

Ne pas diffuser

S E N E G A L

Avant-projet de note d'orientation

1. - Les problèmes du Sénégal.

1.1 - Les variables exogènes.

L'économie sénégalaise dépend d'un certain nombre d'éléments décisifs qu'elle ne maîtrise pas :

1.1.1 - La pluviométrie.

Depuis plusieurs années les pluies se situent à un niveau très insuffisant ou tout au plus moyen ; à nouveau l'hivernage 1983 a été largement déficitaire. Ces périodes de sécheresse répétées ont eu des conséquences désastreuses sur la production agricole ; pour la campagne en cours on estime actuellement que la production d'arachide ne se situera qu'aux alentours de 570 000 t et celle de mil-sorgho de 350 000 t. Les cultures irriguées n'ont pas de leur côté donné jusqu'à présent les résultats qu'on en attendait pour lutter contre ce déficit pluviométrique persistant.

1.1.2 - Le commerce international.

Les cours mondiaux d'un certain nombre de produits stratégiques ont connu des variations erratiques dans un sens défavorable au Sénégal : les recettes d'exportation ont diminué (arachide, phosphate,...) et le coût des importations a augmenté (pétrole, riz, ...). Ceci a entraîné une diminution des termes de l'échange, un accroissement du déficit de la balance des paiements ainsi qu'une dégradation des finances publiques.

1.1.3 - La hausse du dollar.

La hausse du cours du dollar a eu pour conséquence une augmentation du coût de certaines importations (cf. ci-dessus) et un alourdissement du service de la dette. Toutefois cette hausse a eu également pour conséquence une augmentation de la valeur des prêts libellés en dollar.

1.1.4 - L'environnement international.

La dépression de l'économie mondiale a eu pour conséquence une activité économique faible au Sénégal. L'heure n'est pas à la relance et la demande extérieure est réduite (ex.: phosphates).

1.1.5 - L'endettement.

Une telle situation nécessite pour essayer de s'en sortir l'obtention de nouveaux prêts qui ont pour conséquence de créer de nouvelles dettes, particulièrement lourdes si elles sont libellées en dollars (cf. ci-dessus). On voit mal quelle solution proposer pour résoudre un tel problème.

19 MARS 1985

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 17.085ex1

Cpte : B

30

BIT.085ex1

1.2 - Les variables endogènes.

Les contraintes politiques sénégalaises ont retardé pendant longtemps la mise en oeuvre des mesures rigoureuses qui s'imposaient. Plan d'austérité et gestion de la pénurie ont eu du mal à s'imposer et ce retard n'a fait qu'aggraver la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui le Sénégal.

La lourdeur le coût et l'inefficacité des secteurs publics et parapublics constituent un handicap sérieux dans une conjoncture difficile. Une fonction publique trop importante et une croissance trop rapide des salaires grèvent le budget de l'Etat et créent des déséquilibres économiques. Un déficit budgétaire trop important ne favorise pas la rigueur financière. L'accroissement de l'endettement public intérieur et extérieur prend des proportions telles que des rééchelonnements s'imposent et que les arriérés s'accumulent. La croissance trop rapide du crédit est source d'inflation. L'insuffisance de certains impôts limite les recettes de l'Etat. Le déséquilibre financier de certains filières (arachide, riz, ...), les multiples subventions et les trop nombreux baux administratifs alourdissent les charges de l'Etat. Le manque d'incitation à l'exportation ne favorise pas la réduction du déficit de la balance commerciale. Enfin certains investissements de prestige créent des charges bien inutiles dans un tel contexte.

1.3 - Une crise financière grave.

La mise en oeuvre récente d'un sévère plan d'austérité ne saurait résoudre immédiatement les conséquences d'une telle situation.

Le besoin de financement des opérations de l'Etat en 1983/84 s'élèverait, selon les estimations, à une somme comprise entre 15 et 28 MM F. CFA ; après déduction des aides actuellement espérées il reste encore à trouver une somme comprise entre 6 et 19 MM F. CFA.

