

PB/am

MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

- 3 FEV. 1986

PARIS, LE

Direction des Politiques du Développement

Sous-Direction des Etudes du Développement

N° 075 DPL/SED

*à prendre**Ph. BONNEFOND*LE SENEGAL1 - L'évolution économique 1980-1985.1.1. Diagnostic global

Tout diagnostic précis portant sur l'économie sénégalaise nécessiterait une meilleure connaissance statistique de l'évolution économique réelle ainsi qu'une meilleure connaissance des modifications structurelles en cours. Les lacunes et les erreurs d'appréciations qui en résultent expliquent les divergences entre la réalité économique sénégalaise et son image statistique (comptabilité nationale).

Sur la période 79/84 officiellement la croissance du PIB en volume serait en moyenne de 1,7 % par an (à cause de 1982 : + 15,2 %) alors qu'en réalité (d'après l'étude de M. DURUFLE) elle n'est que de 0,5 %. Pour 1985 le taux de croissance prévu de 10,1 % (en volume) apparaît lui aussi très supérieur à la réalité ; il aboutirait ainsi, pour les six dernières années à un taux de croissance "naturel" de 3 % alors que le trend de croissance en longue période (depuis 1968) se situe en fait autour de 1 % seulement et qu'il se confirme que cette tendance se maintient. Cela correspond à une baisse du revenu par tête compte tenu d'une croissance démographique d'environ 2,5 % par an (au maximum) ; le pouvoir d'achat de la population sénégalaise urbaine et encore plus rurale a continué à baisser ces dernières années ; en 1985 pour un PIB de 1 200 mds CFA et une population de 6 M. d'habitants cela représente en moyenne par tête 200 000 F CFA. Ces revenus, peu élevés et en baisse, expliquent une très forte propension à consommer ; la consommation finale représente toujours 100 % du PIB et l'épargne est donc pratiquement inexistante.

Cette stagnation économique s'explique par l'absence de croissance du secteur rural et par la paralysie du secteur moderne. Il en résulte une montée du chômage et un dérapage de l'économie vers "l'informel".

Cette atonie économique s'accompagne d'une crise financière interne et externe très grave qui en est une des expressions les plus apparentes. Les besoins de financements extérieurs nouveaux s'accroissent d'année en année passant de 81,2 mds CFA en 1979 à 172,5 en 1984 (163,5 peut être en 1985) ; cela est dû en particulier à l'alourdissement du service de la dette (38 mds en 1979, 116,2 en 1985) ; la réduction du déficit de la balance des paiements (-44,7 mds en 1981,

Fonds Documentaire IRD



010022724

Fonds Documentaire IRD
Cote : B * 22724 Ex : 1

- 11,5 en 1984, - 19 en 1985) est due au rééchelonnement de la dette, aux mouvements de capitaux et au non amortissement du capital ; il y a une très forte augmentation du déficit des avoirs extérieurs nets qui sont passés de - 104,6 mds CFA en décembre 1980 à - 261,9 mds en mai 1985 (à noter en particulier le solde négatif du compte d'opération du Sénégal auprès du Trésor Français qui approchait 80 mds CFA en juillet 1985) ; le déficit de la balance des paiements courants après avoir atteint 18 % (- 120 mds) du PIB en 1981 est retombé à 12,2 % (- 124 mds) en 1984 et peut être à 9 % (-109 mds) encore en 1985. En ce qui concerne les finances publiques les besoins de financement nouveaux sont passés de 39,6 mds en 79/80 à 105,8 en 83/84 et 101,4 en 84/85 (85,2 de prévu en 85/86) ; là aussi cela est dû surtout à l'accroissement du service de la dette (intérieure et extérieure ; de 23,6 mds en 79/80 à 108,1 en 84/85 et 95,9 de prévu en 85/86) ; l'encours de la dette publique extérieure (directe et avalisée) s'élevait au 30/6/85 à 800 mds CFA (66 % du PIB) contre 763 mds (75 %) au 30/6/84 et celui de la dette publique intérieure (arriérés de paiement, ONCAD) à environ 100 mds CFA ; on constate une forte détérioration de la position nette du gouvernement qui est passée de - 27 mds en décembre 1980 à - 142,9 mds en mai 1985 ; il semble par ailleurs que la pression fiscale diminue mais cela peut être seulement dû à une surestimation du taux de croissance du PIB ; tout cela entraîne de toute façon de très vives tensions dans la trésorerie de l'Etat.

Cette crise économique et financière s'est amplifiée malgré une aide extérieure qui reste très importante même si elle décroît. Celle-ci est passée de 296 mds CFA (dont 104, 35 %, non remboursables) en 1982 à 218 mds (96, 44 %) en 1985 (216 en 1984). L'aide française est quant à elle passée de 64,4 mds (30,2, 47 %) à 73,1 (37,9, 52 %) pendant la même période (54,4 en 1984) c'est-à-dire que sa part est passée de 21,8 % à 33,5 % (de 29 % à 39,5 % pour les dons).

