances publiques et permet de lier les politiques, les dépenses publiques et les résultats.

Le Ministère de la Culture, conscient du pouvoir de la culture l'a intégré à la fois comme facteur de création de richesses et comme agent facilitateur pour l'atteinte des autres objectifs du développement humain durable dans les politiques publiques de développement. En effet, la culture est devenue aujourd'hui un défi à relever et un enjeu face à une exigence considérable d'impératifs économiques.

De plus, le Sénégal a ratifié les conventions (de 2003) de l'UNESCO relatives à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel et celle de la protection et promotion des expressions culturelles (de 2005). Ce qui l'engage à promouvoir des initiatives pour le développement des industries culturelles au service du développement durable.

Malgré la création d'infrastructures culturelles, l'augmentation des budgets ou la création de fonds destinés aux artistes, la création de structures de contrôle et de planification, le Ministère reste confronté à un problème d'efficacité.

Un réel problème subsiste au Ministère de la Culture, beaucoup de projets et programmes n'atteignent pas leurs objectifs ou sont tout simplement suspendus. Les blocages viennent d'origines diverses : l'instabilité institutionnelle, le manque de suivi et de coordination des activités, l'absence d'une lettre de politique sectorielle depuis 1999, l'agenda culturel non actualisé depuis 2005, l'absence d'un cadre de conception, de suivi et d'évaluation des programmes et projets au niveau sectoriel etc.

Cette situation au Ministère de la Culture constitue un handicap sérieux sur le chantier de la bonne gouvernance qui est essentielle pour un avenir viable et prometteur pour les pays africains car elle permet un développement économique et humain durable et la croissance économique.

Compte tenu de cette situation, il apparaît clairement que les administrations sénégalaises, particulièrement le Ministère de la Culture, doivent se doter de bonnes pratiques qui supposeraient la mise en place de mécanismes de bonne gouvernance pour une meilleure gestion du secteur de la Culture.

I-3 La question de recherche et les hypothèses

La culture est un facteur de développement. Elle a été identifiée comme un vecteur de croissance contribuant à la dynamique de croissance de l'économie. Dans les pays où le secteur est aujourd'hui bien structuré, comme la France : « la culture représente aujourd'hui 500 000 emplois : l'industrie culturelle 2007, c'est environ 2.5% du produit intérieur brut ». (Breizh, 2009 : 1)

Et cela, le Sénégal, l'a compris très tôt, les différents gouvernements ont eu à mener plusieurs politiques et projets de développement du secteur qui, cependant sont restés vains.

La question principale que pose notre étude est de savoir quels sont les principaux facteurs qui entravent au sein du Ministère de la Culture l'efficacité de la gestion pour un développement du secteur?

C'est ainsi que nous nous interrogeons dans le cadre de cette étude sur les aspects suivants:

- ✓ La nouvelle dimension de la culture n'est pas prise en compte dans la politique de développement du Ministère de la Culture.
- ✓ Le Ministère de la Culture ne dispose pas d'un cadre, de toutes les compétences et des outils nécessaires à une gestion efficace.

I-4 Objectif de l'étude et résultats attendus :

I.4.1 Objectif de l'Etude

L'objectif général de ce travail est de contribuer à l'amélioration de la gestion du pilotage institutionnel du secteur de la Culture.

De façon spécifique, il s'agira :

- de présenter le mode de gestion au sein du ministère de la culture et ses limites
- analyser les nouveaux enjeux de la culture sur le développement afin de proposer des outils et pratiques nouvelles pour une gestion efficace et efficace du secteur.

I.4.2 Résultats attendus

Cette étude nous permettra de déceler les insuffisances liées au pilotage institutionnel du secteur de la Culture. Une gestion efficace et efficace du Ministère de la Culture nécessite l'utilisation d'un ensemble d'outils de gestion et de pratiques que nous tenterons de cerner et de proposer dans ce travail.

Nous proposerons une réorganisation de la Cellule des Etudes, de la Prospective et de la Planification dont le rôle est prépondérant dans l'élaboration des politiques publiques du ministère en proposant l'utilisation d'outils, des pratiques de bonne gouvernance et une liste de recommandations. Ces propositions devront permettre de

résoudre les difficultés liées au fonctionnement du département et de contribuer à une meilleure gestion du secteur de la Culture. Cette liste de recommandations que nous soumettrons, au département, aux acteurs et aux partenaires, devra également aider à mieux structurer le secteur favorisant ainsi son développement.

D'une manière générale, nous pouvons affirmer que le Sénégal a fait des efforts pour se doter d'outils et de documents stratégiques et politiques pour assainir le secteur public en général et a adhéré à plusieurs conventions pour relever le défi du développement de la culture. Cependant des efforts restent à faire tant au niveau de la définition de la politique culturelle, qu'au niveau du mode de gestion.

Le chapitre suivant nous permettra à travers une analyse approfondie de la littérature existante sur le sujet, de mieux comprendre l'impact d'une bonne gouvernance sur le développement de la Culture.

II LA BONNE GOUVERNANCE, UNE EXIGENCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Dans le premier chapitre, nous avons présenté la problématique du pilotage institutionnel du secteur de la culture et les résultats attendus pour une meilleure gestion du secteur. Nous passons en revue les différentes approches de la question de la gouvernance et du développement de la culture en nous basant sur les écrits recensés et consultés. Au préalable, nous donnerons une définition des concepts clé dans un souci de les rendre opérationnels.

II-1 Définitions

II-1-1 Notion de Gouvernance

La gouvernance est une notion parfois controversée, car elle est définie et entendue de manière diverse. Elle peut être déclinée à toutes les échelles de gouvernement. Elle peut être globale, locale ou thématique. Il faut donc veiller à la cohérence et à la bonne articulation de ses différentes échelles.

Pour le Webster's New Universal Dictionary, par exemple, il s'agit à la fois de : « la forme du régime politique; du processus par lequel l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques ou sociales; ou de la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et, en général à assumer leurs fonctions gouvernementales »⁵. (Theys, 2002 : 4)

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définit la gouvernance dans son document de politique générale de 1997 intitulé "La gouvernance en faveur du développement humain durable" comme étant l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux.

Il met en exergue trois dimensions de la gouvernance: économique, politique et administrative. Toujours selon le PNUD, la gouvernance économique recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays.

Quant à la gouvernance politique, il la considère comme étant le processus de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques. Et enfin, la gouvernance administrative est le système de mise en œuvre des politiques.

Alors que l'Institut de la Gouvernance (IT) estime que la Gouvernance a pour but « de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable ». Elle veille en priorité au respect des intérêts des ayants droits (citoyens, pouvoirs publics, partenaires, actionnaires ...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires. (Toupictionnaire : le dictionnaire de la politique)

⁵ <http://developpementdurable.revues.org/1523>

Pour Reynaud (2009 : 5) citant la Banque Mondiale (BM) (1999), la gouvernance recouvre les normes, traditions et institutions à travers lesquelles un pays exerce son autorité sur le bien commun, dans une optique de développement. Le niveau de capital social d'un pays peut aider à la réussite des plans de développement économique comme au développement de la démocratie. La *bonne gouvernance* recouvre aussi bien la capacité du gouvernement à gérer efficacement ses ressources, à mettre en œuvre des politiques pertinentes, que le respect des citoyens et de l'État pour les institutions, ainsi que l'existence d'un contrôle démocratique sur les agents chargés de l'autorité. (Reynaud, 2009).

Au-delà de la connotation idéologique que l'on peut lui attribuer ou encore de la prolifération des catégories conceptuelles susceptibles de la galvauder, le mot « Gouvernance » conserve indéniablement un noyau dur irréductible. En ce sens qu'elle peut être reconnaissable parmi nombre de concepts plus ou moins proches (gouvernement, gestion, transparence, performance, partenariat, démocratisation...), de par certaines de ses caractéristiques intrinsèques génératrices d'une dynamique sociale multidimensionnelle indéniable : accès à l'information, lutte contre la corruption, ouverture et responsabilisation, gestion efficace des ressources, culture professionnelle, reconnaissance des générations futures, protection de l'environnement et développement durable.

« Chez la plupart de ceux qui, dans le secteur public ou privé, emploient ce mot, il désigne avant tout un mouvement de « *décentrement* » de la réflexion, de la prise de décision, et de l'évaluation, avec une multiplication des lieux et acteurs impliqués dans la décision ou la co-construction d'un projet » (Observatoire des Médias pour la Démocratie et la Bonne Gouvernance). (OMDG, 2013)

L'idée que la gouvernance est un élément essentiel à la croissance économique, au développement humain et à la stabilité politique dans le monde, fait désormais consensus.

La gouvernance est indispensable à la réflexion et à la bonne application des enjeux du développement durable. Elle est une nouvelle forme de démocratie participative qui exige la concertation, la coopération et le partenariat entre tous les acteurs du développement durable.

Aujourd'hui, le concept de Bonne Gouvernance est devenu incontournable dans le monde du développement.

II-1-2 La notion de Bonne Gouvernance

Le débat sur la Bonne gouvernance (BG), aujourd'hui, se situe au niveau international. La notion de BG est d'actualité dans le débat sur la croissance économique. Une économie en croissance et dynamique crée des emplois et des revenus plus élevés. Il est de plus en plus admis que la bonne gouvernance qui se manifeste à travers la qualité des institutions est nécessaire pour accélérer le développement. Elle est désormais une sorte de contrepartie de l'aide internationale. Elle signifie que le pouvoir en exercice gère les ressources économiques et sociales d'un pays en faveur de son développement.

La Gouvernance et la démocratie sont au cœur de la quête de renouveau social, politique, et économique qui anime l'Afrique. Tout au long de cette dernière décennie, reconnaissant l'impératif que représente la bonne gouvernance pour le développement, les pays africains ont réalisé de remarquables avancées et pris des engagements tout aussi remarquables en tant que partenaires en vue de la réalisation de la bonne gouvernance en Afrique. (NEPAD, 2007 : 3)

Fort de cette idée, le Gouvernement du Sénégal a mis en place depuis le 29 octobre 2012, un ministère de la promotion de la Bonne gouvernance.

C'est à la suite des résultats faibles des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) appliqués aux économies de l'Afrique subsaharienne durant les années 1980, que la BM lança pour la première fois la notion de bonne gouvernance dans une étude intitulée « *l'Afrique subsaharienne : de la crise au développement durable, une perspective à long terme* » (Banque mondiale, Washington DC, USA : 1989).

Cette notion sera reprise avec force dans un document intitulé « *Gouvernance et Développement* » (Banque Mondiale, Washington DC, USA 1992). (Mandiangu, 2008 : 5)

La notion de BG fait l'objet de deux conceptions. La première conception est le fait de la BM qui a conçu et promu la notion de BG et qui prône une approche purement économiciste. En effet, dans son entendement, celle-ci se ramène tout simplement à une gestion économiquement saine, transparente, et efficace des deniers publics. Selon cette conception, la BG se résume à un ajustement économique. Cette conception économique de la Bonne Gouvernance devrait déclencher une dynamique de croissance et de développement. L'ajustement que la BM prône dans ce cadre est, par conséquent, un ajustement purement économique. Cependant les questions économiques, en tant qu'elles sont culturellement, socialement et, surtout politiquement situées, ne peuvent être traitées sans considération du contexte et de l'environnement dans lesquels elles baignent.