Deux fois déjà le Sénégal a demandé et obtenu le rééchelonnement de sa dette extérieure (1982 : 353 MM F. CFA à moyen et long terme) qu'il n'arrive plus à honorer même avec ces nouvelles conditions qui de toute façon ne font que repousser le problème à plus long terme.

L'Etat n'arrive pas à résorber sensiblement la dette intérieure de l'ONCAD (90 MM F. CFA) qu'il traîne depuis plusieurs années comme un boulet. Il n'arrive pas non plus à dénouer les crédits de campagne arachidières qui pèsent lourdement de ce fait sur le système bancaire local.

2. - Les instruments de la coopération française et les problèmes qu'ils posent.

2.1 - L'assistance technique

De 1 600 au moment de l'indépendance le nombre d'assistants techniques est descendu à 1 200 en 1976. En 1977 a été adopté le système dit de globalisation qui a eu pour conséquence de faire remonter le nombre de coopérants à 1 500 ^{en 1979} sans que le Sénégal ait pu de son côté payer sa contribution ce qui a nécessité la remise des arriérés. En 1981 on était retombé à 1 200 assistants techniques et la contribution sénégalaise a alors été fixée forfaitairement à 30 M F.F, somme qui a été réglée en 82 mais non en 83. Dans ces conditions prenant acte du fait que pour le moment le Sénégal ne peut pas payer il convient actuellement de supprimer sa contribution mais de reprendre la déflation afin d'atteindre un maximum de 1 000 coopérants en septembre 1984. Cette diminution doit s'accompagner d'un redéploiement vers une assistance technique de projets et non de substitution.

2.2 - L'aide aux investissements

Depuis 1959 le FAC Etats a financé au Sénégal 340 projets représentant des autorisations de programme d'un montant de 621 M F.F. De son côté les engagements financiers de la C.C.C.E. pour son propre compte au Sénégal (tous guichets confondus) s'élevaient pour la période 1973-1982 à 1 984,66 M F.F. Pour les dernières années on a :

FAC	82	58,6 M F.F	
	83	42,8	(après le C.D. du 21/9/83)
CCCE	82	357,7	
	83	240,0	

L'aide française est particulièrement orientée vers le développement rural (SABD et Sénégal Oriental), la formation en particulier professionnelle (Dakar-Marina, fonctionnement de l'enseignement supérieur, bourses), les mines et l'énergie (MIFERSO, tourbe, ...) ainsi que vers le domaine de la santé. Si l'agriculture, la formation, les mines et l'énergie doivent rester des secteurs d'intervention prioritaires il convient pour le reste de renoncer au saupoudrage. Toutefois pour la Vallée du Fleuve Sénégal des réorientations pourront s'imposer à la lumière des récents rapports concernant cette région. Par ailleurs en ce qui concerne l'ensemble de l'agriculture on trouvera plus loin les orientations qu'il conviendrait de promouvoir.

2.3 - L'aide financière exceptionnelle

bonifiés par
le Département

De 1980 à 1983 la CCCE a accordé au Sénégal des prêts d'ajustement structurel (P.A.S.) pour un montant de 730 M F.F (cette somme est incluse dans les engagements financiers indiqués plus haut en 2.2). Ces prêts doivent permettre de rétablir les grands équilibres financiers du pays dans le cadre de la mise en oeuvre du plan de redressement économique et financier ; ce plan est réalisé en étroite collaboration avec le F.M.I.. Ces prêts ont pour but l'assainissement des finances publiques, la participation au financement du programme d'investissement public (budget d'équipement, financement partiel de la part sénégalaise dans les projets auxquels la France participe), l'assainissement de certains secteurs de l'économie (apports de l'Etat au capital de diverses sociétés) et la restructuration du secteur agricole (filiales arachide et céréalière, résorption du déficit de la CPSP).

