

# **Il Senegal oggi.**

## **L'economia di un Paese africano dal decentramento amministrativo allo sviluppo locale**

**Elisa Bignante**

Dipartimento Interateneo Territorio

Politecnico e Università di Torino

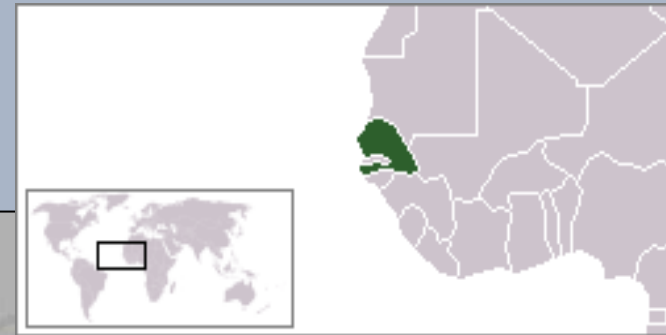
AIIG sezione Piemonte



## Il percorso della relazione

1. Senegal: un breve inquadramento socio-economico 1
2. Il processo di decentramento amministrativo in Senegal 2
3. Le politiche di sostegno al decentramento amministrativo 3
4. Alcune riflessioni e questioni aperte 4

# IL SENEGAL



## Senegal: un breve inquadramento

**Superficie:** 196.190 km<sup>2</sup>

**Abitanti:** 12.521851 (CIA, 2007)

**Densità:** 52 ab/Km<sup>2</sup>

**Tasso di crescita della popolazione:** 2.645% (CIA, 2007)

**Tasso di alfabetizzazione:** 39,3% (maschile 51,1%; femminile 29,2%) (CIA, 2002)

**Gruppi etnici:** Wolof 44%, Serer 15%, Fulbe 12%, Tukolor 11%, Diola 5%, Mandingo 4%, altri 9%

**Religione:** musulmani 94%, cristiani 5% (maggioranza cattolica), animisti 1%



## Senegal: un breve inquadramento

- **Repubblica presidenziale**
- **Capo dello Stato:** Abdoulaye WADE (dal 1 aprile 2000)
- **Consiglio dei ministri:** nominato dal primo ministro a seguito di consultazione con presidente
- **Elezioni esecutivo:** presidente eletto con voto popolare ogni 5 anni (eleggibile per 2 mandati)
  - Ultime elezioni 25 febbraio 2007
  - Risultati elezioni: Abdoulaye WADE 55.9%, Idrissa SECK 14.9%, Ousmane Tanor DIENG 13.6%, Moustapha NIASSE 5.9%, altri 9.7%