C'est pour l'avoir compris, au début des années 1990, que les bailleurs de fonds bilatéraux et les dirigeants des mouvements subsahariens de revendications démocratiques ont repris à leur compte et popularisé la notion de BG dans le cadre d'une conception nouvelle, qui va au-delà de celle de la BM.

Selon cette deuxième conception, la BG, n'est plus considérée comme une question de gestion économique rigoureuse mais plutôt implique un régime politique fondé sur la démocratie libérale et l'Etat de droit. En d'autres termes, elle suppose le pluralisme idéologique, le multipartisme, la séparation des pouvoirs, le suffrage universel, l'égalité juridique des citoyens, le respect des droits de l'homme, une justice indépendante, la possibilité juridique pour les citoyens d'attaquer l'Etat et ses démembrements en justice, la transparence dans la gestion des affaires publiques, l'association des populations et des médias à cette gestion (notamment par le moyen de leur consultation et de la déconcentration administrative), la responsabilité (l'obligation de rendre des comptes) et la lutte contre la corruption.

Cette deuxième conception consacre un élargissement de la notion de BG. La bonne gouvernance recherchée, c'est celle démocratique, laquelle se situe au plan politique. Ainsi, l'ajustement politique vient s'ajouter à

l'ajustement économique pour le compléter. Tel est aujourd'hui le contenu généralement conféré à la BG et résumé dans ce qu'il est convenu d'appeler les principaux éléments de la BG. Ces éléments ou principes de la BG sont les suivants :

- *l'obligation de rendre compte* : les administrations publiques sont capables et désireuses de montrer en quoi leurs décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus ;
- *la transparence* : l'action, les décisions et la prise de décisions sont dans une certaine mesure ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'Administration, du Parlement, de la Société civile et parfois d'institutions et d'autorités supérieures ;
- *l'efficience et l'efficacité* : les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens et veillent à ce que leurs prestations répondent aux intentions des responsables de l'action publique ;
- *la réceptivité* : les autorités publiques ont les moyens et la flexibilité pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général et, elles sont prêtes à faire l'examen critique du rôle de l'Etat ;
- *la prospective* : les autorités publiques sont en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir des données disponibles ainsi que des tendances observées, ainsi que d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux...);
- *la primauté du droit* : les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation en toute égalité.

Les critères de la « bonne gouvernance » dans le Livre blanc viennent renforcer la vision que nous avons de la BG. Ils y sont définis de la manière suivante:

- L'« ouverture » doit correspondre à un souci de transparence du fonctionnement des institutions tant vis-à-vis des États-membres que des citoyens.
- La « participation », celle des citoyens, doit permettre leur participation à la conception et à la mise en œuvre des politiques.
- La « responsabilité » correspond à un souci de clarification du rôle de chacun dans les processus législatifs et exécutifs.
- L'« efficacité » implique l'évaluation des politiques mises en œuvre. Elle dépend du bon niveau de mise en œuvre des décisions (« subsidiarité ») et renvoie à un jugement sur l'opportunité de l'intervention publique européenne en fonction des enjeux identifiés (« proportionnalité »).
- La « cohérence » doit faciliter la coordination des actions entre les différents niveaux de prise de décisions, notamment entre l'Union européenne et les collectivités territoriales. (RIATE, 2007)

Concernant l'évaluation des politiques mises en œuvre, Baslé (2000 : 19) affirme que :

« Gouverner, tenir le gouvernail, ce serait simplement assurer la régulation économique et sociale d'ensemble, d'abord en encadrant et réglementant les marchés, ensuite en taxant et en intervenant avec l'argent public, enfin en redistribuant cet argent public dans l'espace, entre les classes sociales ou dans le temps, entre les générations. Le problème, c'est qu'il n'y a pas omniscience du gouvernant, le gouvernant n'est rien avec un simple gouvernail, il lui faut a minima comprendre aussi ce qui agit sur son navire et son environnement. Sur ces deux points, la bonne gouvernance consiste à faire face à de multiples incertitudes et c'est peut être en partie de cela de cela que peut naître le besoin de l'Evaluation ».

En effet, pour Baslé, la BG peut être associée à évaluation, à connaissance, à pédagogie universelle, à égalité d'information entre les élus et les électeurs et à adaptation et réforme. Pour lui, gouverner, c'est mieux connaître les effets de l'action, les résultats, l'efficacité de l'action dans les différentes dimensions qui ont un intérêt pour les populations. Gouverner, dans certains contextes institutionnels, pourrait être « évaluer et mieux évaluer ».

Dans un rapport paru en 1992 et intitulé "Gouvernance et développement", la Banque mondiale définit également la bonne gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement. (FIDA, 1999 : 1)

Le rapport indique que l'intérêt que porte la Banque mondiale à la gouvernance découle de son souci d'assurer la viabilité des projets qu'elle finance et conclut que le développement durable suppose l'existence d'un cadre transparent et fiable de règles et d'institutions pour la conduite des affaires publiques et privées. Pour la banque mondiale, l'aspect essentiel de la bonne gouvernance réside dans une action gouvernementale prévisible, transparente et éclairée, dotée d'une bureaucratie imbue d'éthique professionnelle et d'un exécutif comptable de ses actions. Dans son analyse de la gouvernance, la Banque mondiale distingue clairement la dimension politique de la dimension économique du concept. La Banque qui a comme mandat la promotion du développement durable, s'intéresse uniquement à l'apport de la bonne gouvernance sur le développement social et économique, et notamment à son objectif fondamental qui est de réduire de manière durable la pauvreté dans le monde.

Dans son rapport de 1994 intitulé "Gouvernance: l'expérience de la Banque mondiale", les progrès réalisés par la Banque en matière de gouvernance sont indiqués sous quatre aspects différents qui constituent un canevas par rapport auquel on peut évaluer ses activités dans ce domaine:

a) Gestion du secteur public. Il s'agit là de la dimension la plus facilement reconnaissable des activités de la Banque mondiale eu égard à la gouvernance. Le langage de la gestion du secteur public est surtout technique; il change la structure organisationnelle d'un service sectoriel pour tenir compte de nouveaux objectifs, fait mieux fonctionner les budgets, affine les objectifs de la fonction publique et soumet les administrateurs des entreprises publiques à des contrats de performance.

b) Imputabilité. Les gouvernements et leurs fonctionnaires doivent être comptables de leurs actions.

c) Cadre juridique pour le développement. Il convient d'instaurer des systèmes juridiques adéquats assurant la stabilité et la prévisibilité, éléments essentiels pour la création d'un environnement économique dans lequel les risques d'entreprise peuvent être évalués rationnellement.

d) Transparence et information. Les thèmes de la transparence et de l'information sont omniprésents dans la bonne gouvernance et renforcent la responsabilité. L'accès à l'information par les divers protagonistes du marché est essentiel à une économie concurrentielle.

Nous avons remarqué une certaine évolution de la conception de la BM par rapport à la définition de la BG à travers ces différents documents cités ci-dessus. La BM semble quelque peu adhérer, dans la pratique, à cette conception, et cela à travers certaines conditionnalités insérées dans les PAS, exprimées dans certains de ses documents, et tournant autour de l'Etat de droit et de la participation populaire.

En effet, pour les Institutions de Bretton Woods, une bonne gouvernance et l'élimination de la corruption sont essentielles à la mission qu'elles entreprennent en vue de faire reculer la pauvreté en Afrique et d'arriver à atteindre les objectifs fixés dans les projets qu'elles financent.

Pour la Coopération pour l'Aide au Développement (CAD) et l'Organisation de Coopération pour le Développement Économique (OCDE), cité par Egoume: " la bonne gouvernance est l'exercice du pouvoir politique ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins de développement économique et social". (Egoume, 2007 : 5).

L'Association Internationale pour le Développement (IDA) définit, elle, la BG comme : « La bonne gestion des affaires de l'État est estimée être cruciale pour le bon déroulement du processus de développement et pour l'efficacité de l'aide au développement et mérite donc d'être incluse spécifiquement dans la méthodologie de l'évaluation de la performance ». Ce type d'évaluation est désormais appelé Évaluation de la performance de la politique et des institutions des pays et se fonde sur les principaux facteurs qui déterminent l'utilisation efficace des ressources dans la poursuite de l'objectif central de lutte contre la pauvreté. Il existe quatre éléments clés dans un pays bénéficiaire: a) politiques macroéconomiques; b) politiques structurelles; c) politiques tendant à réduire les inégalités; d) gouvernance et performance du secteur public. (FIDA, 1999 : 2-3)

Il ressort en général de la diversité de ces définitions de la BG, qu'elle constitue un art de bien gouverner et de gérer les ressources ou deniers publics dans la transparence et dans l'éthique en associant les citoyens. Et même si des auteurs comme Meisel et Ould Aoudia (2007 : 11) soutiennent que les effets de la BG sur la croissance sont faibles voire nuls et que la BG n'a pas prouvé sa pertinence comme stratégie de développement, ils avancent : « Aucune théorie économique explicite ne vient soutenir la 'bonne gouvernance' que la plupart des bailleurs ont placée en tête des priorités des politiques d'aide au développement. Implicitement, la 'bonne gouvernance' suppose un monde homogène, où les pays pauvres ont les mêmes caractéristiques institutionnelles que les pays riches, mais sont affectés de pathologies qui les empêchent de les rejoindre (corruption, manque de démocratie, défaillances de l'Etat, défaillances du marché...). Réduire ces

pathologies (appliquer la 'bonne gouvernance'), c'est favoriser leur rattrapage », tel est aujourd'hui le contenu généralement conféré à la notion de BG et qui nous intéresse dans cette étude.

II-1-3 Notions de culture

La culture est, selon le sociologue québécois Guy Rocher : « un ensemble lié de manières de penser, de sentir et d'agir plus ou moins formalisées qui, étant apprises et partagées par une pluralité de personnes, servent, d'une manière à la fois objective et symbolique, à constituer ces personnes en une collectivité particulière et distincte ». (Rocher, 1992)

Pour l'UNESCO (1982 : 1) «La culture, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances.»⁶.

Le dictionnaire de la politique « Toupictionnaire » définit la culture comme : « l'ensemble des connaissances, des savoir-faire, des traditions, des coutumes, propres à un groupe humain, à une civilisation. Elle se transmet socialement, de génération en génération et non par l'héritage génétique, et conditionne en grande partie les comportements individuels »⁷. Nous pouvons affirmer que la culture englobe donc de très larges aspects de la vie en société : techniques utilisées, mœurs, morale, modes de vie, système de valeurs, croyances, rites religieux, organisations de la famille et des communautés villageoises, habillement etc.

Le mot culture est parfois employé dans un sens restreint pour désigner l'industrie des "biens culturels", c'est-à-dire les entreprises et activités de production, de distribution et de gestion de droits d'exploitation de spectacles et de contenus audio-visuels reproductibles. Ce secteur, sous l'effet du développement des technologies de l'information et de la communication, est en pleine transformation et son avenir fait l'objet de controverses politiques tendues.