1.2. Aspects sectoriels

1.2.1. Le secteur primaire

Le principal problème du Sénégal est le fait que le moteur économique constitué dans le passé par la culture de l'arachide n'a pas été remplacé alors même qu'il s'est grippé depuis 1967 (fin du soutien français au prix de l'arachide). La production arachidière a stagné et a connu des variations erratiques du fait en particulier de la sécheresse. Les revenus distribués aux paysans ont fortement varié et ont baissé en valeur constante ; une commercialisation parallèle s'est développée. Les exportations de produits arachidières ont également beaucoup varié d'une année sur l'autre en quantité et en valeur (variations, à la baisse, des cours mondiaux) ; l'arachide bien souvent n'est plus, et de loin, la première exportation sénégalaise. La filière arachidière qui était auparavant largement excédentaire est devenu maintenant pour l'Etat fortement et régulièrement déficitaire.

La culture du coton, assez limitée, qui pouvait être considérée jusqu'à présent comme une relative réussite, se heurte depuis 1985 à l'effondrement des cours mondiaux. Cette situation risque de durer et va provoquer, pour la seule campagne 85/86, des pertes de l'ordre de 3 mds CFA.

Le déficit céréalier est permanent et a tendance à s'accroître. Il est pour une part structurel (production de mil-sorgho, consommation de riz et de blé) et pour une part conjoncturel (dû à la sécheresse) ; compte-tenu des nombreuses et récentes sécheresses cette seconde part tend à augmenter. L'agriculture comporte surtout des cultures pluviales extensives et pour une faible part des cultures irriguées intensives qui concernent essentiellement le riz ; les investissements portent surtout sur ces dernières malgré l'importance des premières. La production céréalière nationale peut représenter selon les années entre 39 % (en 83/84) et 73 % (en 85/86) de la demande ; en moyenne sur la période 80-85 la production n'a satisfait que 55 % de la demande. La réduction de la dépendance alimentaire demeure pour le Sénégal un objectif majeur pour lequel tout reste à faire.

La pêche artisanale et industrielle est en pleine expansion et devrait demeurer, surtout pour la première, un secteur d'avenir pour autant que cette richesse naturelle ne soit pas pillée. Les produits de la pêche permettent à la fois d'approvisionner le marché intérieur et de constituer une des principales exportations du Sénégal.

1.2.2. L'industrie

L'industrie au Sénégal est relativement importante mais elle ne progresse pas ; elle n'a pas réussi jusqu'à présent à remplacer l'économie arachidière déclinante. Les résultats des entreprises sont médiocres et l'Etat a souvent à leur égard de lourdes dettes (arriérés de paiement très importants).

Le secteur des mines est orienté théoriquement vers les petits projets si on en croit le Plan Minéral mais en réalité on s'intéresse toujours à des projets tels que MIFERSO qui nécessiterait plus de 300 mds CFA d'investissements si on voulait le réaliser. En pratique actuellement les seules mines exploitées sont celles de phosphate ; la production actuellement a tendance à augmenter pour satisfaire la demande locale des Industries Chimiques du Sénégal (I.C.S.) ; toutefois l'essentiel est destiné à l'exportation alors que la demande mondiale stagne et que les cours sont relativement bas.

L'agro-industrie tient une place importante mais elle subit les contre-coups de la production agricole en particulier dans le secteur des huileries. L'industrie textile est la seconde en importance en Afrique Noire francophone (après celle de la Côte d'Ivoire) ; elle apparaissait jusqu'ici déficitaire dans le cadre de la filière coton mais cet état de fait semble actuellement changer compte-tenu des bas prix d'achat dont elle bénéficie.

Les implantations de grosses unités industrielles n'ont pas donné jusqu'à présent les résultats escomptés compte-tenu des problèmes de gestion interne, du prix relatif des importations nécessaires et des exportations réalisées, enfin de la concurrence internationale et de la crise économique mondiale. Ceci est particulièrement vrai pour les I.C.S. (production d'acide phosphorique) et pour Dakar Marine (chantier naval).

1.2.3. Le tertiaire

Le commerce y tient une place importante ainsi que les transports mais ils réagissent étroitement tous les deux au niveau de la commercialisation des produits agricoles. Le système bancaire est quant à lui asphyxié sous le poids des dettes de l'Etat, en particulier la dette de l'ONCAD. Le seul secteur qui fasse preuve ici de dynamisme est le tourisme ; celui-ci se développe d'une manière satisfaisante aussi bien au niveau des investissements que du fonctionnement ; son avenir dépend du développement de la demande dans le domaine du tourisme international ; de ce point de vue on peut se demander s'il n'existe pas un certain essoufflement (baisse du taux d'occupation en 1984).