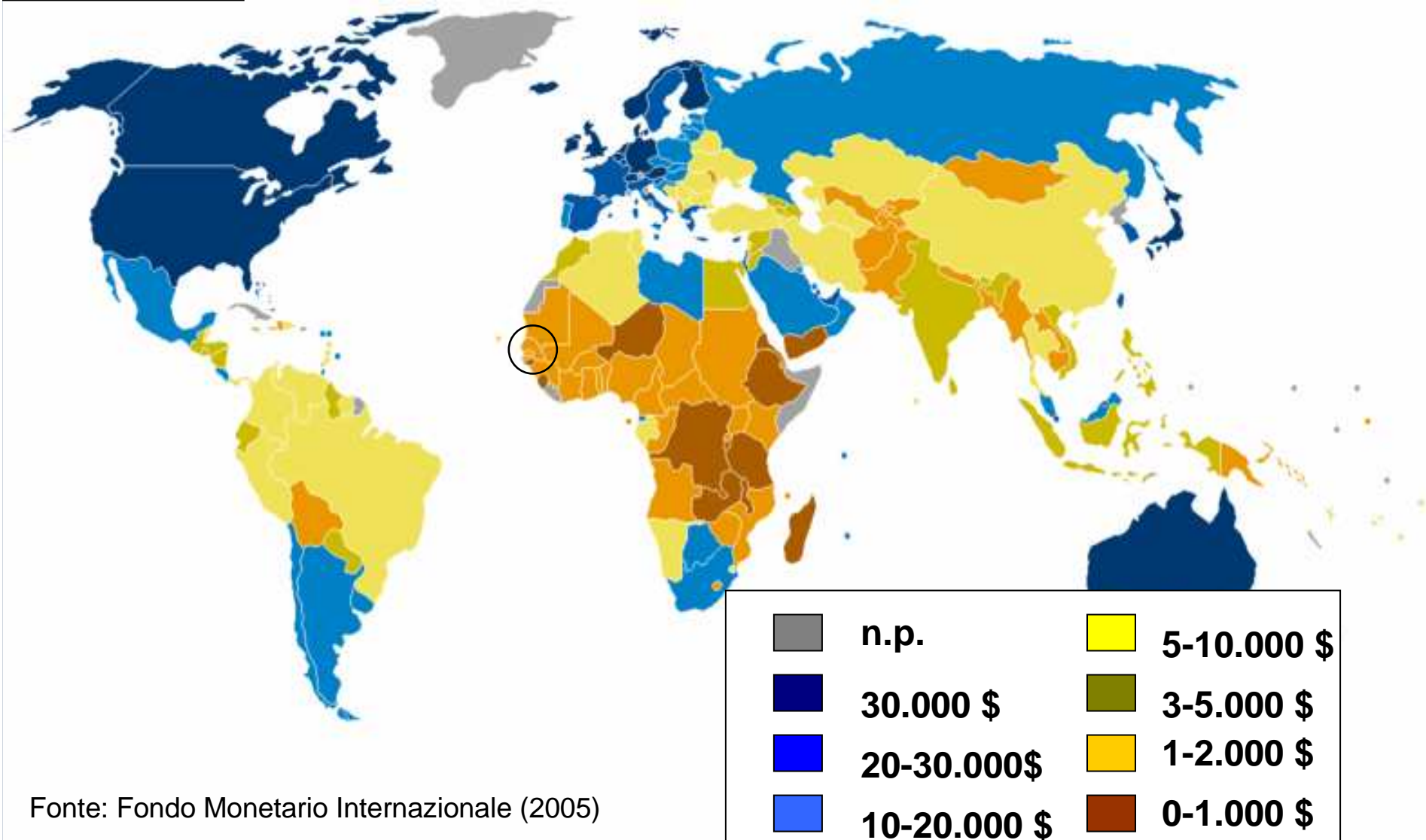


## Senegal: un breve inquadramento

- **Principali produzioni del settore primario:** arachidi, miglio, grano, sorgo, riso, cotone, pomodori, ortaggi, bovini, ovini, suini, pesce
- **Principali attività del settore secondario:** trasformazione di pesce e di prodotti agricoli, estrazione di fosfati, produzione di fertilizzanti, costruzioni, costruzione e riparazione imbarcazioni
- **Tasso di crescita della produzione industriale:** 3.2% (CIA, 2006)
- **Principali esportazioni:** pesce, arachidi, fosfati, cotone
  - Principali paesi verso cui si esporta: Mali 16.9%, India 13.1%, Francia 9.5%, Spagna 6.1%, Italia 5.5%, Gambia (CIA, 2005)
- **Principali importazioni:** prodotti alimentari e bevande (coprono circa 1/3 del fabbisogno), beni strumentali (macchinari e tecnologia), carburanti
  - Principali paesi da cui si importa: Francia 22.8%, Nigeria 11.4%, Brasile 4.5%, Thailandia 4.3%, Stati Uniti 4.2%, Gran Bretagna 4% (CIA, 2005)
- **Popolazione sotto livello di povertà:** 54% (CIA, 2001)