Le terme se voit chaque fois ajouter une connotation nouvelle, toujours par extension ou par analogie, sans perdre son sens original, mais en revêtant de nouveaux sens toujours plus éloignés du premier. Il évolue dans le temps par et dans les formes des échanges néanmoins il se constitue en manières distinctes d'être, de penser, d'agir et de communiquer.

Nous pensons que la culture en tant que forme d'organisation, de production, de réalisation et de créativité artistique a pour fonction de constituer et valoriser un patrimoine culturel qui doit conduire au développement humain durable. De ce point de vue, la culture est désormais considérée comme un important levier du développement économique et social dont la finalité est d'avoir un impact positif sur la société.

⁶ Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet - 6 août 1982

⁷ Définition de la Culture, Toupictionnaire <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Culture.htm>

II-1-4 Le concept de développement

Le concept de développement est défini de façon diversifiée et se heurte parfois à des versions quelque peu divergentes. Mais d'une façon générale, on peut définir le développement comme étant un processus politique, social et économique cohérents et harmonieux engendrant un état de vie, d'être et de pensée favorables à l'amélioration durable et désirée des conditions de vie ; et tout ceci se caractérisant et s'appréciant par rapport à des références communément admises.

Pour Tremblay (1999 : 7) citant Rist (1996), « le développement est assimilé au processus qui induit le changement dans l'évolution naturelle. De l'évolution naturelle au changement social, la transposition semble assez simple à réaliser. L'évolution, le changement social deviennent le processus de développement ». Dans cette perspective, le développement est non seulement irréversible, mais il apparaît aussi inévitable, tout comme l'évolution naturelle.

Cette perception d'un développement incontournable et inévitable s'est propagée avec le discours des dirigeants des puissances occidentales, notamment lors du discours du président américain Harry Truman, en janvier 1949, lorsqu'il proposait de « lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avancée scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées ». Paradoxalement, il semble que ce soit l'introduction du terme sous-développement dans ce discours qui ait permis de faire apparaître clairement les voies du développement telles que véhiculées par la haute administration américaine (Tremblay 1999 : 7-8).

Ainsi, selon Sachs (1996) cité par Tremblay (1999 : 8), l'épithète « régions sous-développées » lancée par le président Truman allait devenir: « un concept charnière depuis lors jamais remis en question qui englobait l'infinie diversité des modes de vie de l'hémisphère sud dans une seule et unique catégorie : sous-développée. Du même coup et pour la première fois, sur les scènes politiques importantes, surgissait une nouvelle conception du monde selon laquelle tous les peuples de la terre doivent suivre la même voie et aspirer à un but unique : le développement ».

En effet, plusieurs auteurs identifient l'échec du développement des pays du sud comme une conséquence de la non considération des cultures locales. Pour Bend, « la raison en était que le développement promu par l'occident s'appuyait sur l'idée d'une modernité rationnelle, ce qui conduisait à discréditer toute autre interprétation du monde et tout autre mode d'accès à la réalité, à la connaissance et au sens sur des bases somme toute ethnocentriques ou eurocentriques. On peut cependant observer que ce courant critique du développement qui émerge dès la fin des années 1950, et qui va irradier les stratégies endogènes de développement reste circonscrit aux arènes du tiers-mondisme, et sera institutionnalisé dans le champ de la coopération internationale au sortir des années 1970 avec le succès de la formule de la « nécessaire prise en compte de la dimension culturelle du développement » (Poncelet 1994 : 12), ou encore celui de la notion de

droits culturels consacrée lors de la Conférence générale de l'UNESCO en 1976, et par l'ouverture en 1988 d'une « Décennie mondiale pour le développement culturel » par les Nations Unies. (Bend, 2007 : 15)

L'objectif ici est alors d'inscrire le concept de culture dans la diversité des approches à la réalité des différentes sociétés, en en faisant la ressource capable de dynamiser le développement.

Et des travaux de chercheurs et historiens africains tels que Cheikh Anta Diop ou Joseph Ki-Zerbo ont visé une restitution de l'histoire aux sociétés africaines et ont plaidé pour un ressourcement du développement endogène qui plongerait dans les racines culturelles africaines relèvent d'un courant culturaliste qui met en garde contre l'adoption mécanique des étapes d'un processus pensé et expérimenté dans une autre culture. De ce point de vue, c'est l'impasse sur les liens qui devraient nécessairement unir leur culture au développement auquel ils se soumettent qui affecterait la capacité des africains à penser la société à construire dans le cadre d'un projet global.

Par ailleurs, de plus en plus, des attributs se greffent au développement afin de l'adapter aux différentes réalités du monde contemporain. Nous faisons allusion à des concepts comme le développement durable, la prise en compte de la dimension genre dans le développement, le développement participatif, le développement rural, le développement local.

Nous percevons par ces différentes approches qu'il n'existe pas de définition universelle communément admise qui puisse réellement cerner tous les aspects de ce concept. Suite à ces différentes définitions en lien avec le développement, il est évident que le mot quel que soit le qualificatif attribué, se rapporte toujours au changement, à la transformation à l'amélioration d'une situation à une autre jugée préférable.

Nous traduisons donc, le développement comme étant une évolution harmonieuse, équilibrée et efficiente d'une situation, qui impacte positivement sur les populations.

II-2 Liens entre la culture et le développement

Les statistiques de l'UNESCO et de la CNUCED révèlent que le commerce international des biens culturels constitue l'un des secteurs les plus dynamiques de l'économie mondiale. Les échanges internationaux de biens culturels (cinéma, radio et télévision, imprimés, littérature et musique) connaissent depuis plus de 20 ans une croissance constante. Ils sont passés de 95 à 380 milliards de dollars entre 1980 et 1998. Certains estiment même que les industries culturelles contribuent au PNB mondial à une hauteur de 7 % dans le monde et de 3 % dans les pays en voie de développement (PVD). (OIF, 2004 :21). Ils relèvent que la culture est un secteur qui génère des revenus et est créatrice de richesse.

Fort de ce constat, l'Organisation des Nations Unies (ONU), a adopté le 22 décembre 2011 une nouvelle résolution qui affirme la place de la culture dans le développement durable.

Cette résolution met en relief l'importante contribution de la culture à la réalisation du développement durable et des objectifs de développement arrêtés aux niveaux national et international, dont ceux du Millénaire et estime que la culture contribue au développement de la créativité.

Déjà en décembre 2006, l'ONU avait, dans le cadre du Fonds pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (F-OMD) soutenu certains gouvernements et mis en place 18 programmes de développement de grande envergure (dénommés Programmes Conjointes) de trois à quatre années. L'objectif de ce volet « Culture et développement » est de démontrer que, même si la culture n'est pas explicitement mentionnée dans les OMD, les ressources culturelles constituent une composante essentielle du développement national, notamment en termes de réduction de la pauvreté et de la prise en charge de l'inclusion sociale.

L'UNESCO qui a parachevé ces réflexions sur la culture comme nouveau paradigme du développement avec l'adoption de la « Déclaration universelle sur la diversité culturelle » (2001) et la « Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles » (2005) coordonne et met en œuvre ce grand projet en étroite collaboration avec d'autres agences du système des Nations Unies comme le PNUD, le FNUAP, l'OMT, l'ONUDI et les Etats membres.

En Afrique, la prise de conscience de ce nouveau paradigme « culture-développement » a été manifeste dès l'adoption de la « Charte culturelle pour l'Afrique » (Port Louis 1976) et de la « Déclaration sur les aspects culturels du Plan d'action de Lagos » (Addis Abeba, 1985). Aujourd'hui, même si la culture est réduite à la portion congrue dans le NEPAD, l'Afrique dispose, sur la base de textes comme la « Charte pour la renaissance culturelle de l'Afrique » (Nairobi/Kartoum, 2006) et le « Plan d'action de Nairobi pour les industries culturelles en Afrique » (2005), ou de plans d'actions adoptés dans le cadre des ACP ou des organisations régionales, des stratégies qui lui permettent de relever les nouveaux défis qui se posent au développement du continent. (Weber, 2009 : 2-3)

Koïchiro Matsuura⁸ (2002) a souligné que « Partout dans le monde, les communautés autochtones et traditionnelles ont développé une connaissance extraordinairement sophistiquée de la biodiversité, qui représente un fonds de savoirs sur leurs écosystèmes et un ensemble de valeurs pour les respecter. Nous ne pouvons plus nous permettre d'ignorer ces savoirs qui font le lien entre la diversité culturelle et la diversité biologique. » En effet la possibilité pour chaque peuple d'exprimer sa propre vision à travers ses œuvres et ses expressions culturelles et d'avoir accès à celles des autres constitue un bien public primordial à préserver et à développer.

⁸ Koïchiro Matsuura, ancien Directeur général de l'UNESCO, lors d'un communiqué de presse sur la contribution de l'UNESCO au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002

La diversité culturelle élargit les possibilités de choix offertes à chacun; elle est l'une des sources du développement, entendu non seulement en termes de croissance économique, mais aussi comme moyen d'accéder à une existence intellectuelle, affective, morale et spirituelle satisfaisante.

Il s'est agi dans cette étude, de démontrer que BG est une condition sine qua non du développement global.

III METHODOLOGIE

La méthodologie adoptée dans le cadre de ce travail porte sur une approche qualitative. Son objectif est de rendre visible, intelligible et compréhensible un phénomène ou un fait, en privilégiant une démarche approfondie. En effet, (Avenier, 1989) cité par Wacheux (1996 : 31) affirme que : « le chercheur démêle quotidiennement les faits, du sens donné par les auteurs, du sens que lui attribue aux faits et aux valeurs. Par exemple, les dirigeants communiquent une image voulue à l'extérieur ».

Il s'est donc agi pour nous, à l'aide de techniques de collecte et d'analyse qualitative des données, de privilégier la recherche documentaire, les entretiens semi-directifs et enfin de procéder à une analyse de contenu du discours. C'est ainsi que seront abordés, le choix du cadre de l'étude, les techniques d'investigation et les difficultés rencontrées dans la collecte et l'analyse des données.

En résumé, ce chapitre méthodologique est une phase importante dans notre recherche et elle portera essentiellement sur une approche qualitative de collecte et d'analyse des données. Des techniques de collecte comme la recherche documentaire et l'entrevue semi-directive nous permettront à toutes fins utiles, de recueillir beaucoup d'informations pertinentes concernant la bonne gouvernance dans son rapport avec le développement de la culture. Toutes ces informations recueillies feront l'objet d'une analyse approfondie avec l'aide des méthodes qualitatives de contenu du discours.

III-1 Les techniques d'investigation

III-1-1 La recherche documentaire

La recherche documentaire a été faite en tenant compte des différents thèmes abordés dans ce travail. Nous avons eu recours à des documents officiels, des livres et à des données disponibles sur Internet pour constituer notre source documentaire.

L'approche théorique a consisté en une lecture approfondie et à l'analyse de la documentation existante sur le sujet de la gouvernance, du développement de la culture et des réformes de l'administration publique aussi bien sur le plan national qu'international.