1.2.4. Les relations avec l'extérieur

On constate un développement des exportations sénégalaises ; cela est dû pour partie aux mesures d'encouragement qui ont été prises ; les principales exportations sont : les produits de la pêche, les produits arachidières, le phosphate, l'acide phosphorique (I.C.S.) et les réexportations de produits pétroliers raffinés ; il convient d'ajouter à cette liste, au niveau des services, le tourisme. Les importations augmentent également mais moins vite que les exportations ; les principales importations sont constituées par les produits pétroliers, les produits alimentaires (en particulier les céréales) et les biens d'équipement mais, pour ces derniers, dans une proportion insuffisante si on considère qu'on a affaire à un pays en voie de développement. Compte-tenu de la différence entre le taux de croissance des importations et celui des exportations on constate une réduction du déficit de la balance des marchandises FOB qui est passé de - 135,2 mds CFA en 1981

à probablement - 102,6 en 1985 ; le taux de couverture des importations CAF par les exportations FOB est passé quant à lui de 45,4 % en 1980 à 65,4 % en 1985.

1.3. Causes

1.3.1. Les causes internes

La principale cause exogène est la sécheresse que connaît le Sénégal depuis maintenant 14 ans. Il y a eu des rémissions mais au total le milieu naturel a souffert, la production agricole a baissé et, compte-tenu des actions en chaîne, l'ensemble du tissu économique et des rouages financiers s'est dégradé.

Au niveau endogène la sous-utilisation des capacités de production peut s'expliquer par une mauvaise maîtrise technique, par la faiblesse de la demande et par un manque de compétitivité. Les problèmes macro-économiques (et leurs racines socio-économiques) priment sur les blocages sectoriels ; ils sont à l'origine de l'absence de dynamisme, de la faible efficacité économique et de la faible productivité des investissements. Alors que les principaux moteurs de la croissance ont été dans le passé d'une part l'économie de rente fondée sur la production arachidière, d'autre part la dépense publique (dont l'importance s'est accrue au cours du temps), la stagnation (ou le déclin) de l'agriculture à base arachidière et la compression de la dépense publique expliquent l'activité économique déprimée et la stagnation du marché intérieur et des principaux secteurs de l'économie moderne.

1.3.2. Les causes externes (exogènes)

La crise économique internationale a provoqué une réduction de la demande et une baisse des cours des matières premières tels que l'arachide, le phosphate (et l'acide phosphorique) et le coton, alors même que le coût des importations du Sénégal ne baissait pas, ce qui a eu pour conséquence une évolution défavorable des termes de l'échange. Jusqu'en mars 1985 le cours du dollar a augmenté et avec lui le prix de l'énergie importée (pétrole) dont le Sénégal dépend entièrement.

2. La politique d'ajustement économique et financier

Cette politique est menée d'une part sous l'égide du FMI pour les aspects conjoncturels et financiers, d'autre part, et plus récemment, avec l'aide de la Banque Mondiale pour les aspects structurels et économiques.

Deux accords signés avec le FMI en 1981 et 1983, chacun d'un montant de 63 M DTS, ont été menés à terme. Un nouvel accord de confirmation a été signé le 16/1/1985 pour une période de 18 mois et un montant de 76,6 M DTS. Un autre accord (peut être de facilités élargies sur trois ans) pourrait être conclu en juillet 1986. Les tirages nets du Sénégal sur le FMI au 30/6/85 s'élevaient à 239,2 M DTS. La politique financière imposée au Sénégal lors de la signature de ces accords est celle de la restauration d'une capacité d'épargne nationale (publique et privée) positive ce qui nécessite une réduction de la demande finale un rétablissement des finances publiques (augmentation des recettes, réduction des déficits, disparition progressive des arriérés de paiement) et une politique monétaire plus rigoureuse (réduction du crédit intérieur et du recours aux financements extérieurs) ; les finances publiques sont au centre de ce dispositif. Concrètement la mise en oeuvre de cette politique s'est traduite par des hausses de prix à la consommation (riz, pain, huile, sucre, hydrocarbures, engrais, ...), par une majoration des recettes fiscales (TPS, vignette auto, patentes, impôts directs, ...), par une baisse des subventions et des charges, par une réduction de la demande (limitation des hausses de salaire et de revenu agricole) et une limitation des investissements.

La Banque Mondiale après une tentative malheureuse de mise en place d'un prêt d'ajustement structurel en 1980 (deuxième tranche en 1981 ajournée et PAS finalement annulé en 1983) s'est présentée comme chef de file des bailleurs de fonds depuis le "groupe consultatif" de décembre 1984. Elle entend promouvoir la restructuration et le développement de l'économie sénégalaise. Pour obtenir un tel résultat elle est favorable à une relance prudente de l'investissement, à des encouragements à l'exportation, à une réduction du rôle de l'Etat au profit du secteur

privé (libéralisme), à la réforme des principales filières et de certains organismes, à la définition de nouvelles politiques sectorielles (agriculture, industrie, ...), à certaines dérèglementations, à une réforme du système de programmation et de budgétisation des investissements enfin à une réforme accélérée du secteur parapublic (cf. annexe). Ces différentes orientations sont reprises dans le "Lettre de Politique de Développement" (LPD) du gouvernement sénégalais en date du 16/11/85 et remise à la Banque Mondiale. Ceci a permis à cette dernière d'accorder au Sénégal en janvier 1986 un prêt d'ajustement structurel d'un montant d'environ 28 mds F CFA destiné à appuyer un programme de renforcement de la politique agricole, de relance industrielle, d'assainissement des finances publiques et de paiement des dettes de l'Etat auprès des entreprises.