Compte tenu de la profonde crise financière que traverse actuellement le pays (cf. plus haut) il y a tout lieu de penser que ce genre d'aide devra se poursuivre afin de permettre à l'Etat sénégalais d'éponger ses dettes et de remettre en marche l'ensemble de l'économie, publique et privée.

2.4 - L'aide alimentaire

De 1969 à 1983 la France a livré au Sénégal 75 700 t de céréales dont 5 000 en 1983. Une grande partie est constituée par du blé. Du côté de la France on considère cette aide comme une aide à la balance des paiements. Compte tenu des sécheresses périodiques et en particulier de la très mauvaise dernière campagne agricole (hivernage 83) à la suite de laquelle le gouvernement sénégalais annonce un déficit en produits vivriers supérieur à 300 000 t il y a tout lieu de penser que la France continuera à être sollicitée par des requêtes sénégalaises (contribution de 10 000 t de céréales déjà envisagées).

Les demandes d'aide de cette nature doivent être sérieusement examinées dans leur estimation, elles ne doivent en aucun cas concurrencer les produits nationaux et il est nécessaire de voir dans quelle mesure le pays peut lui même trouver des solutions à son déficit (régions excédentaires, stocks existants

par exemple de paddy non usiné, pays limitrophes excédentaires,...). Une telle aide et l'utilisation qui en est faite pose de nombreux problèmes sur lesquels il conviendrait de mener une réflexion ; cela pose au moins la question de l'autonomie alimentaire du pays et des moyens à mettre en oeuvre pour la réaliser (cf. plus loin).

2.5 - La coopération monétaire.

Elle est rappelée ici pour mémoire, on en parle guère mais elle est importante, pour la France à laquelle elle coûte chère (avoirs extérieurs nets sénégalais en juin 1983 : - 213,5 MM F. CFA, situation qui devrait continuer à s'aggraver dans les mois à venir), pour le Sénégal auquel elle permet, à travers le mécanisme du compte d'opération, de rester une économie ouverte sur l'extérieur malgré une balance des paiements chroniquement déficitaire.

Il va de soi que le maintien du Sénégal à l'intérieur de la zone franc, quel qu'il en coûte, est un facteur largement positif qui ne peut que favoriser son redressement financier.

On ne peut conclure ce rappel des différents instruments de la coopération française qu'en soulignant la nécessité de trouver de nouveaux instruments d'assistance économique et financière permettant de mieux répondre quantitativement et qualitativement aux très importants besoins du Sénégal.

3. - La coopération à promouvoir.

3.1 - Une vision globale

Il convient de replacer l'aide française dans le cadre des problèmes financiers sénégalais qu'il est indispensable de résoudre. Il y a des équilibres à rétablir et toute aide qui ne favoriserait pas cette recherche de nouveaux équilibres constituerait une grave erreur. Non seulement il convient de ne pas aggraver les déséquilibres existants mais il faut faire le nécessaire pour les réduire.

Pour que le Sénégal puisse sortir tout à la fois de son état de crise et de sous-développement l'aide extérieure lui est indispensable et avec un volume très important ; cela implique un nombre élevé de fournisseurs d'aide avec lesquels il convient de coordonner notre action. La France à elle seule ne pouvant suffire devant l'ampleur de la tâche à réaliser, cette coordination constitue une nécessité impérieuse si on veut obtenir un résultat positif.

Le but à atteindre est de redonner au Sénégal les moyens de son propre développement en particulier en arrivant à recréer une épargne publique positive et importante alors qu'elle est devenue actuellement presque inexistante.

Les moyens à prendre nécessitent une diminution des prêts au profit des subventions afin de limiter au maximum l'alourdissement de la dette extérieure que le Sénégal n'arrive déjà pas à honorer. De même il convient de diminuer au maximum la part sénégalaise dans les projets de développement compte tenu du manque souvent constaté des fonds de contrepartie. Mieux vaut moins de projets mieux financés que plus de projets mal financés.