En effet selon Baylé (2000 : 182) « Si les documents renferment des informations utiles au chercheur, dans la plupart des cas celles-ci n'apparaissent pas de façon évidente. Un travail d'analyse est nécessaire pour les extraire. Ce traitement est indispensable pour n'importe quel type de document ». Ceci dans le souci de rechercher la signification du document, aussi bien la signification évidente que la signification implicite. Donc pour dégager la signification du texte, nous nous référons au sens des mots employés et à la structure logique du document étudié. Nous avons essayé de déceler les lignes directrices du document, d'en découvrir les idées fondamentales et leur articulation. Il s'agit de répondre aux questions : De quoi traite ce document ? Quelle est sa véritable portée significative ?

Nous avons également consulté des documents relatifs à différentes évaluations faites par des partenaires au développement sur la bonne gouvernance et le niveau d'atteinte des OMD ; aux programmes et budgets du ministère de la Culture, à des décrets et à des plans d'actions nationaux. A la lumière de ces lectures, nous avons opéré le choix pour délimiter notre objet d'étude et donner une orientation théorique à notre recherche. L'analyse approfondie des divers documents que nous avons obtenus nous a permis de faire le point sur la situation actuelle du secteur et sur les perspectives du développement de la culture au Sénégal et de comprendre que la bonne gouvernance dans le secteur de la culture est aujourd'hui, un facteur déterminant pour un développement durable.

III-1-2 Les entretiens

Nous avons voulu lors des entretiens avoir un échantillonnage représentatif. C'est pour cette raison que nous avons dans un souci de représentativité, effectué des entretiens d'abord de façon informelle avec un nombre d'acteurs intervenant dans le secteur de la Culture en général, et plus précisément dans le domaine du cinéma. Pour ce faire, nous avons constitué une base de données avec la liste officielle des agents du ministère et celle des membres de deux associations. Sur la base de ces données, nous avons choisi des personnes en fonction de leur profil (fonction, ancienneté, statut, expérience dans le secteur de la culture). Il s'agit d'animateurs culturels, de producteurs, de jeunes réalisateurs, ou d'autres acteurs du secteur. Cette première démarche nous a permis de tester notre grille d'entrevue et de la corriger en énonçant clairement nos questions pour qu'elles soient à la portée de nos informateurs.

Ces entrevues nous ont permis de recueillir un maximum d'informations sur la perception que ces différents informateurs avaient de la culture et de son développement au Sénégal. Ces multiples échanges nous ont confortés dans notre position à savoir qu'il existe un véritable problème de gestion au niveau du pilotage institutionnel du secteur de la Culture.

Nous avons ensuite rencontré des personnes très au fait de la question de la gestion de la Culture et du département ministériel de tutelle, et cette fois ci de manière officielle.

Ces interviewés sont des experts dans le développement de la Culture, des experts en finances publiques, des directeurs nationaux et des chefs de service, et des chefs de sociétés privés. Le choix de ces personnes est guidé par le fait que ces dernières sont liées à la gestion du secteur ou en sont concernées. Huit personnes ont été interviewées. Elles interviennent dans les structures suivantes : Nations Unies, la Direction Générale des Finances (DGF) du Ministère de l'Economie et des Finances, la CEPP du Ministère de la Culture, la Direction de la Cinématographie, l'Union des Exploitants du Cinéma au Sénégal (UNECS) et l'association des Cinéastes Sénégalais Associés (CINESEAS). Notre choix a été guidé par le souci de recueillir des informations fiables et de qualité. Par conséquent, nous avons jugé nécessaire que leur degré de maîtrise du sujet et leur appartenance à des milieux professionnels différents étaient un critère très important.

Etant donné que, nous avons choisi dans cette étude, de procéder par une approche qualitative surtout en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données, il s'est agi pour nous de concevoir un guide d'entretien qui nous a servi de base lors de nos entretiens.

Nous avons structuré notre grille d'entretien de la manière suivante :

- d'abord des questions ont été posées aux informateurs sur leur profil, les différentes responsabilités qu'ils occupent dans les différents départements, l'organisation de leur travail, les résultats obtenus par les différents départements concernés, l'orientation et les objectifs déclinés au Ministère, les perceptions et évaluations faites dans le cadre de leur travail, Comment ils qualifient les résultats du Département ministériel ? quels sont les problèmes auxquels le Ministère est confronté ? Qu'est ce qui empêche d'atteindre les objectifs du Ministère relatifs à sa lettre de mission ? Comment améliorer la qualité du travail de façon efficace et efficiente ? De quelle façon la bonne gouvernance peut contribuer à l'atteinte de ces objectifs ? Comment rendre opérationnel le lien entre culture et développement pour un développement durable ? quels sont les meilleurs outils de gestion pour rendre efficient le département de la culture ? Quels sont les critères à mettre en avant pour le recrutement des agents du Ministère de la Culture ? Comment faire pour assurer un travail d'équipe au sein du Ministère de la Culture ? Ne pensent-ils pas qu'il serait nécessaire de mettre en place un système de gestion pour systématiser les données, indicateurs et statistiques culturelles ?, Qu'est ce qu'ils souhaitent avoir comme changement dans ce département pour être plus efficace, etc.

A l'aide de ces entretiens, des données variées ont été recueillies, nous avons ensuite procédé au niveau du corpus d'analyse à une approche qualitative d'analyse de contenu du discours. De façon spécifique nous avons réorganisé, sur la base de la grille d'analyse élaborée, les données recueillies. Cette première approche nous a permis de faire un retour à notre problématique de départ pour donner du sens aux informations recueillies et afin retenir celles que nous avons jugé primordiales et qui donnent sens à notre travail. Par la suite nous avons croisé les données et établi des recoupements en fonction des informations reçues.

Aussi nous avons utilisé un *focus group*, qui est un procédé participatif, dans notre démarche de collecte et d'analyse, l'outil AFOM (Acquis, Faiblesses, Opportunités et Menaces) nous a permis de faire un diagnostic rapide en ce sens qu'il se compose de deux axes, un axe du temps et un autre axe du jugement. En effet, ces deux axes se croisent et sont délimités par un niveau interne et externe.

Il s'agit des Acquis (succès, réalisations, aspects positifs, ce qu'on a aimé), des Faiblesses (Echecs, aspects négatifs, problèmes rencontrés, difficultés rencontrées, ce qu'on a pas du tout aimé), des Opportunités (potentialités, Ressources exploitables, atouts, ce qu'on veut valoriser pour permettre une évolution positive) et les Menaces (risques, obstacles, craintes, suppositions pouvant influencer négativement la réalisation des décisions). Les participants à ce *focus group* ont été choisis à partir de la même base de données qui nous a permis de tester notre grille d'entretien.

C'est cette approche qualitative axée sur le *focus group* et les entretiens semi-directifs, qui nous a permis de nous situer à un autre niveau d'analyse, c'est-à-dire au-delà du discours pour mieux appréhender le fonctionnement du ministère de la culture, et comprendre la gestion de ce département. C'est aussi à l'aide de cette méthode d'analyse qualitative que nous avons réussi à cerner le lien existant entre la culture et le développement.

III-2 Les difficultés rencontrées

Nous n'avons pas eu beaucoup de difficultés à recueillir certaines informations auprès des personnes ressources, la plupart étant des collègues ou des personnes avec qui nous avons eu le privilège de travailler durant notre parcours professionnel.

Toutefois, nous tenons aussi à souligner que cette proximité avec les informateurs n'a pas été un frein pour la collecte des données. Nous avons toujours été guidés par un souci d'objectivité. C'est pour cette raison qu'au niveau de la conduite des entretiens nous avons essayé de mettre à l'aise les informateurs en prenant le soin de ne pas influencer dans leurs réponses et mieux de leur rappeler le caractère confidentiel et le respect de l'anonymat par rapport à toute information qu'ils comptent donner dans le cadre des entretiens.

La contrainte majeure rencontrée est que plusieurs données surtout, au niveau du ministère de la culture ne sont pas actualisées, il n'existe pratiquement pas de statistiques fiables et récentes dans le domaine de la culture.

En plus il n'existe pas de publications spécifiques sur l'organisation, les méthodes de gestion du Ministère et des programmes d'évaluation en termes de performance.

Nous avons beaucoup travaillé avec des documents publiés par l'administration publique, et le discours officiel tenu ne reflète pas en général la réalité. La diversité des informations recueillies à travers des rapports et des publications de partenaires au développement, d'organismes internationaux comme l'UNESCO, l'OCDE etc nous a permis de corriger cette faille.

Pour résumer ce chapitre, nous pouvons souligner qu'il porte essentiellement sur une approche qualitative de collecte et d'analyse des données. Des techniques de collecte comme la recherche documentaire, le *focus group* et l'entretien nous ont permis de recueillir beaucoup d'informations pertinentes concernant la bonne gouvernance dans son rapport avec le développement de la culture.

IV RESULTATS, PROPOSITION ET RECOMMANDATIONS POUR UNE GESTION EFFICACE ET EFFICIENTE DU SECTEUR DE LA CULTURE

Ce chapitre fait dans un premier temps l'état des résultats issus des différents modes de recueil des données et aborde dans un second temps, une proposition de réorganisation de la CEPP qui est l'organe chargé de la planification et de la coordination des activités du ministère. Nous soumettrons enfin une liste de recommandations destinées aux autorités étatiques chargées de définir et de mener la politique sectorielle, qui, nous l'espérons, contribueront à une gestion efficace et efficiente du secteur de la Culture.

IV.1 Résultats et Discussion

La recherche documentaire et les informations reçues de la part des différentes personnes ressources que nous avons eu à interviewer nous ont permis d'une part, de déceler les failles du mode gestion du ministère de la culture, de cerner d'autre part le lien entre culture et développement et enfin de mesurer l'apport d'une bonne gouvernance sur le développement du secteur de la Culture.

IV.1.1 La place de la Culture dans les politiques de développement

La Culture est, dans ses composantes essentielles comme les savoir-faire, les arts, le patrimoine culturel, l'éducation et les sciences, le lieu où une société se comprend, se projette et s'analyse. En sous-tendant la manière dont la société est structurée, elle détermine le potentiel, les possibilités, le style et le contenu du développement économique et social. Par sa force créative et son potentiel d'innovation, ainsi que par le rôle essentiel qu'elle joue dans les processus de changement et de préparation de l'avenir, la culture mérite pleinement une place au centre des stratégies et des processus de développement, comme élément associé aux politiques d'éducation, de santé, de protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire ou du développement économique et social en général.