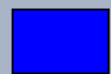
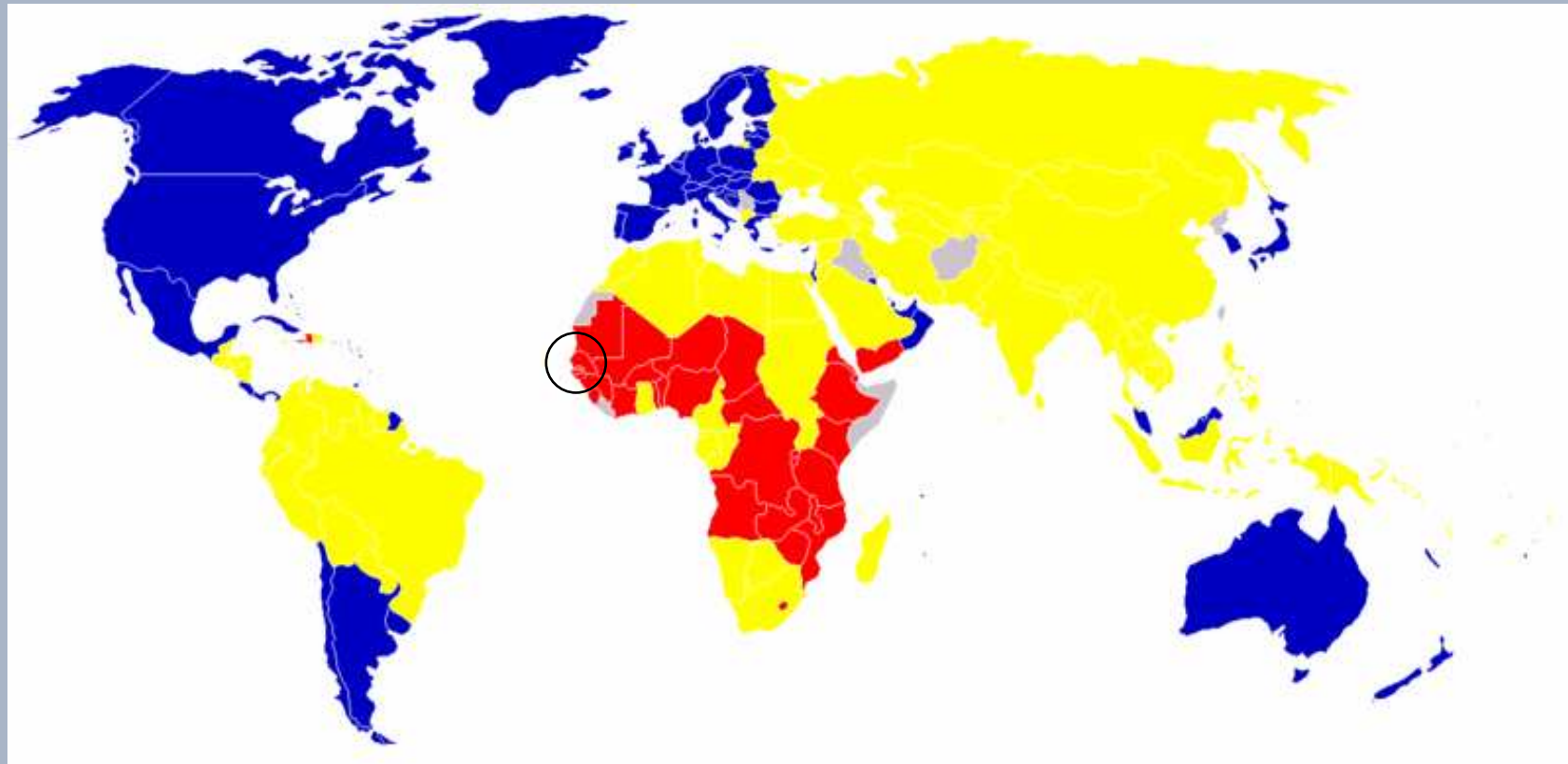


# PIL (PPA) procapite



Fonte: Fondo Monetario Internazionale (2005)

## Indice di sviluppo umano 2006



alto (0,800 - 1)



medio (0,500 - 0,799)



basso (0,300 - 0,499)

Fonte: Fondo Monetario Internazionale (2005)



## Gli anni dell'interventismo statale in Senegal

Fino agli anni Settanta forte interventismo statale (*voie africane du socialisme*):

- Organizzazione e gestione statale dell'attività agricola e industriale senegalese (controllo, in particolare, del surplus prodotto dal mercato dell'arachide)
- Produzione orientata verso la sostituzione delle importazioni, sostenuta da imprese per la maggior parte straniere interessate al mantenimento di un mercato nazionale protetto
- Quadro ad inizio anni Ottanta: stagnazione della produzione interna, deficit della bilancia dei pagamenti



## Gli anni Novanta: disimpegno statale, crisi economica e tensioni sociali

- Inizio anni Novanta: disimpegno statale (aggiustamento strutturale sotto pressione di Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale)
- 1993: piano d’urgenza basato su una riduzione drastica delle spese pubbliche (diminuzione dei salari e tassazione dei servizi di base) per porre freno al rapido degrado della situazione finanziaria
- Abbassamento barriere tariffarie e concomitante rafforzamento condizioni economiche esterne

conducono a

- Abbassamento produzione, crisi di interi settori produttivi, tensione sociale
- La situazione non migliora dopo la svalutazione monetaria del 1994, resa necessaria dal forte apprezzamento subito dal franco CFA
- nel 1994 il 68% della popolazione senegalese vive sotto il livello di povertà, tasso che raggiunge il 71% nelle aree rurali (Banca Mondiale, 2006).