3. Les politiques sectorielles

3.1. Agriculture

La transformation du secteur rural se réalise dans le cadre de la Nouvelle Politique Agricole (N.P.A.) qui date d'avril 1984. L'agriculture est le premier et pratiquement, jusqu'à présent, le seul secteur à bénéficier d'un tel document d'orientation ; toutefois à peine promulguée et dès le début de sa mise en oeuvre la N.P.A. s'est heurtée à de nombreuses difficultés et à de vives critiques (une "non politique") qui laissent penser qu'une remise, au moins partielle, en chantier serait vivement souhaitable.

Les principales dispositions de la N.P.A. sont les suivantes : réorganisation du monde rural, dépérissement des sociétés d'intervention remplacées par le secteur privé, nouvelle politique en matière d'intrants (semences d'arachide, engrais, ...), relance de la production céréalière (incitation par les prix) et politique à long terme de préservation (et de remise en état) du milieu naturel.

Ces grandes orientations ne manquent pas de poser des problèmes. La mise en place des "sections villageoises" et des "groupements de producteurs" s'est réalisée d'une manière précipitée et en appliquant des contraintes d'organisation qui peuvent faire craindre un échec. Peu de choses sont prévues pour remplacer les Sociétés d'Intervention et assumer les fonctions nécessaires au développement agricole (les paysans ne sont pas prêts et le secteur privé n'a pas forcément intérêt à intervenir). La politique céréalière liée à l'objectif d'autosuffisance alimentaire apparaît plus comme un "voeux pieux" que comme une possible réalité. Le problème du financement de la NPA et de la politique de "vérité des prix" n'est pas résolu ; le consommateur urbain supportera-t-il le coût d'une telle politique ? La nature de la cohérence entre les divers prix n'est pas connue et son application n'est pas réalisée (prix des céréales - prix de l'arachide ; prix des céréales locales - prix des céréales importées).

Concrètement le début d'application de la NPA s'est traduit dans les faits par la mise en oeuvre d'un certain nombre de décisions et par la mise en évidence de certaines difficultés. Lutte contre le dépérissement de la filière arachidière et réorganisation de celle-ci : fort relèvement (+ 50 % en 85/86) du prix officiel net d'achat au producteur, suppression du système de la retenue à la source, abandon par l'Etat de la fourniture de semence et d'engrais, achat de ceux-ci au comptant par les paysans, intervention des opérateurs privés sur le marché des graines (pas de solution pour les pertes et les fraudes à la commercialisation), fin de la couverture des frais fixes des huileries par l'Etat et regroupement des deux huiliers (SONACOS et SEIB). Actions sur la filière céréalière : augmentation du prix d'achat officiel au producteur (mais d'une manière insuffisante comparé à celui de l'arachide) et augmentation du prix du riz importé (mais insuffisamment comparé au prix à la consommation des céréales locales) ; mais en dehors de cela beaucoup reste à faire si on veut vraiment améliorer le fonctionnement de la filière céréalière. Réduction et réorganisation des sociétés d'encadrement agricole : dissolution de la STN et de la SONAR, réduction du nombre d'employés travaillant dans

les autres sociétés de développement (ces deux mesures ont entraîné plus de 2 000 licenciements, donc des mises au chômage) et signature de nouvelles lettres de mission entre ces sociétés et l'Etat. L'ensemble de ces mesures a eu en particulier deux conséquences très préjudiciables au secteur agricole : d'une part un effondrement de la consommation d'engrais et un non renouvellement du matériel agricole (pour essayer de "remonter la pente" certains bailleurs de fonds ont décidé de financer de 1986 à 1990 une subvention dégressive de l'engrais), d'autre part un effondrement du système de crédit : la mise en place de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (C.N.C.A.) se révèle être un échec.

3.2. Industrie

Le problème pour le Sénégal est d'élaborer (travail en cours) et de mettre en oeuvre une véritable politique de développement industriel. Le VII° Plan (85-89) se propose : de créer un tissu industriel homogène (promotion des industries de biens intermédiaires et de transformation des matières premières locales pour réduire les importations, création de PMI) et de renforcer la compétitivité du système industriel sénégalais (réhabilitation de l'appareil productif, diversification des exportations, création d'un cadre institutionnel plus rationnel). Le programme d'Ajustement à Moyen et Long-terme (PAML 85-92) précise quant à lui : aide à l'exportation, assainissement de la gestion des entreprises, amélioration de la productivité et de la compétitivité, promotion de l'investissement privé ("moteur" du développement ; rétrocession des parts de l'Etat dans les sociétés industrielles pour autant qu'il y ait des preneurs), amélioration de la situation de l'emploi (les moyens proposés paraissent bien insuffisants) enfin ajustement des salaires. Rien n'est prévu comme action sur la demande alors qu'on manque de débouchés sur le marché intérieur. De même rien n'est dit sur le risque de désindustrialisation lorsqu'on passe d'une situation d'hyperprotection à un ajustement sur les prix mondiaux. Pratiquement dans l'immédiat (85-86) le Sénégal s'est engagé : à réviser la protection effective, à promouvoir ses exportations, à généraliser les régimes de taxation, à élaborer un nouveau code des investissements et à alléger les contraintes pesant sur les entreprises.