Selon Francisco Bandarin, Sous Directeur général au secteur de la culture à l'UNESCO, : « Au cours des quinze dernières années, l'UNESCO s'est appliquée à démontrer le rôle de la culture dans le développement, que ce soit comme secteur d'activité organisé avec un fort impact économique et social, qu'en tant qu'élément transversal incontournable pour atteindre d'autres objectifs de développement notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement ou de la gouvernance ». (UNESCO, 2012 : 5)

Il est regrettable de constater que l'Afrique n'a pas encore réussi à mettre en place une vraie stratégie qui intègre le développement fondée sur les arts et la culture, malgré l'énorme potentiel que la région a en ce domaine. Peu de pays ont intégré la culture dans leur Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DRSP). Et le NEPAD (New Partnership for Africa's Development) consacre seulement deux paragraphes (140 et 141) à ce potentiel des industries culturelles et créatives. (Weber, 2009 : 3)

En effet, le Sénégal, dans sa Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES) n'accorde qu'une infime partie à la Culture. La Culture n'est souvent pas prise en compte dans les politiques de

développement, du fait d'une mauvaise appréhension ou même d'une reconnaissance incomplète de ce secteur, et en conséquence ne constitue pas pour les décideurs une priorité dans la politique de développement de notre pays. En réalité, nous pensons que cette situation dénote de "l'absence d'une véritable politique culturelle" au sein du département.

Le ministère rencontre des difficultés à traduire en acte l'interrelation entre culture et développement. Il s'agit de prendre en charge les questions suivantes : Comment faire pour que les artistes puissent se nourrir de leur art ? Comment faire pour leur donner une assurance et les mettre dans de meilleures conditions de travail pour booster la créativité ? Comment faire pour promouvoir les industries culturelles créatrices de revenus ? Comment faire pour développer des infrastructures adaptées et rendre opérationnelles celles qui sont déjà créées ? Comment faire pour améliorer de façon durable les capacités des agents et acteurs culturels ? Pourquoi ne pas repenser les modes de partenariats/ coopérations culturelles « gagnant-gagnant » ? Quels profits notre pays ou le ministère de la culture tire réellement de ces formes de coopération dans le sens d'un véritable développement durable ? Quel partenariat public-privé faudrait-il privilégier ?

Ce dernier aspect n'est pas négligeable dans la mesure où ces dernières années, le secteur privé s'investit beaucoup dans le domaine de la culture. Lors de la 23^{ème} édition du Festival Panafricain du Cinéma et de la Télévision (FESPACO) qui s'est tenue du 23 février au 02 mars 2013 à Ouagadougou, au Burkina Faso, les cinéastes sénégalais ont remporté presque tous les prix (11 au total). La plupart de ces films ont été réalisés grâce en grande partie au financement du secteur privé. Cet exemple récent nous renseigne sur le fait que le talent est là et que le Sénégal regorge d'énormes potentialités au niveau de la culture. En effet, le Président de la République du Sénégal Monsieur Macky Sall a annoncé lors de l'audience qu'il a accordé aux cinéastes à la présidence de la République, qu'il met à leur disposition une aide d'un milliards de francs cfa à partir du budget de 2014. Si des efforts sont faits au niveau des décideurs et du secteur privé, les résultats seront performants et efficaces, et contribueront de manière directe à développer les industries culturelles et créatives au Sénégal.

Néanmoins certaines avancées ont été notées, comme nous l'avons vu dans la première partie notamment l'amélioration du cadre juridique et réglementaire, la création d'infrastructures, l'évolution des budgets etc ; mais ces initiatives n'atteignent pas dans une large mesure les objectifs escomptés.

Si nous prenons l'exemple des budgets alloués à la Culture de 2004 à 2012 (voir tableaux de l'évolution budgétaire en annexe 2) en ce qui concerne les différentes natures d'allocutions de crédits, ils font ressortir en :

✓ ***Crédits de fonctionnement :***

Nous pouvons noter une évolution linéaire en dehors des années 2005 et 2006 dont les allocations ont été les plus élevées.

La moyenne annuelle de crédits alloués, pour la période qui s'étale de 2004 à 2012, est de 471,5 millions de francs CFA. Cependant, si l'on tient compte des périodes où le secteur de la Culture était géré avec d'autres secteurs (Communication, Tourisme, Genre et Cadre de vie) par le même ministère, cette moyenne devrait être

relativisée : les crédits étaient alloués à tous les secteurs gérés par le département et non exclusivement au secteur de la Culture.

Le constat fait est que les montants alloués sont insuffisants pour couvrir tous les besoins en fonctionnement des services du Ministère.

Sur le plan de l'exécution, les services du Ministère utilisent quasi totalement leurs crédits avec un taux de consommation variant de 85 à 98 %.

✓ ***Crédits de transfert***

Ces crédits concernent les différentes subventions qui permettent la prise en charge des programmes ou structures placés sous la tutelle du Ministère : les Rencontres Cinématographiques de Dakar (RECIDAK), le Fonds d'Aide au Cinéma, les Manufactures Sénégalaises des Arts décoratifs (MSAD), la Compagnie nationale du Théâtre Daniel SORANO, le Grand Théâtre, etc.

Ils ont atteint, de 2004 à 2012, la somme globale de 102,1 milliards, soit 29,2 en transferts courants et 72,9 en transferts en capital. Ces chiffres cachent une grande disparité. Les transferts en capital ont connu une hausse exponentielle à partir de 2008 jusqu'en 2011, période correspondant à la préparation et à l'organisation du Festival Mondial des Arts Nègres (FESMAN). Les transferts courants sont passés de 3,2 en 2010 à 7,7 milliards en 2011 et entrent dans cette même considération.

Ils ne posent aucun problème quant à leur exécution, étant entendu qu'ils sont versés intégralement à ces structures et servent à leur fonctionnement. Ils sont intégralement consommés.

✓ ***Crédits d'investissement***

Les dépenses d'investissement, comme leur appellation l'indique, sont les véritables leviers des actions de développement, spécialement dans un secteur à forte valeur ajoutée où l'Etat est la principale locomotive en matière de financement et de création d'infrastructures.

Les crédits d'investissement se caractérisent par un niveau d'exécution très faible au regard de leur nature : la moyenne d'exécution est de 54%. L'année dont le taux d'exécution est le plus faible est 2008 avec 13%. Les années, 2009, 2011 et 2012 ont suivi cette tendance avec respectivement 30, 42 et 46% ; l'année 2010, du fait du montant alloué très insignifiant (81,4 millions) ne pouvant être prise en compte.

Ce faible niveau d'exécution peut trouver une partie de son explication dans la question globale et générale de la capacité nationale d'absorption des crédits alloués en matière d'investissement particulièrement des ressources extérieures. En effet, le circuit des dépenses publiques est caractérisé par des goulots d'étranglement, dont : les délais longs pour la clôture des gestions et des difficultés de reporter des crédits d'investissement, les lenteurs dans le paiement, les contraintes pesant sur la passation des marchés publics, la sélection d'entreprises ayant des capacités techniques limitées. Cette faiblesse de la capacité d'absorber les ressources est un facteur limitant qui remet en cause l'optimisation des budgets accordés.

A ce niveau se pose la question des ressources humaines, que ce soit au niveau central ou local qui sont au cœur du développement. L'Ecole Nationale des Arts, creuset de la formation des ressources culturelles ne répond plus aux nouveaux besoins de formation. Les données administratives disponibles sur l'état du personnel administratif montrent une situation déficitaire. Le personnel est en nombre insuffisant dans tous les ordres et le déficit en cadres s'accroît. Les cadres de la hiérarchie A (toutes catégories confondues) ne représentent que 16,7 % du personnel utilisé (contractuels non compris). Parmi les animateurs culturels qui constituent l'essentiel des cadres du Ministère, seuls 15% accèdent au grade supérieur de Conseiller aux Affaires culturelles.

La question des ressources humaines au ministère de la Culture mérite que l'on s'y penche car la formation professionnelle doit être orientée vers d'autres profils à la lumière :

- des mutations des activités à encadrer
- des enjeux juridiques et économiques du secteur et des évolutions accélérées des publics
- des exigences nouvelles de la gouvernance financière de l'administration

Sous ces rapports, il s'agira d'abord, de faire l'étude diagnostique des ressources humaines du ministère, ensuite de projeter les besoins en fonction des évolutions des projets institutionnels et enfin, d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de formation maîtrisée.

Cette planification devra se faire concomitamment avec les renforcements de capacités nécessaires sur les aspects d'élaboration et de mise en œuvre de projet, de suivi/évaluation et des nouvelles orientations administratives (application de la GAR, pratiques de Bonne Gouvernance, qualité du service public etc.).

IV.1.2 L'instabilité institutionnelle, une entrave à la gestion efficiente du Ministère de la Culture

Le Sénégal n'a jamais connu de rupture inconstitutionnelle ou brusque dans son évolution politique. Cependant entre les années 2000 et 2012 qui ont caractérisé l'alternance politique, le Sénégal a connu une instabilité excessive au niveau institutionnel. Le département de la Culture a été le plus touché avec des changements d'appellation et d'ancrage avec d'autres secteurs (Communication et Culture - Culture - Culture et Communication - Culture - Culture et Patrimoine historique classé - Culture, Genre et Cadre de vie – Culture et Tourisme) pouvant faire penser à une absence de vision claire et précise du secteur.

Il s'y est ajouté que les ministres ont fréquemment changé au gré des remaniements ministériels. Et chacun d'entre eux arrive avec sa vision et pas nécessairement les mêmes préoccupations. Le principe qui voudrait que l'Etat soit une continuité n'est pas pris en considération.

Il en résulte :

- le changement des hauts responsables dirigeant les différentes directions du ministère avec comme conséquence une position passive des agents en attendant l'arrivée du nouveau responsable

- le changement de la structuration des directions du Ministère en général avec une valse hésitation en cas :
 - d'ajout d'un nouveau secteur au secteur culturel dans la détermination du département ministériel chargé de la culture ;
 - de suppression du secteur en complément,
 - de suppression ou de rattachement de directions ou de structures à un autre ministère.
- la remise en cause d'acquis et la restructuration du cabinet qui n'est pas sans conséquence,
- des lenteurs administratives concernant le traitement des dossiers et courriers,
- l'interruption de chantiers et de programmes en cours ou la suspension de certains projets etc.

Nous pouvons à ce titre donner l'exemple des Rencontres Cinématographiques de Dakar (RECIDAK), cette manifestation dont la pertinence n'est plus à démontrer et qui a toujours su garder le cap par rapport aux objectifs qui lui étaient fixés au départ, en dépit des difficultés conjoncturelles.

Outre sa vocation première d'être une manifestation cinématographique internationale, les RECIDAK ont des objectifs pluriels : politique, économique, culturel, social. Elles mettent à contribution des investissements et des ressources très importants au plan humain, matériel et financier. Il s'agissait non seulement de faire de Dakar un haut-lieu du « donner et du recevoir » dans le domaine du cinéma et de l'audiovisuel, mais également de créer et de pérenniser un espace de promotion de l'activité cinématographique.

De 1990 à 1996, les sept premières éditions ont été organisées par le Consortium de Communication Audiovisuelle en Afrique (CCA), de Madame Annette Mbaye D'erneville, une figure emblématique de la Communication et de la Culture au Sénégal.

A la 8^{ème} édition, en 1997, les RECIDAK sont organisées avec succès par le Ministère de la Culture et du Tourisme. Il était question d'une édition transitoire et cette édition fut la dernière des années 90' et il a fallu attendre 2002 pour assister à une autre édition. Depuis cette date, les RECIDAK n'ont pas eu lieu.