## Gli anni Novanta: disimpegno statale, crisi economica e tensioni sociali

- Il processo di privatizzazione e apertura del mercato e la drastica riduzione delle spese pubbliche non sembrano aver condotto allo sviluppo sperato
- Assenza di decollo economico, aggiustamento strutturale, precaria condizione delle finanze pubbliche compromettono la capacità di azione dello Stato (servizi pubblici, politiche sociali)
- La pressione dei bisogni sociali continua a crescere, creando situazioni di forte tensione e malcontento



## La strada del decentramento amministrativo

- In questa situazione di crisi viene posta enfasi sull'opportunità e sulla necessità di “trasformare” le forme di governo statale assegnando fiducia alla società civile
- Questo orientamento è fortemente sostenuto dalla cooperazione internazionale e dal governo senegalese (la condivisione di responsabilità con differenti livelli amministrativi subordinati è vista come opportunità per condividere e in parte sgravarsi di oneri sempre più difficili da soddisfare tanto a livello sociale quanto a livello finanziario)
- Lo sviluppo locale diviene principio guida delle politiche senegalesi per favorire processi di governance e *empowerment* delle collettività locali
- La sfida: “attraverso un percorso di decentramento amministrativo la scala locale può divenire luogo probabile di una partecipazione allargata della popolazione, della mobilitazione di una pluralità di attori e del rafforzamento dell'azione collettiva, suscettibile di flessibilità, adattamento, cambiamento”



## Il decentramento amministrativo alla prova dei fatti

Il decentramento amministrativo si compie nel 1996 attraverso:

- una riforma istituzionale che erige le regioni al rango di collettività locali (l. 96-06)
- una riforma funzionale (l. 96-07) che trasferisce numerose e importanti competenze alle regioni e alle altre collettività locali (comuni e comunità rurali)
- le competenze trasferite riguardano ambiente e gestione delle risorse naturali; azione sociale, popolazione e sanità, gioventù, sport e loisir, educazione, alfabetizzazione e formazione, pianificazione e gestione del territorio, habitat e urbanistica
- il mantenimento di funzioni nell'ambito del budget, della pianificazione, delle convenzioni finanziarie internazionali, dell'urbanistica restringono tuttavia l'autonomia delle collettività locali.



## Il decentramento amministrativo in Senegal: la ripartizione amministrativa

- Nel 2008, l'autorità amministrativa assicura la tutela di 441 collettività locali (decentrate) ripartite in tre livelli:
  - 11 regioni
  - 110 comuni
  - 320 comunità rurali
- Le collettività locali sono dotate di personalità giuridica, autonomia finanziaria e sono amministrate da consigli eletti a suffragio universale
- Non esiste una gerarchia interna tra i tre livelli, nessun livello esercita controllo e tutela sugli altri
- Ciascun consiglio elegge un proprio organo esecutivo (presidente del consiglio regionale, sindaco e presidente del consiglio rurale) responsabile per l'attuazione della politica di sviluppo economico e sociale messa in atto nella propria collettività



## Il decentramento amministrativo in Senegal: le risorse finanziarie a disposizione delle collettività locali

Le collettività locali dispongono di:

- una fiscalità propria: *Fonds d'Équipement des Collectivités Locales* (FECL)
- un fondo di dotazione trasferito dallo Stato: *Fonds de Dotation de la Décentralisation* (FDD)
- Nella pratica le risorse finanziarie non sembrano aver seguito il movimento del decentramento:
  - Fonds de dotation - crescita del 83% tra il 1997 e il 2003 (da 7,9 a 14,8 milioni di dollari) montante altamente inadeguato per l'ottemperamento delle competenze trasferite
  - Fonds d'équipement - ha conosciuto una crescita più debole, di circa il 16% dal 1997 (per le comunità rurali è passato da 5,8 milioni di dollari a 6,7 nel 2003)
  - tra 1993 e 1998 il budget complessivo di tutte le collettività locali del Paese non eccede annualmente i 25 miliardi di franchi CFA (circa 37 milioni di dollari), appena il 10% delle entrate ordinarie dello stato