A court terme des ajustements sont obligatoires, dans le cadre du Plan du F.M.I., ne serait ce qu'au niveau des finances publiques et de la balance des paiements : ces actions nécessitent des décaissements rapides. A moyen terme il s'agit de consolider l'avenir ; c'est le rôle des prêts d'ajustement structurel dont il convient d'améliorer l'efficacité. A long terme il s'agit de préparer l'avenir par l'octroi de ressources appropriées (investir dans des projets).

Cette prise en compte de l'ensemble des problèmes sénégalais nécessite la mise en place d'une réflexion à laquelle toutes les parties doivent participer. La mise au point indispensable de nouveaux instruments de coopération implique en particulier la limitation des risques au niveau social ce qui pose bien des problèmes compte tenu du niveau d'effort demandé actuellement aux sénégalais.

3.2 - L'aide financière

La première priorité est d'aider au redressement du secteur public et para-public ; il convient en effet de freiner la dégradation des services vitaux laquelle compromettrait tout espoir de relance ; il faut par conséquent participer en ce domaine aux réformes nécessaires au niveau par exemple des équilibres financiers et des filières de production.

Constatant que les crédits de fonctionnement indispensables manquent souvent il s'avère nécessaire de participer aux dépenses récurrentes existantes qui s'avèrent économiquement essentielles. De même les réhabilitations qui s'imposent des investissements passés doivent être préférées à de nouveaux investissements.

Il est également nécessaire de finir de financer les investissements en cours, pour autant toutefois qu'ils apparaissent raisonnables. Lorsque cela est possible et souhaitable une réduction de l'importance de ces investissements doit être recherchée. Ceci implique la révision des programmes en cours et la suppression des investissements les moins prioritaires.

Ensuite seulement, dans la mesure où il restera des moyens et dans l'optique d'une expansion modérée, il conviendra de financer des projets nouveaux, productifs, hautement rentables et réalistes. Par exemple on peut éventuellement envisager des opérations minières et industrielles tournées vers l'exportation pour autant que le marché soit assuré. Ces projets doivent avoir une cohérence globale interne mais aussi une cohérence inter-projets ; dans les deux cas cela implique une coordination entre les différents intervenants. De plus il faut prévoir non seulement de financer les investissements de base mais aussi leur maintien en bon état et la prise en charge de l'exploitation des projets. En effet il ne faut à aucun prix aggraver les problèmes d'entretien qui paraissent déjà actuellement insolubles.

Soulignons enfin que compte tenu de la gravité de la situation et de l'ampleur des moyens nécessaires pour tenter de la résoudre on voit mal comment ne pas reconnaître qu'un haut niveau de conditionnalité de l'aide est nécessaire. Il convient en ce domaine de faire preuve tout à la fois de réalisme et de fermeté.

4. - Quelques orientations à respecter en matière de développement rural.

La relance de l'économie sénégalaise nécessite la relance de l'agriculture. Celle-ci implique plus une réorganisation institutionnelle et de nouveaux systèmes d'incitations que l'augmentation des investissements.

La réorganisation du secteur agricole nécessite, comme nous l'avons déjà souligné, de redresser la situation financière des filières arachide et riz. Pour ce faire il convient en particulier de minimiser les charges de la collectivité : trouver par exemple une solution au problème des semences d'arachide et fournir les engrais à prix coûtant (augmenter en contrepartie l'efficacité de leur utilisation et ne plus limiter leur volume).

Le principal but à poursuivre est l'autonomie alimentaire du pays. Ceci implique la rationalisation des choix vivriers et alimentaires qui passe obligatoirement par la valorisation des céréales locales. Les moyens à mettre à oeuvre pour y parvenir sont entre autres : une nouvelle politique des prix des produits agricoles, un stockage et une commercialisation adaptés, enfin la suppression des subventions aux intrants.

On peut également souligner que favoriser le développement rural nécessite de promouvoir l'innovation technologique en matière agricole et de favoriser le secteur privé et le secteur coopératif afin de diminuer la prédominance étatique.

Philippe BONNEFOND

Novembre 1983