Certes des motifs comme l'insuffisance de moyens financiers ont été évoqués par les autorités mais les acteurs du secteur pointent du doigt l'instabilité institutionnelle et le défaut de planification.

Après onze années de disparition, l'Etat du Sénégal avec la participation des acteurs du secteur a prévu d'organiser la 10^{ème} édition des RECIDAK en décembre 2014.

Les RECIDAK ne sont qu'un exemple parmi tant d'autres, que nous pouvons citer :

- ✓ Il n'existe pas depuis 1999, une lettre de politique sectorielle parce que l'autorité est souvent changée avant sa validation. La dernière validée en octobre 2011, n'est pas mise en œuvre par l'actuelle équipe, installée depuis le dernier changement de régime politique survenu en mars 2012.
- ✓ Le Programme National de Développement de la Culture (PNDC) bien qu'adopté et validé depuis 2005 n'a jamais été mis en œuvre ;
- ✓ La réforme de l'Ecole Nationale des Arts de Dakar annoncée depuis 2008 n'a pas encore vu le jour ;

- ✓ Des projets de lois sur le statut des artistes et des professionnels de la culture (depuis 2009); et sur le mécénat (initié depuis 2007) sont encore en l'état etc.

L'instabilité institutionnelle constitue l'un des principaux problèmes auquel est confronté le Ministère de la Culture. Car comme nous l'avons mentionné plus haut, en cas de remaniement ministériel, la nouvelle autorité peut arriver avec sa vision et pas nécessairement les mêmes préoccupations, et cela peut créer d'énormes entraves au bon déroulement des activités. Cette manière de penser ou de voir les choses, présente dans l'esprit de nombreux dirigeants ou décideurs qui détiennent le pouvoir en Afrique, rend difficile la mise en place, le renforcement et même le fonctionnement des structures de contrôle de la gestion publique et donc de la gouvernance.

L'instabilité institutionnelle constitue un handicap sérieux sur le chantier de la bonne gouvernance qui est essentielle pour un avenir viable et prometteur pour nos pays car elle permet un développement économique et humain harmonieux et garantit la croissance économique. Elle se base sur la démocratie, la transparence et l'obligation redditionnelle. Ce qui implique que les dirigeants doivent gérer les affaires publiques d'une façon transparente, redevable, participative et de manière équitable.

Au vu de cette situation, il apparaît clairement que les administrations sénégalaises particulièrement, le Ministère de la Culture, doivent se doter d'un « mode de bonne gouvernance » et de mécanismes de surveillance de la gouvernance, ce qui supposerait l'existence au plan national d'instruments fiables de mesures de la gouvernance nationale avec la publication de rapports crédibles sur une base régulière.

IV.1.3 Le déficit du pilotage institutionnel

Le pilotage sectoriel se trouve au centre des mutations intervenues dans le management public actuellement fondé sur une administration de développement portée par les principes de gestion axée sur les résultats (efficacité et efficience), de planification (indicateurs de résultats) et de contrôles (évaluation et revue des programmes).

Les autorités étatiques instruisent de s'inscrire dans cette démarche conformément aux recommandations de l'Instrument de Soutien à la Politique Economique (ISPE), de l'Accord Cadre des Appuis budgétaires (ACAB) signé entre le Sénégal et la communauté des bailleurs.

Au Sénégal, cette gestion axée sur les résultats est traduite par le CDSMT que le Ministère de la Culture a adopté depuis 2009. Peu formés ou pas du tout, les agents ne se l'ont pas approprié.

Le pilotage des organisations publiques (État, administrations, entreprises publiques, collectivités locales) doit s'adapter à la nouvelle réalité des besoins collectifs des sociétés. En effet d'importantes mutations se sont imposées à savoir : le souci de maîtriser les dépenses et les déficits publics, la détermination à améliorer l'efficacité des politiques publiques pour les contribuables et la qualité du service rendu, en rehaussant le niveau

de la performance et rationalisant la gestion publique et la volonté de renforcer l'information et la transparence de l'action publique pour les citoyens et leurs représentants.

Chaque responsable public doit remettre en question ses pratiques et ses méthodes de travail afin d'intégrer l'esprit et les orientations des réformes voulues par les autorités politiques. De nouvelles approches et de méthodes de travail se développent dans les organisations publiques:

- La planification et le projet stratégique : pour les managers publics, il s'agit de promouvoir au sein de leurs équipes et structures des démarches de projet. Cette évolution suppose savoir déterminer des objectifs et construire des stratégies et des plans d'actions adaptés aux enjeux visés par la politique publique.
- La gestion financière et le contrôle de gestion : dans le cadre des équilibres déterminés par l'autorité politique, les managers publics ont la mission de renforcer et de professionnaliser le pilotage et la gestion des fonds publics grâce au développement de méthodes et d'outils tels que les audits financiers, les tableaux de bord, la comptabilité analytique etc.
- La gestion des ressources humaines : axe déterminant pour le management public, la mobilisation des personnels et des compétences est la condition de la réussite des réformes. Depuis longtemps de nombreux outils et méthodes existent dans le secteur public : plan formation, management participatif, bilans sociaux, évaluation des agents, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ces approches ont vocation à être amplifiées, rénovées et conduites avec plus de volontarisme et de professionnalisme.
- Le contrôle et la qualité : les relations entre l'administration et les usagers sont au cœur des réformes. Au-delà des politiques d'accueil et de simplifications administratives, il s'agit de penser des produits et des services nouveaux et plus adaptés aux évolutions des besoins des citoyens.
- L'évaluation : l'analyse de l'efficacité de l'action publique permet d'apprécier les effets réels de la décision publique au regard des intentions et des objectifs. La mise en place d'indicateurs de performance est devenue indispensable pour un management moderne et réactif des politiques publiques.

Il n'existe pas un véritable programme de suivi évaluation qui permet de cerner les problèmes au niveau macro et de donner des orientations stratégiques sectorielles afin de régler les difficultés liées au fonctionnement. Il s'agit de travailler davantage sur la cohérence interne et externe de ce département. Le travail du Ministère de la Culture ne pourra être efficient que s'il existe une vision globale qui considère que tous les départements et directions ont un rôle important à jouer dans l'atteinte des objectifs fixés.

En effet, au niveau du Ministère de la Culture, l'organe en charge des tâches de planification est faible, il ne dispose pas de ressources humaines ad hoc et suffisantes permettant de formuler, d'exécuter, de suivre les projets et programmes de développement.

L'évaluation, un des outils les plus utilisés actuellement dans le secteur public et qui sert à analyser les résultats d'une intervention publique pour savoir si celle-ci a atteint les objectifs qui lui étaient assignés n'est pas prise en compte dans les missions assignées à la CEPP.

En l'absence d'outils aussi essentiels, nous comprenons aisément pourquoi les politiques et programmes du ministère n'atteignent jamais l'effet escompté. Les projets ne sont pas bien structurés, ni planifiés encore moins évalués.

L'exemple des infrastructures culturelles (le monument de la renaissance africaine, le grand théâtre national etc.) créées récemment entre 2002 et 2010 en est une parfaite illustration. Ces structures, depuis leurs créations ne sont non seulement pas rentabilisées mais elles absorbent une grande partie du budget de fonctionnement du ministère pour leur entretien.

Nous pensons, comme le disent Rossi Peter et Freeman Howard (2004) que: « l'évaluation doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société ». (Eval, centre de ressources en évaluation)

Il apparaît à la lumière de tous ces éléments, qu'il se pose au niveau du pilotage institutionnel du secteur de la culture, un problème de bonne gouvernance si, comme nous l'avons vu plus haut, la BG c'est essentiellement gérer de manière efficace, efficiente et transparente les deniers publics dans le but d'offrir un service de qualité aux citoyens.

C'est dans cette optique que, nous proposons dans la seconde sous partie, une réorganisation de cette structure qui est censée planifier, coordonner et suivre les projets et activités du ministère pour qu'elle puisse contribuer de manière efficiente à la gestion du ministère.

IV.2 Proposition de réorganisation de la CEPP

Les gouvernements se préoccupent de plus en plus de leurs capacités institutionnelles et humaines à améliorer l'existence de leurs citoyens, la compétitivité ou la viabilité des entreprises, la fourniture des services publics de base, et la confiance portée aux institutions de réglementation. Dans le cadre de nombreux programmes de réformes et de changements, des pays comme le Sénégal, ont développé et revisité leurs institutions, cadres et outils de gouvernance. Les défis mondiaux financiers, économiques, sociaux et environnementaux actuels soulignent le rôle unique des gouvernements dans la poursuite de l'intérêt général. Ces défis forcent également à porter une attention nouvelle aux institutions, politiques et instruments permettant aux gouvernements de répondre aux demandes et besoins des citoyens, mettant en lumière les domaines nécessitant des changements supplémentaires, ou davantage de réflexion sur la manière de mener les efforts de réforme. Non seulement les règles de gestion réglementaire, les systèmes de contrôle et les procédures concernant le secteur des services financiers sont prioritaires parmi les actions proposées par les gouvernements, mais la crise budgétaire a également mis le rôle des pouvoirs publics, l'étendue de leurs activités, et leur efficacité à

faire progresser le bien public, sur le devant de la scène. En particulier, ceux-ci s'interrogent sur la manière dont ils peuvent anticiper et gérer les risques, et réagir rapidement à des problèmes complexes dans un contexte en évolution. Il apparaît clairement que pour relever ces défis, nos administrations doivent se doter de mécanismes et d'outils performants pour y faire face.

Nous avons donc pensé que la mise en place d'une structure de veille stratégique au niveau de la CEPP qui doit jouer un rôle essentiel dans le pilotage institutionnel du secteur de la culture, peut contribuer à son efficacité.

La veille stratégique, concept développé dans le management des entreprises, désigne le processus informationnel par lequel l'entreprise se met à l'écoute anticipative de son environnement extérieur dans le but créatif d'ouvrir des fenêtres d'opportunités et de réduire son incertitude et ses risques.

Sa vocation est de réduire le temps de réaction aux changements de l'environnement, anticiper des événements qui peuvent avoir lieu et qui sont susceptibles de mettre l'entreprise en danger, éclairer les décisions stratégiques à travers une meilleure construction des stratégies, créer un système de planification proactive et non réactive, et de développer la créativité dans l'entreprise à travers l'anticipation et l'imagination du futur. Pour ces raisons elle est à l'entreprise ce que le radar est pour le navire.

Aujourd'hui la tendance, surtout dans les pays du Nord, est à l'utilisation généralisée de la veille stratégique au sein de tous les secteurs de l'Administration dans la conduite des politiques publiques afin d'accroître leur efficacité.

Les entreprises comme les administrations ont donc progressivement intégré les démarches de collecte, de traitement et d'analyse de l'information ouverte, pour mieux comprendre et connaître leur environnement, qu'il soit concurrentiel, scientifique et technologique, financier ou encore stratégique.

La culture ne peut donc déroger à cette tendance. La veille stratégique y est un outil nécessaire avec l'obligation de traiter les questions culturelles comme des problèmes économiques, politiques et sociaux, pour quantifier le domaine culturel au moyen de statistiques afin d'en tirer des normes, et de celles-ci des critères d'intervention pour la puissance publique.