## Il decentramento amministrativo in Senegal: le risorse finanziarie a disposizione delle collettività locali

- Il prelievo fiscale a favore delle collettività locali (comprendente diverse imposte locali) viene effettuato direttamente dai servizi dello Stato
- La fissazione degli importi da versare a ciascuna collettività locale è definito a livello regionale
- La riscossione della tassa rurale, quasi inesistente nella maggior parte delle collettività locali, non permette agli eletti locali di coprire neppure le spese obbligatorie né di finanziare gli investimenti necessari per migliorare i servizi
- Il peso giocato dal settore informale e la collegata evasione fiscale tolgono di fatto alle collettività locali importanti percentuali di sussidio





## Il decentramento amministrativo in Senegal: Il ruolo della cooperazione internazionale

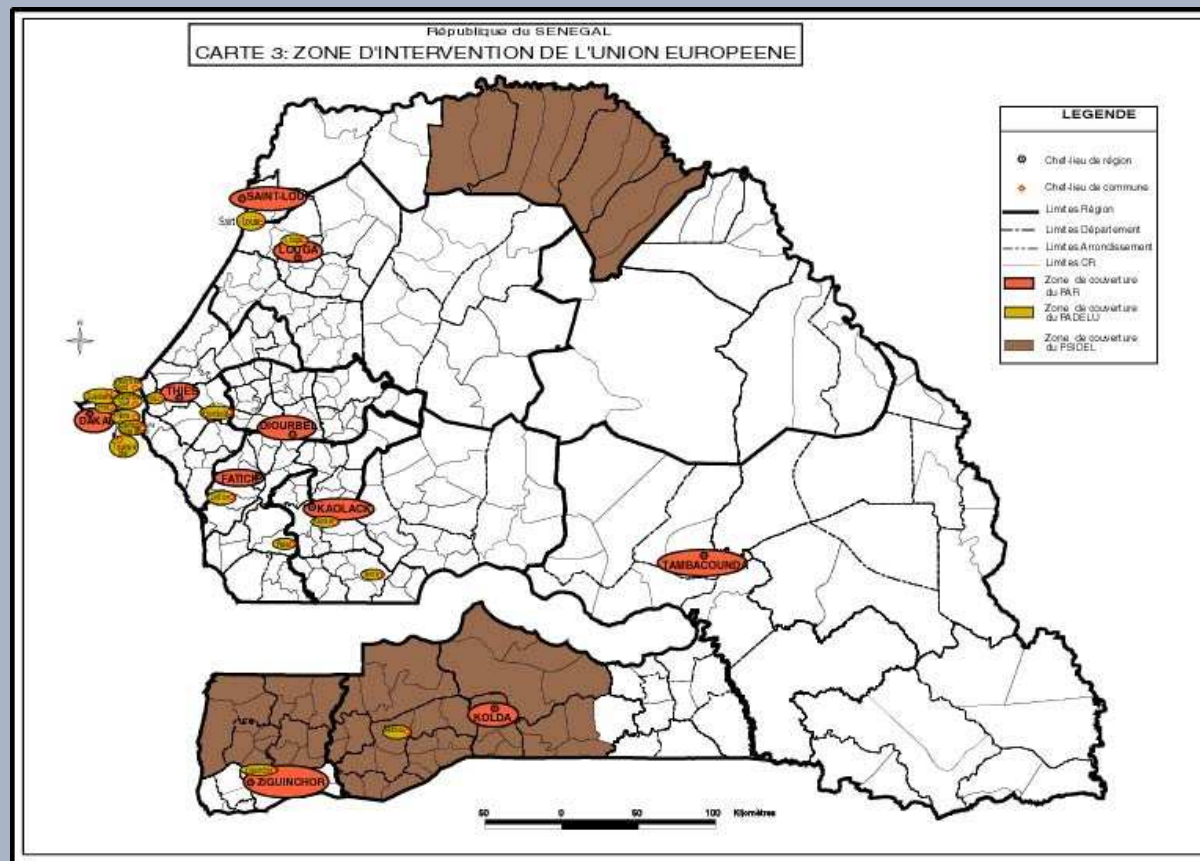
- debole ruolo giocato dalle collettività locali:
  - sia a causa delle scarse disponibilità tecniche e finanziarie
  - sia in termini di capacità di individuazione di bisogni e strategie di intervento (scarsa consapevolezza e formazione degli eletti locali, analfabetismo, corruzione, ...)
- in questo vuoto assume sempre più potere e rilevanza nella promozione di uno sviluppo “locale” l’azione di soggetti esogeni afferenti al montante e variegato panorama della cooperazione allo sviluppo
- decentramento amministrativo accompagnato da una distribuzione territoriale di programmi della cooperazione, con non poche sovrapposizioni