3.3. Ressources humaines

Dans le domaine de la population on ne peut pas parler d'une véritable politique. Le fait que l'islam soit la religion dominante ne facilite pas la mise en place d'une telle politique. Le taux d'accroissement naturel est mal connu mais de l'ordre de 2,5 % avec à la fois une forte natalité et une forte mortalité. En 1990 la population sera de plus de 6,5 millions d'habitants ; en l'an 2000, selon les estimations, il y aura entre 8 et 10 millions d'habitants au Sénégal. Pour le moment rien n'est envisagé pour freiner la croissance démographique (environ 7 enfants par femme en âge de procréer) ; de toute façon même si une véritable politique était sérieusement mise en oeuvre dans ce domaine elle ne porterait éventuellement ses fruits qu'à long terme, c'est-à-dire au delà de l'an 2000.

En ce qui concerne l'éducation et la formation les objectifs globaux du VII° Plan, établis sur la base des conclusions de la Commission Nationale de Réforme (C.N.R.F.), sont les suivants : progression soutenue de la scolarisation élémentaire (le taux de scolarisation au niveau du primaire est actuellement de 45 %), poursuite de la décentralisation des actions éducatives, renforcement et consolidation de la qualité de l'enseignement, optimisation et réduction des coûts de formation (amélioration de l'efficacité), poursuite de l'extension de l'enseignement professionnel et développement de l'enseignement scientifique, renforcement de la liaison emploi-formation, planification des structures de formation supérieure enfin alphabétisation fonctionnelle des adultes (le taux d'alphabétisation des adultes n'est actuellement que de 10 %).

Le chômage est une réalité permanente au Sénégal (chômage urbain et sous-emploi rural) qui augmente fortement actuellement compte-tenu de la crise économique et du désengagement de l'Etat. On se doit cependant de constater qu'aucune politique sérieuse de l'emploi n'existe et que par conséquent rien de très concret n'est mis en oeuvre pour le moment dans ce domaine.

En ce qui concerne la santé le VII° Plan se propose comme objectifs les points suivants : politique de prévention (vaccinations), politique des soins de santé primaires, intensification de la formation professionnelle et accroissement des effectifs des personnels de santé enfin meilleure gestion des systèmes de santé. Le PALM met également l'accent sur les points suivants : réduction des dépenses d'équipement et de fonctionnement, tarification appropriée de certains soins de santé hospitalière et amélioration des procédures d'achat, de stockage et de distribution des médicaments (dans ce domaine une action serait à mener pour favoriser la production locale et non les importations).

4. L'endettement

On a vu plus haut (1.1.) à quel point augmentait depuis plusieurs années l'encours de la dette et son service. Cet accroissement du service de la dette (malgré les rééchelonnements successifs) nécessite d'augmenter le recours à l'emprunt, surtout extérieur ; il faut emprunter pour payer ses dettes (accumuler de nouvelles dettes pour éponger les précédentes) ce qui contribue à les augmenter et à accroître le fardeau de leur remboursement ; les prêts ne font que reporter le problème d'une année sur l'autre en alourdissant la dette ; on peut dire qu'actuellement l'aide sous forme de prêts (56 % de celle-ci en 85) engendre la dette ; ce phénomène cumulatif entraîne le Sénégal dans une spirale ascensionnelle de l'endettement dont il n'arrive pas à se sortir. Le problème est donc bien de stopper cet accroissement cumulatif de la dette extérieure et des charges qui lui sont liées.

Depuis 1981 le Sénégal est repassé quatre fois (presque tous les ans) devant le Club de Paris pour obtenir le rééchelonnement de sa dette publique extérieure (le dernier passage date de janvier 1985). De même il a obtenu par deux fois devant le Club de Londres le rééchelonnement des dettes contractées auprès des banques internationales (le second passage date de janvier 1984). Les rééchelonnements de dettes ont représenté les sommes suivantes : 1981 : 14,7 mds CFA ; 1982 : 25,5 ; 1983 : 28,6 ; 1984 : 36,1 ; 1985 : 35,0 ; 1986 : 12,9 de prévus. Même si ces sommes sont importantes les réaménagements d'échéances compensent malgré tout de moins en moins l'accroissement des charges de la dette ; les rééchelonnements qui représentaient 40 % du service de la dette extérieure en 1982 n'en représentaient plus que 30 % en 1985 ; de même le service de la dette extérieure après rééchelonnement est passé de 37,7 mds CFA en 1981 à 81,2 en 1985. Dans ces conditions le rééchelonnement tel qu'il est conçu actuellement ne constitue pas une solution pour résoudre le problème sénégalais même si on suppose un rééchelonnement perpétuel donc un comportement toujours aussi favorable des prêteurs internationaux ce qui semble pour le moins douteux.