Les autorités du Ministère de la Culture peuvent suivre la façon dont leurs crédits sont répartis, soit par secteurs, soit par fonctions (fonctions de création, de diffusion, d'animation, de conservation).

Elles doivent également repenser la place du Ministère de la Culture par rapport au développement fulgurant des outils et techniques de l'information et de la communication, aux industries culturelles ou aux autres administrations (Education, Aménagement du territoire, Equipement, Environnement, etc.).

La veille va contribuer à accroître la cohérence de l'action du département par une vision partagée des enjeux et des réponses à y apporter et renforcer les liens avec la planification stratégique en créant une dynamique de concertation et de synergie.

Le besoin d'avoir une prospective en matière de développement culturel est né de la nécessité de l'établissement de politiques culturelles efficaces et efficientes, d'où toute l'importance de la mission qui devra être assignée à la CEPP qui en même temps pourra jouer, sous réserve que des moyens adéquats (humains, matériels et financiers) puissent lui être alloués, le rôle de structure de veille dans le secteur culturel.

La CEPP, comme son nom l'indique, pourrait ainsi avoir dans ses fonctions les missions suivantes

1 – Mission prospective :

Elle proposera l'analyse des tendances et pistes d'actions possibles, sectoriels et thématiques, à des fins de détermination stratégique de l'action publique en identifiant les principaux défis à relever par la politique culturelle nationale et les facteurs qui détermineront l'évolution de la politique culturelle de l'État.

Cette analyse se fera au regard :

- de l'assignation des ressources disponibles, des acteurs, publics d'une part, avec l'État et ses démembrements (sociétés nationales, établissements publics, collectivités locales), et d'autre part, privés (personnes physiques, entreprises, associations...),
- des interventions politiques et administratives,
- de l'établissement des normes régissant le secteur, etc.

2 – Mission d'études et de recherche

La CEPP devra contribuer, par ses recherches et études, aux différents domaines de la vie nationale (l'économie, l'histoire, l'environnement, l'éducation, etc.), la culture étant transversale, et à l'analyse des faits et des institutions de la vie culturelle.

Elle devra également :

- piloter les études préparatoires des politiques sectorielles en menant les études sur les enjeux et contraintes du secteur de la culture ;
- coordonner la formulation de la politique sectorielle en définissant avec les autres acteurs, le plan d'orientation ;
- coordonner et harmoniser la politique sectorielle en élaborant en relation avec les autres acteurs culturels, les plans et programmes sectoriels, les programmes et projets du Ministère ;
- procéder à l'arbitrage entre les différents programmes et projets ;
- préparer et appuyer la programmation et la budgétisation des projets et programmes surtout dans un environnement de gestion axée sur les résultats ;
- assurer le suivi technique et le suivi de leur mise en œuvre ;
- Et surtout assurer l'évaluation de la politique sectorielle et des projets et programmes.

3 – Mission statistique

La CEPP sera chargée d'organiser et de gérer les flux d'information sur le secteur, les politiques, les programmes et les projets.

Elle devra ainsi constituer et mettre à jour une base fiable de données statistiques sur le secteur de la Culture et sur les projets et programmes du département.

Elle devra également assurer la structuration et la coordination d'un système d'information et d'analyse du secteur de la Culture pour apporter un éclairage quantitatif et qualitatif à la définition et aux orientations de la politique culturelle nationale.

Au regard de ces missions, l'idéal est que toutes les compétences requises en matières de connaissance du secteur, d'étude, d'évaluation et analyse de projets, de statistiques et de programmation financière puissent être réunies au sein de la CEPP. Ainsi, elle pourra contribuer de manière efficace et efficiente à la gestion cohérente du Ministère de la Culture.

Cependant, nous pensons que le seul fait de mettre en œuvre cet outil ne suffira pas à impulser le développement de la culture, et nous faisons quelques recommandations qui, nous l'espérons, aideront à mieux structurer dans son ensemble, ce secteur.

IV.3 Recommandations :

A l'issue de cette étude, nous formulons les recommandations suivantes à l'endroit des décideurs politiques et acteurs culturels :

IV.3.1 Décideurs politiques :

1. Renforcer les politiques publiques en vue de trouver des solutions durables pour assurer la stabilité du Ministère de la Culture notamment sur les critères de nomination et de continuité du service public en cas de changement politique et fixer un mandat minimum de cinq années pour le Secrétaire Général quelque soit les changements au niveau institutionnel;
2. Créer un environnement propice à l'investissement en mettant en place des mesures incitatives (passer systématiquement en revue les différents décrets, arrêtés, protocoles d'accord et de partenariat); l'Etat doit intéresser le mécénat en offrant des remises d'impôts et le convaincre sur le rôle que la culture peut jouer dans la promotion et la visibilité des entreprises ;
3. Mettre à jour la Lettre de la Politique Sectorielle, le Programme National du Développement de la Culture, l'agenda culturel national et élaborer des agendas culturels locaux ;
4. Favoriser la synergie entre les différents départements ministériels pour maximiser les services et éviter les doublons ;

5. Renforcer les infrastructures culturelles existantes et terminer celles qui sont en cours ou à l'état de projet.
6. Veiller à ce que l'ensemble des activités et programmes du Ministère de la Culture fassent systématiquement l'objet d'évaluation suivant une base régulière.
7. Faire de la décentralisation une réalité : Les textes et décrets sont mis en place mais les collectivités locales n'accompagnent pas assez les acteurs. L'aspect communautaire doit être développé et des projets de développement culturel endogène, intégré et participatif mis en place.
8. Mettre en place un système de protection des artistes et acteurs culturels ;

IV.3.2 Renforcement de capacités et Communication:

1. Renforcer les capacités managériales des ministres, secrétaires généraux, directeurs de cabinet et des responsables de directions ; et les capacités des agents du Ministère de la Culture par le biais de formations et de voyages d'études ;
2. Former les artistes et artisans en dynamique d'organisation communautaire (gestion, comptabilité, management et marketing) ;
3. Mener à l'intérieur du Ministère des campagnes de sensibilisation sur la bonne gouvernance, l'éthique, la déontologie et le goût du professionnalisme ;
4. Créer au sein du Ministère de la Culture une synergie entre les différents agents, directions et départements dans la mise en œuvre des programmes en mettant en place un système d'information et de partage des connaissances, des expériences et des bonnes pratiques (Benchmarking).
5. Réorganiser la stratégie de communication du Ministère de la Culture en mettant en place un plan de communication efficace (newsletters, brochures, rapports d'études, communications, participation des responsables et fonctionnaires du Ministère de la culture à des émissions télévisées, création d'un système de bibliothèques virtuelles et des dépôts numériques pour accéder aux ressources documentaires en ligne etc.) ;
6. Mettre en place un mécanisme qui faciliterait la visibilité de nos artistes grâce à l'implication des différentes ambassades et délégations permanentes sénégalaises à l'étranger (semaines culturelles à l'étranger, séminaires, ateliers de formation en résidence).

CONCLUSION

La culture est considérée aujourd'hui comme un capital économique énorme et est source de créativité et d'innovation. Les industries culturelles sont devenues de puissants moteurs de la croissance économique générant des revenus et un nombre d'emplois considérables.

Cependant, le pilotage institutionnel du secteur de la culture au Sénégal n'a pas atteint son niveau d'efficacité bien qu'il regorge d'énormes potentialités tant au niveau de la création que de la diversité culturelle de ses expressions culturelles.

Dans cette étude nous avons cherché à faire ressortir le lien existant entre culture et développement et abordé la problématique de la Gouvernance et du management au Ministère de la Culture ainsi que les entraves qui empêchent le développement du secteur.

L'objectif visé est de proposer des mécanismes et des outils de management qui permettent d'assurer une bonne gouvernance du secteur de la Culture pour arriver à une gestion efficace et efficiente. Nous avons adopté une méthode de travail rigoureuse pour arriver à l'élaboration de nos outils de collecte et d'analyse des données nous permettant de conduire cette recherche. Nous avons adopté dans cette étude une approche qualitative.

Notre revue de la littérature nous a permis effectivement de mieux appréhender le lien entre culture et développement et les apports d'une bonne gouvernance en général, et au développement en particulier. Nous avons également noté les avancées qu'il y'a eu en termes de gestion du secteur. Il en est ressorti que la Culture doit faire partie intégrante de l'ensemble des stratégies et politiques de développement. Et nous sommes arrivés à la conclusion que le principal frein au développement du secteur est une « mauvaise gouvernance qui est due à un déficit du pilotage institutionnel à savoir le management public et l'absence de mécanismes de coordination, de suivi, de contrôle et d'évaluation au sein du Ministère de la Culture. Tous ces états de fait et considérations nous ont permis de confirmer notre question de départ.

Notre souci d'apporter des réponses à notre questionnement initial et aux hypothèses formulées, nous a conduit à proposer une réorganisation de la CEPP en ajoutant à ses missions originelles, celle de veille stratégique et d'évaluation des politiques et programmes au niveau sectoriel. Nous avons également, pour accompagner cette structure, formulé sur la base des recommandations un modèle de gestion efficace et efficiente du secteur. En effet le renforcement des capacités des agents et acteurs, le partenariat public privé, le développement local intégré, l'instauration d'une bonne gouvernance peuvent sensiblement conduire à une gestion efficace du secteur de la culture. Mais ces différentes dispositions et mesures suffisent-elles réellement pour un développement durable du secteur de la Culture ? N'existeraient-ils pas d'autres voies et moyens pour l'Afrique, et spécifiquement au Sénégal qui la conduiraient inexorablement vers le développement durable de la culture ?

C'est d'ailleurs ce que met en exergue, Suzanne Tremblay lorsqu'elle affirme que : « mettre la culture au centre du changement social est non seulement une façon de prendre en compte les contextes et les particularités propres à chaque société, mais c'est surtout une manière d'éviter que l'organisation d'une société soit jugée par rapport à celle d'une autre, d'éviter de donner un contenu culturel et universel au développement, comme les pays dits développés l'ont fait pendant des années avec leurs programmes de développement dans les pays du Sud ». (Tremblay, 1999 : 42)

En ce sens, nous pensons qu'il serait intéressant d'initier une étude nationale ou des assises de la Culture pour tenter de cerner les besoins et aspirations des citoyens en termes d'attentes par rapport au développement du secteur de la Culture.