## I principali programmi di sviluppo locale in Senegal

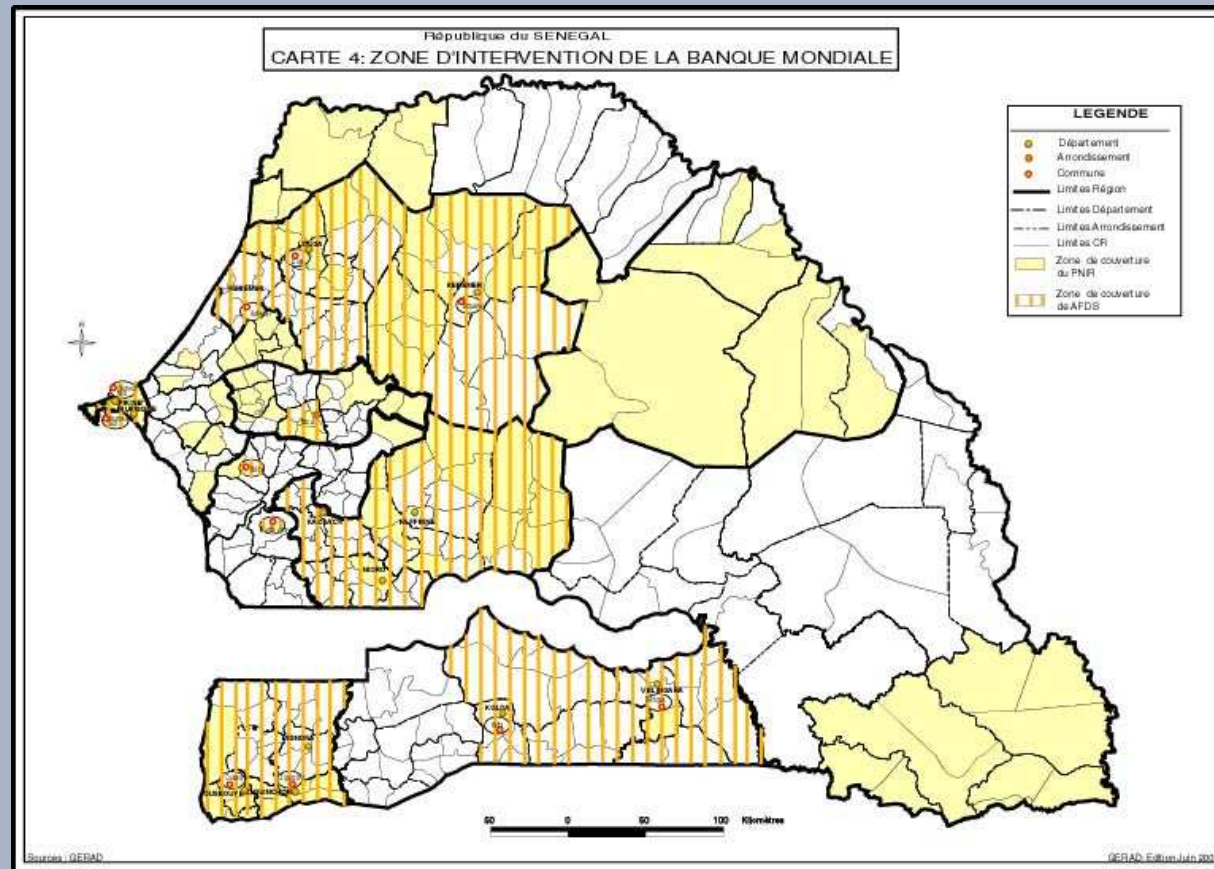
<b>Governo senegalese (documenti strategici)</b>	1997	Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté - DSRP
	1999	Lettre de Politique sur le Développement Rural Décentralisé
<b>Unione europea</b>	1999/2000	Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local - PSIDEL
		Programme d'Appui au Développement Local Urbain – PADELU
		Programme d'Appui aux Régions – PAR
<b>Banca mondiale</b>	1998	Programme National d'Infrastructures Rurales – PNIR
	1998	Programme d'Appui aux Communes - PAC
	2006/2008	PDLN
<b>UNDP e FENU</b>	-	Fonds de Développement Local
	1999/2006	Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural – PADMIR
<b>AFD</b>	1998	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local - PADDEL