De nouvelles solutions doivent être trouvées pour résoudre ce problème de l'endettement et ceci en s'attaquant à la racine du mal : on ne peut pas faire de l'ajustement structurel à crédit. Il faut consolider la dette à long terme à des taux d'intérêt très bas, tout en soulignant que dans l'état actuel des choses les organismes de financement ne peuvent pas le faire (il faudrait changer "les règles du jeu") ; ces conditions très favorables doivent être appliquées aussi bien aux anciens prêts (qu'il convient par conséquent de renégocier) qu'aux nouveaux ; le but est de ramener le service de la dette à 30 mds CFA par an pour les dix prochaines années. Il faut également diminuer les prêts au profit des subventions (dons) et diminuer la part de financement sénégalaise dans les projets de développement afin de soulager également les finances publiques. Il faut enfin apporter nécessairement une aide directe importante à la balance des paiements.

5 - Les insuffisances et les échecs de la politique d'ajustement

5.1 - Un constat d'échec

On peut parler d'un véritable échec du processus d'ajustement déflationniste actuellement en cours. Ceci apparaît clairement dans l'évolution économique et financière du Sénégal :

- Les dettes se sont accrues, les besoins de financement extérieur vont croissants (cf. l.l. et 4.), aucune amélioration immédiate importante du déficit en ressources n'est en vue enfin le FMI ne répond plus aux besoins du Sénégal dans la mesure où il effectue désormais des prélèvements nets (les apports du FMI sont maintenant inférieurs aux remboursements du Sénégal : - 13,8 mds CFA en 84/85).

- La récession s'est accentuée, l'effet déflationniste de la politique d'ajustement est une des causes de la stagnation économique. L'ajustement s'est réalisé plus aux dépens des ruraux que des urbains, des bas revenus que des hauts revenus (les couches les plus pauvres de la population se sont encore appauvries) ; la baisse du pouvoir d'achat touche plus les groupes dont la fonction de consommation est peu tournée vers l'extérieur que les autres (peu d'effets sur le commerce extérieur). Il existe un blocage fondamental, celui de la résistance au changement (et à la baisse de revenu) des couches sociales les plus favorisées.

- La stagnation économique entraîne une réduction des recettes publiques. Le surplus d'épargne suffit tout juste à couvrir l'accroissement du service de la dette. Les besoins de financement nouveaux sont tout juste stabilisés en francs courants depuis 1981 autour de 100 mds CFA par an et ceci dans le cadre de budgets déflationnistes.

- La compression de la demande prime. Les objectifs de "solvabilité" et de rétablissement de la balance des paiements l'emportent sur celui de la croissance, ces deux objectifs étant, dans les conditions actuelles, incompatibles. Le Sénégal est à la limite de l'effort d'ajustement.

- Pour employer les capacités industrielles inutilisées il faudrait stimuler la demande publique et privée or c'est l'inverse qui est choisi.

- La limitation trop drastique des crédits de fonctionnement et d'investissement fait peser des menaces sur l'efficacité et la capacité productive.

- La réalité diffère du discours ; certains choix ne sont pas conformes aux discours et la réalité, contrairement à ce que peut laisser croire le discours, ne se transforme que progressivement (dans le long terme).

5.2. - Des nouvelles orientations à promouvoir

Le Sénégal se trouve actuellement dans une impasse due à un impossible ajustement. De nouvelles orientations doivent donc nécessairement être prises afin en particulier de ne plus restreindre de la même manière la demande. Les déséquilibres étant structurels (crise structurelle profonde) les politiques conjoncturelles ne peuvent les résoudre il convient donc de les compléter par une politique globale de développement. La priorité est à la mise en place d'une politique de réformes structurelles et de changement des comportements, les bailleurs de fonds devant accepter pour leur part de fournir une aide prolongée et importante (environ 360 mds CFA en 1986, soit + 65 % par rapport à 1985, et 480 mds en 1990) pour partie en dons et

pour partie en prêts à des conditions "douces". Cette politique de transformation radicale de l'économie sénégalaise devra viser en particulier d'une part à réduire les fortes inégalités sociales actuelles, d'autre part à mettre nécessairement en oeuvre une véritable stratégie alimentaire afin de réduire la dépendance du Sénégal dans ce domaine.

Une politique d'ajustement doit prendre en considération non seulement son impact sur le rétablissement des équilibres à court terme mais aussi sur l'évolution de la production et la distribution des revenus. Il ne faut pas seulement considérer la facilité des mesures à prendre mais aussi leurs effets économiques à plus long terme.

6. Les perspectives d'avenir

Le problème du Sénégal est de savoir quels changements structurels sont nécessaires pour renouer avec la croissance tout en réduisant les déficits des finances publiques et extérieures. S'il est sûr que la relance économique est nécessaire il est non moins évident qu'il n'y a pas de solutions simples à la crise.