BIBLIOGRAPHIE

- Baslé M., 2000, Evaluation des politiques publiques et gouvernance à différents niveaux de gouvernement, Cahiers économiques de Bretagne n°2, 8 p.
- Baylé J. L., 2000, Initiation aux méthodes des sciences sociales, 386 p, <http://dx.doi.org/doi:10.1522/030329268>, consulté le 8 décembre 2012.
- Bend P., 2007, Repenser le concept de développement, des impasses d'un processus de standardisation des sociétés à la nécessaire émergence d'un sens historique, <http://www.codesria.org/IMG/pdf/bend.pdf>, consulté le 11 janvier 2013.
- Décret n° 2012-1223 du 5 novembre 2012 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères
- Décret n° 2012-638 du 4 juillet 2012 relatif aux attributions du Ministre de la Culture et du Tourisme
- Décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011, portant Code des marchés publics du Sénégal
- Décret n° 2008-832 du 31 juillet 2008 portant organisation du Ministère de la Culture, du Patrimoine historique classé, des Langues nationales et de la Francophonie
- Décret n°82-631 du 19 août 1982 relatif aux inspections internes des départements ministériels
- Egoume P., (2007), Bonne Gouvernance et croissance économique, <http://www.imf.org/external/country/civ/rr/2007/102207.pdf>, consulté le 11 janvier 2013.
- Eval, centre de ressources en évaluation, <http://www.eval.fr/Pages/definitions.aspx>, consulté le 11 janvier 2013.
- FIDA, 1999, La Bonne Gouvernance : une mise au point, soixante-septième session du Conseil d'administration, Rome, 8-9 septembre, 10 p.
- Gouvernement du Sénégal, Système des Nations Unies., Document d'appui au projet « Promouvoir les initiatives et les industries culturelles au Sénégal, 86p

- <http://www.toupie.org/Dictionnaire/>
- <http://www.wikipedia.org/>
- <http://developpementdurable.revues.org/1523>
- Kreiz Breizh- (2009) La culture facteur de croissance, http://www.bretagne-prospective.org/diawel/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,66/, consulté le 21 décembre 2012.
- Mandiang L., 2008, Réflexions autour du concept de Gouvernance, Dakar, CESTI ; 06-09 mai ; 10 p.
- Meissel N., et Oul Aoudia J., 2007, La « Bonne Gouvernance » est elle une bonne stratégie de développement ? , Documents de travail de la DGTPE n°11, novembre, 69 p.
- Ministère de la Culture, du Genre et du Cadre de vie, LPS de la Culture, 2011, 54 p.
- NEPAD, 2007, La gouvernance dans le développement de l'Afrique: progrès, perspectives et défis, 29 p.
- Observatoire des Médias pour la Démocratie et la Bonne Gouvernance, 2013, <http://omdgmedias.com/?p=206> consulté le 08 janvier 2013.
- OIF, 2004, Les industries culturelles des pays du sud enjeu du projet de convention international sur la diversité culturelle, 90 p.
- PNBG, 2009, <http://www.gouv.sn/Programme-national-de-bonne.html>, consulté le 13 décembre 2012.
- **Romanelli M.**, 2005, Marché international d'artisanat, Etats Unis, <http://www.unesco.org/fr/cultural-diversity/culture-and-development/> consulté le 07 décembre 2012.
- Reynaud J-R., (2009), La gouvernance, 5 p, http://www.icosi.org/IMG/pdf/Comite_Medicis_26_novembre_Gouvernance_-_no_2.pdf, consulté le 25 janvier 2013.
- RIATE, 2007, Lexique de l'Aménagement du Territoire Européen, <http://www.ums-riate.fr/lexique/modeleterme.php?id=47>, consulté le 07 décembre 2012.

- Rocher G., 1992, La notion de Culture, Extraits du chapitre IV : « Culture, civilisation et idéologie », Introduction à la Sociologie Générale. Première partie: l'Action sociale, chapitre IV, pp. 101-127, Montréal: Éditions Hurtubise HMH Itée, troisième édition, http://jmt-sociologue.uqac.ca/www/word/387_335_CH/Notions_culture_civilisation.pdf, consulté le 07 décembre 2012.
- Sylla A., 1997, Le mécénat de Senghor, Ethiopiques 59, <http://ethiopiques.refer.sn/spip.php?article368> consulté le 30 novembre 2012.
- Theys Jacques., 2002, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, Dossier 2, 28p, <http://developpementdurable.revues.org/>, consulté le 11 janvier 2013.
- Tremblay S., 1999, Du concept de développement au concept de l'après-développement : Trajectoire et repères théoriques, Université du Québec à Chicoutimi, Collection « Travaux et études en développement régional », 52p.
- UNESCO, 2012, Politique pour la créativité : guide pour le développement des industries culturelles et créatives, Paris, <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/tools/policy-guide/> - Consulté le 30 novembre 2012.
- Weber R., 2009, Culture et développement : vers un nouveau paradigme ?, Campus euro-africano de cooperaçao cultural, Maputo, 22 juin, 25 p.
- Wacheux F., 1996, Méthodes et Recherche en Gestion, Ed. ECONOMICA, 290 p.

ANNEXES

Annexe 1 : CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DE LA CULTURE

Au plan international, le Sénégal a adhéré aux grands principes universels inscrits dans les **Déclarations et textes normatifs de l'Unesco**.

Il s'agit, entre autres, de l'Accord de Florence de 1950 et son Protocole de Nairobi de 1976 ; la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicite de biens culturels de 1970, la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972, la Convention de Rome de 1961 sur les droits d'auteur et les droits voisins, la Déclaration universelle de l'Unesco sur la diversité culturelle (2001), la Convention internationale pour la Protection et la Promotion des expressions culturelles(2005)..

Par ailleurs, le Sénégal est signataire de la Charte de la Renaissance culturelle africaine de 2006 qu'il a ratifié en mai 2010, l'Accord sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle touchant au Commerce (ADPIC), le Traité de l'OMPI sur les droits d'auteur dans les NTIC (WCT) et le Traité de l'OMPI sur les exécutions et les phonogrammes dans Internet (WPPT).

Au plan national, le Sénégal a pris les dispositions législatives et réglementaires ci-après :

- **patrimoine** : (i) loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes, (ii) Décret n° 2001-1065 du 11 décembre 2001 relatif à l'établissement d'un inventaire des sites et des monuments du Sénégal, (iii) Arrêté n°03.05.2006 portant création de la Commission nationale de sélection des "Trésors humains vivants",
- **cinéma** : (i) Loi n° 2002-18 du 15 avril 2002 portant règles d'organisation des activités de production, d'exploitation et de promotion cinématographiques et audiovisuelles.(ii) Décret n° 2004-733 du 21 juin 2004 instituant un registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel (iii) Décret n° 2004-734 du 21 juin 2004 instituant une billetterie nationale de la cinématographie (iv) Décret n° 2004-735 du 21 juin 2004. fixant les conditions de délivrance d'autorisations de tournage professionnel de films au Sénégal (v) Décret n° 2004-736 du 21 juin 2004 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds de promotion de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (vi) Décret n° 2004-737 du 21 juin 2004 fixant les conditions de délivrance de la carte professionnelle des métiers de la cinématographie et de l'audiovisuel,
- **livre** : (i) Loi 76-29 créant et organisant les bibliothèques publiques et mettant en place un réseau national de bibliothèques (ii) décret 76-493 créant et organisant le réseau national de la lecture publique (iii) décret 76-494 créant et organisant la Bibliothèque nationale (iv) loi 76-30 instituant un dépôt légal ; (v) décret 72-1316 créant et organisant le Conseil Supérieur du Livre ; (vi) lois 71-53 et 71-58 portant exemption des taxes à l'importation en faveur du livre,
- **la musique** : (i) Loi n° 09-2008 du 25 janvier 2008 sur les droits d'auteur et les droits voisins abrogeant celle de 1973.

Annexe 2 : Tableaux de l'évolution budgétaire du ministère de la Culture de 2004 à 2012**Tableau 1** : EVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

ANNEES	CREDITS ALLOUES	ENGAGEMENTS EFFECTUES	CREDITS DISPONIBLES	TAUX D'EXECUTION
2 004	528 956 000	463 321 176	65 634 824	87,6%
2 005	589 812 000	505 366 208	84 445 792	85,7%
2 006	620 342 182	539 854 185	80 487 997	87,0%
2 007	474 566 785	291 160 449	183 406 336	61,4%
2 008	341 074 000	274 340 540	66 733 460	80,4%
2 009	570 072 344	494 764 956	75 307 388	86,8%
2 010	346 164 805	342 573 128	3 591 677	99,0%
2 011	447 641 654	447 641 654	0	100,0%
2 012	325 004 318	296 496 475	28 507 843	91,2%
TOTAUX	4 243 634 088	3 655 518 771	588 115 317	86,1%

Source : SIG FIP du Ministère de l'Economie et des Finances

Tableau 2 : EVOLUTION DES CREDITS D'INVESTISSEMENTS

ANNEES	CREDITS ALLOUES	ENGAGEMENTS EFFECTUES	CREDITS DISPONIBLES	TAUX D'EXECUTION
2 004	2 213 343 799	1 895 454 823	317 888 976	85,6%
2 005	1 714 900 000	631 071 201	1 083 828 799	36,8%
2 006	1 215 050 000	732 969 196	482 080 804	60,3%
2 007	423 952 560	335 729 870	88 222 690	79,2%
2 008	1 207 926 134	151 227 051	1 056 699 083	12,5%
2 009	301 000 000	90 959 880	210 040 120	30,2%
2 010	81 435 520	81 344 272	91 248	99,9%
2 011	566 245 022	238 751 488	327 493 534	42,2%
2 012	848 143 291	398 539 451	449 603 840	47,0%
TOTAUX	8 571 996 326	4 556 047 232	4 015 949 094	53,2%

Source : SIG FIP du Ministère de l'Economie et des Finances

Tableau 3 : EVOLUTION CREDITS DE TRANSFERTS COURANTS

ANNEES	CREDITS ALLOUES	ENGAGEMENTS EFFECTUES	CREDITS DISPONIBLES	TAUX D'EXECUTION
2 004	1 677 283 000	1 634 685 357	42 597 643	97,5%
2 005	2 278 010 000	2 275 484 500	2 525 500	99,9%
2 006	2 294 179 000	2 294 179 000	0	100,0%
2 007	2 812 010 000	2 811 986 996	23 004	100,0%
2 008	2 912 010 000	2 581 986 999	330 023 001	88,7%
2 009	2 912 010 000	2 908 374 999	3 635 001	99,9%
2 010	3 266 868 000	3 266 867 999	1	100,0%
2 011	7 737 845 184	7 737 845 184	0	100,0%
2 012	3 387 211 616	3 387 201 616	10 000	100,0%
TOTAUX	29 277 426 800	28 898 612 650	378 814 150	98,7%

Source : SIG FIP du Ministère de l'Economie et des Finances

Tableau 4 : EVOLUTION CREDITS DE TRANSFERTS EN CAPITAL

ANNEES	CREDITS ALLOUES	ENGAGEMENTS EFFECTUES	CREDITS DISPONIBLES	TAUX D'EXECUTION
2 004	0	0	0	0,0%
2 005	0	0	0	0,0%
2 006	300 000 000	150 000 000	150 000 000	50,0%
2 007	300 000 000	300 000 000	0	100,0%
2 008	3 589 471 248	3 589 471 248	0	100,0%
2 009	10 460 000 000	10 460 000 000	0	100,0%
2 010	26 480 000 000	26 480 000 000	0	100,0%
2 011	30 800 000 000	30 800 000 000	0	100,0%
2 012	952 500 000	677 500 000	275 000 000	71,1%
TOTAUX	72 881 971 248	72 456 971 248	425 000 000	99,4%

Source : SIG FIP du Ministère de l'Economie et des Finances