## I programmi di sviluppo locale in Senegal: ambito d'intervento dell'Unione europea



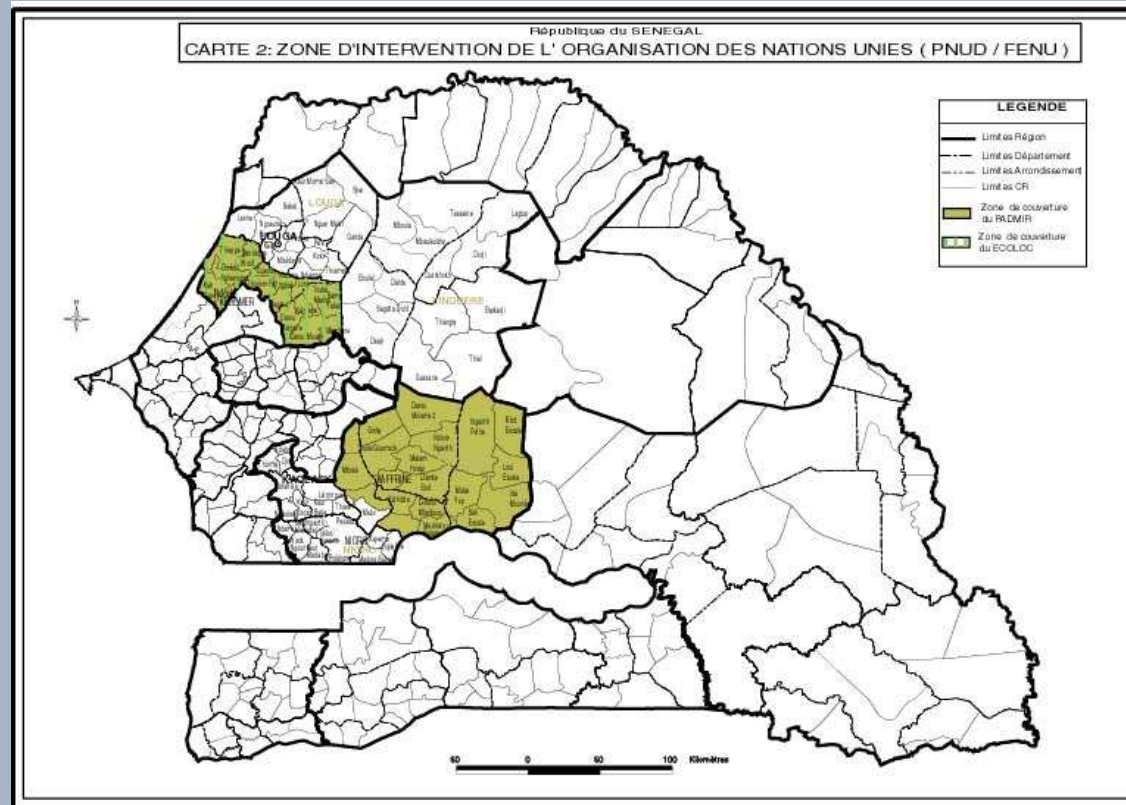
(Fonte: Situation actuelle de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation au Sénégal – Agence Japonaise de Cooperation Interanzional (JICA), giugno 2005)

## I programmi di sviluppo locale in Senegal: ambito d'intervento della Banca mondiale



(Fonte: Situation actuelle de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation au Sénégal – Agence Japonaise de Cooperation Interanzional (JICA), giugno 2005)

## I programmi di sviluppo locale in Senegal: ambito d'intervento di PNUD/FENU



(Fonte: situation actuelle de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation au Sénégal – Agence Japonaise de Cooperation Interanzional (JICA), giugno 2005)

## I programmi di sviluppo locale attivati in Senegal: alcuni caratteri degli interventi

- Obiettivo prioritario in gran parte dei programmi è il rafforzamento istituzionale e la formazione degli eletti locali (consiglieri comunali e rurali)
- In questi programmi vengono utilizzate metodologie relativamente standardizzate di intervento:
  - diagnostico partecipativo e analisi del contesto
  - individuazione degli attori locali e creazione di un quadro di concertazione
  - istituzione di un fondo di sviluppo locale
  - attività di formazione
  - monitoraggio e valutazione degli interventi
- Ruolo marginale giocato dalle collettività locali, in molti casi mere beneficiarie degli interventi