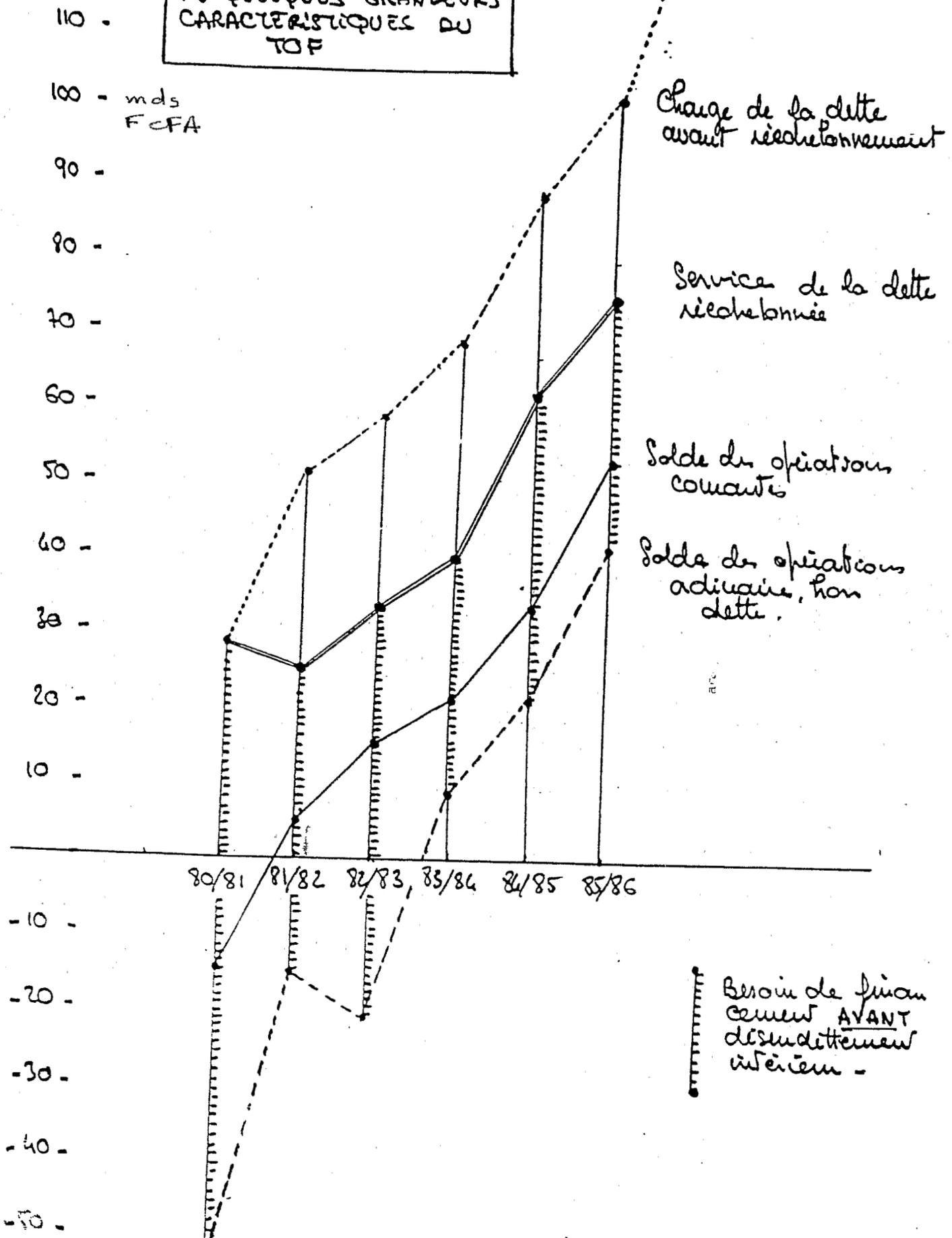
La principale question dans ce domaine est de savoir quel taux de croissance il est possible d'obtenir dans les années à venir. Tous les scénarios actuels (VII^o Plan, BIRD, SED/EV) dont les taux varient entre 2,7 et 4,3 % (moyenne annuelle en volume) paraissent actuellement exagérément optimistes et pourtant malgré cela ils indiquent la poursuite de déficits importants. On prévoit par exemple pour 1990 au niveau des finances publiques un besoin de financement qui sera encore supérieur à 100 mds CFA et un rapport consommation totale/ PIB encore de l'ordre de 95 % ; le déficit des échanges extérieures de biens et services pourrait être quant à lui en 1995 de l'ordre de 380 mds CFA soit 12 % du PIB. L'histoire passée du Sénégal indique un trend de croissance de 1 % et on voit mal comment tripler la croissance surtout si de lourds déficits se maintiennent.

Il paraît dès maintenant évident que le VII^o Plan quadriennal 85-89 ne pourra pas tenir son taux de croissance de 3,2 % alors même qu'il prévoit cependant une diminution de la consommation finale des ménages par habitant. Dans ces conditions le Plan risque de n'être qu'un catalogue de mesures et de projets à financer. De toute façon on peut se poser la question de savoir si les actions inscrites dans ce Plan sont ou non en mesure d'opérer les changements structurels requis.

A l'intérieur du Programme d'ajustement économique et financier à moyen et long termes (PAML, 85-92) le VII^o Plan se veut un plan d'ajustement et de rééquilibrage, devant favoriser l'indépendance économique et financière du Sénégal. Il entend promouvoir des projets productifs, à rentabilité élevée, favorisant un accroissement réel de la valeur ajoutée et créateur d'emplois. En matière d'infrastructures il met l'accent sur les réhabilitations et la maintenance. Une place importante est laissée au secteur privé compte-tenu de la volonté de désengagement de l'Etat. 21 programmes d'actions prioritaires de développement (cf. annexe) ont été définis dont 1/3 concerne principalement le secteur rural ; les quatre domaines qu'on entend privilégier sont l'agriculture, la pêche, l'industrie et le tourisme.

Pour réaliser un tel Plan le Sénégal a besoin de l'aide internationale, 65 % des investissements prévus devant être réalisés sur ressources externes. Au delà même de l'aide aux projets le Sénégal estime avoir actuellement besoin au total de 500 M \$ chaque année en provenance de l'étranger.

EVOLUTION DEPUIS 1980
DE QUELQUES GRANDEURS
CARACTERISTIQUES DU
TOF



Source: CCE - Agence de Dakar.

P A M L (85-92)Actions 85-86Objectifs par domaines

1. Finances publiques
 - 1.1. Amélioration des recettes
 - 1.2. Limitation des dépenses par une action sur la masse salariale
 - 1.3. Amélioration de la gestion de la dette
 - 1.4. Contrôle des dépenses de matériel, fournitures et transferts.
 - 1.5. Amélioration de l'allocation sectorielle des dépenses
 - 1.6. Assainissement financier.
Réduction des arriérés et règlement de la dette ONCAD.
2. Réforme du secteur parapublic
 - 2.1. Définition de la stratégie de l'Etat dans le secteur parapublic
 - 2.2. Information et évaluation du secteur parapublic
 - 2.3. Dépérissement des sociétés d'intervention ; politiques contractuelles
 - 2.4. Amélioration de l'efficacité du contrôle
 - 2.5. Réforme de la CPSP
 - 2.6. Restructuration du secteur parapublic
 - 2.7. Politique de subvention
 - 2.8. Désengagement de l'Etat.
3. Politique sectorielle et incitation à la production
 - 3.1. Industrie
 - Révision de la protection effective
 - Promotion des exportations
 - Généralisation des régimes de taxations
 - Nouveau code des investissements
 - Allègement des contraintes pesant sur les entreprises.
 - 3.2. Tourisme
Réhabilitation de l'hôtellerie urbaine et promotion du tourisme balnéaire.
 - 3.3. Agriculture
 - Approvisionnement en intrants (engrais et semences d'arachide)
 - Matériel agricole et produits phytosanitaires.
 - Politique céréalière
 - 3.4. Valorisation de la recherche scientifique
4. Programme d'investissement
 - 4.1. Amélioration de l'efficacité des investissements
 - 4.2. Calendrier des réunions sectorielles et du groupe consultatif
 - 4.3. Réforme du système de programmation et de budgétisation des investissements.

VII° PLAN (85-89)LISTE DES PROGRAMMES D'ACTIONS PRIORITAIRES

- P.A.P. N° 1 - Responsabiliser les producteurs ruraux ;
- P.A.P. N° 2 - Améliorer l'environnement de la production agricole ;
- P.A.P. N° 3 - Etablir la sécurité alimentaire sur tout le territoire ;
- P.A.P. N° 4 - Lutter contre la désertification ;
- P.A.P. N° 5 - Assurer la maîtrise de l'eau ;
- P.A.P. N° 6 - Dynamiser le secteur de la pêche ;
- P.A.P. N° 7 - Couvrir les besoins nationaux en protéines animales ;
- P.A.P. N° 8 - Promouvoir les petites industries de substitution d'importation valorisant les ressources locales ;
- P.A.P. N° 9 - Créer les conditions d'un nouveau potentiel à l'exportation ;
- P.A.P. N° 10 - Consolider la vocation touristique du pays ;
- P.A.P. N° 11 - Réduire la dépendance énergétique ;
- P.A.P. N° 12 - Redynamiser les télécommunications et la poste ;
- P.A.P. N° 13 - Agir pour l'emploi ;
- P.A.P. N° 14 - Mettre en oeuvre l'école nouvelle par application des conclusions des Etats Généraux de l'Education et de la Formation ;
- P.A.P. N° 15 - Mener une politique plus dynamique de prévention sanitaire ;
- P.A.P. N° 16 - Améliorer le cadre de vie urbaine et rurale ;
- P.A.P. N° 17 - Restructurer le secteur parapublic ;
- P.A.P. N° 18 - Dégager une épargne publique en croissance ;
- P.A.P. N° 19 - Améliorer l'efficacité des investissements publics ;
- P.A.P. N° 20 - Promouvoir l'épargne privée ;
- P.A.P. N° 21 - Réussir l'exécution du VII° Plan
-