## Decentramento e programmi di sviluppo locale: uno sguardo a partire dal territorio

- Mancanza di protagonismo del governo senegalese
  - Documenti di indirizzo del governo senegalese quali il *Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté e la Lettre de Politique sur le Développement Rural Décentralisé* entrano a far parte del quadro dei programmi della cooperazione internazionale più che definirne il quadro di riferimento
- La ripartizione geografica degli interventi vede, spesso, il beneficio e il privilegio ripetuto di alcune aree
  - regione di Dakar: 46% degli investimenti urbani (35% della totalità degli investimenti realizzati dai progetti di appoggio alle collettività locali)
  - regione di Matan, nel sud del Paese (2% del volume totale degli interventi, circa 1,120 miliardi di franchi CFA)



## Decentramento e programmi di sviluppo locale: uno sguardo a partire dal territorio

- Le scarse risorse tecniche e finanziarie disponibili spingono le collettività locali in una “caccia ai finanziamenti” e ai partenariati di cooperazione
- Lo scarso coordinamento tra attori della cooperazione (e del governo senegalese) porta in molti casi ad una sovrapposizione territoriale degli interventi e al replicarsi di tavoli di concertazione
- Va affermandosi il rischio di semplificazione delle modalità di intervento dei programmi di cooperazione e di riduzione dell’analisi e dell’ascolto del territorio all’utilizzo sistematico, superficiale e affrettato dei metodi “diagnostici partecipativi accelerati”
- Si riscontra un’attenzione contraddittoria per lo sviluppo economico:
  - attenzione prioritaria verso la fornitura dei servizi di base alle collettività locali (settore idraulico, infrastrutture viarie, sanitario, amministrativo)
  - insufficiente attenzione alla promozione di attività economiche con il coinvolgimento della società civile (associazioni di produttori, cooperative, etc.)





## Alcune sfide aperte

- Effettivo protagonismo delle collettività locali nei programmi di cooperazione
- Ruolo di guida del governo senegalese e maggior coordinamento tra attori della cooperazione
- Valutazione attenta degli strumenti adottati dai programmi di sviluppo locale
- Attenzione alla dimensione economica dello sviluppo e focus sulle risorse locali

## Bibliografia e sitografia di riferimento

- Berthomé J., Mercoiret J. (1992), *Planification du développement local. Guide méthodologique. Suivi de 3 études de cas en Afrique de l'Ouest*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement.
- Bignante E., Dansero E. (2007), “Lo sviluppo locale in Senegal tra decentramento, cooperazione internazionale e dinamismi locali” in Dansero E., Giaccaria P., Governa F., *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud. Un confronto internazionale*, Franco Angeli, Milano.
- Bignante E., Magrin G. (a cura di) (2007), *Actes de l'atelier Déchets et développement local*, Cahier de Girardel, 4, Girardel, St. Louis, Senegal.
- D'Aquino P., Seck S.M. (2003) “Vers de nouveaux enjeux pour l'appui au développement territorial décentralisé : leçons d'une expérience au Sénégal”, in *Les cahiers de Girardel*, 1, pp. 41-71.
- Dansero E. (2005), “Lo sviluppo locale tra nord e sud del mondo, tra teorie e pratiche: riflessioni a partire da alcune esperienze in Senegal”, in Bini V., Vitale Ney M., (a cura di), *Le ricchezze dell'Africa. Territori, uomini, culture*, L'Harmattan Italia, Torino, pp. 51-64.

# Bibliografia e sitografia di riferimento

Diop D. (2006), *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal*, L'Harmattan, Parigi.

Durouflé G. (1994), *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement structurel au Sénégal*, Karthala, Parigi.

Piveteau A. (2005), "Décentralisation et développement local au Sénégal : chronique d'un couple hypothétique", in *Tiers monde*, vol. XLVI, 181, pp. 71-93.

République du Sénégal, Nations Unies (2003), *Suivi des Objectives du Millénaire pour le Développement*, République du Sénégal, Dakar.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (CIA World-factbook)

<http://www.worldbank.org/africa> (Banca Mondiale, sezione Africa)

<http://www.fao.org/> (FAO)

<http://www.undp.org.sn/> (UNDP Sénégal)

<http://www.gouv.sn/> (République du Sénégal)

<http://www.imf.org/external/country/SEN/index.htm> (FMI, Senegal)