

2005 738

Rapport n°.

**SÉNÉGAL**  
**POLITIQUES ET STRATÉGIES DE CROISSANCE**  
**ACCÉLÉRÉE ET DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**  
Mémorandum économique sur le pays

*3 avril 2003*

PREM 4  
Région Afrique

Document de la Banque mondiale

## PRÉFACE

La préparation du présent Mémoire économique a été engagée au début de 2002, alors que le Sénégal mettait la dernière main à son DSRP. Elle s'est achevée au moment où celui-ci entrait en application. On espère ainsi que ce Mémoire permettra de mieux appréhender les grands thèmes du DSRP et d'élaborer des programmes d'exécution, et qu'il influencera aussi la stratégie adoptée en préambule au premier rapport d'avancement annuel.

Le Mémoire a par ailleurs été rédigé parallèlement à d'autres études importantes sur les sujets abordés par le DSRP, dont certaines sont toujours en cours, et qui analyseront dans leurs rapports des questions qui n'ont pu être traitées ici.

Le diagnostic de l'intégration dans les flux d'échanges commerciaux internationaux est l'une des principales études achevées dernièrement. Il a examiné sous tous leurs aspects les obstacles qui empêchent l'économie sénégalaise de mieux s'intégrer à l'économie internationale. Il s'est penché sur la politique commerciale du pays, sur ses institutions commerciales, sur ses services douaniers, ainsi que sur ses avantages comparatifs et ses perspectives commerciales dans des secteurs stratégiques tels que l'agriculture, la pêche, le textile et le tourisme. Son évaluation de l'adoption du tarif extérieur commun et de l'incidence des accords commerciaux régionaux a substantiellement inspiré le Mémoire. La mise en œuvre des recommandations du diagnostic est actuellement en préparation.

L'une des études les plus notables dans le cadre du DSRP est l'examen des statistiques de la pauvreté, surtout au vu des nouvelles informations tirées d'une enquête conduite auprès des ménages en 2001-2002. Comme la deuxième étape de cette enquête n'a été menée à terme qu'à la mi-02, il n'a pas été possible de faire appel à des données pleinement élaborées pour le Mémoire. Celles que l'on a utilisées sont des résultats préliminaires susceptibles d'être modifiés une fois que tous les chiffres recueillis auront été traités. Pour ce qui est du taux de pauvreté globale, le Mémoire s'est appuyé sur les données indiquées dans le DSRP du Sénégal qui, là encore, sont préliminaires.

Compte tenu des informations limitées dont on disposait lors de l'élaboration du DSRP, le taux de pauvreté indiqué dans le document portant sur la période 2001-2002 se fonde sur des estimations. Il s'agit plus précisément d'une analyse de régression établie à partir des données de la période 1994-1995 pour définir des corrélations de la consommation par équivalent adulte au moyen de variables communes aux deux enquêtes (1994-1995 et 2001-2002). On a ensuite utilisé les coefficients estimés dans l'analyse de régression pour prévoir la consommation à partir des valeurs des variables observées à l'échelon des ménages dans l'enquête sur la période 2001-2002.

Une évaluation complète de la pauvreté, fondée sur les résultats affinés de l'enquête auprès des ménages et d'autres données, est prévue prochainement. Elle abordera quatre grands sujets : l'évolution de la pauvreté et des inégalités ; les déterminants micro et macroéconomiques de la pauvreté ; les services publics et la

pauvreté (éducation, infrastructures et santé) ; les objectifs de développement du DSRP, ses coûts connexes et son financement.

Le taux de change nominal est l'une des variables macroéconomiques qui influence le plus la croissance et la compétitivité de l'économie sénégalaise. Le Sénégal, en tant que membre de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA), a pour devise le franc CFA, dont la parité avec l'Euro est fixée par accord de tous les membres de l'Union, et dont l'émission est gérée pour eux par une banque centrale unique. Le taux de change nominal n'est donc pas une variable stratégique que le Sénégal peut contrôler directement. Le FMI observe en permanence la conjoncture macroéconomique des membres de l'UEMOA et de l'UEMOA en tant qu'union, notamment la pertinence du taux de change nominal. Son examen le plus récent (FMI - Document destiné au Conseil d'administration SM/O3/75 de février 2003) a conclu que cette parité est appropriée, mais elle reste toutefois sous surveillance. C'est pourquoi le Mémoire n'aborde pas les questions relatives au taux de change nominal ; il examine cependant plusieurs mesures du taux de change réel.

Les chapitres du Mémoire qui portent sur le capital humain traitent des questions associées au DSRP dans les domaines de la santé et de l'éducation. Il ne s'agit pas d'une analyse exhaustive de l'ensemble des questions relatives à chacun de ces secteurs, mais plutôt d'un survol des obstacles qui gênent l'accomplissement des objectifs du DSRP et des principaux points de recoupement entre la santé et l'éducation d'une part, et entre le système de dépenses publiques et la prestation de services sanitaires et éducatifs aux citoyens les plus pauvres d'autre part.

Heureusement, un examen complet des problèmes relatifs au secteur de la santé va bientôt s'achever, qui établira une liste détaillée de recommandations stratégiques dans ce domaine. Un examen des dépenses publiques du secteur de la santé est également en cours, qui s'appuiera aussi sur les conclusions de l'enquête de suivi des dépenses publiques, notamment en ce qui concerne les installations sanitaires. Le gouvernement a également entrepris une étude de ce type sur le secteur de l'éducation, dont les résultats seront prochainement diffusés.

S'agissant de la protection sociale, le Mémoire axe son analyse sur les points importants de l'incidence fiscale et des retraites, mais n'aborde pas les questions plus générales ayant trait à la réduction des risques qui touchent de nombreux groupes vulnérables. Une Stratégie de protection sociale en zone rurale prévoit d'approfondir l'examen des stratégies, officielles ou non, de réduction des risques et d'adaptation des groupes vulnérables, et devrait venir compléter le Mémoire.

Deux chapitres du Mémoire portant sur l'exécution du DSRP ont été rédigés par le Gouvernement sénégalais : l'un traite des dispositifs de suivi de cette exécution, l'autre des réformes du système budgétaire. Ces études officielles seront bientôt étayées par d'autres diagnostics des normes de contrôle menés conjointement par la Banque et le gouvernement. Par ailleurs, ce dernier lance actuellement une étude pour définir les moyens d'améliorer le système de décentralisation budgétaire et de prestation de services.

Le Mémorandum examine donc les points saillants des quatre piliers du DSRP et résume le sentiment général quant au bilan récent des mesures stratégiques et aux obstacles cruciaux à la réalisation des objectifs du Document. Le panorama est contrasté, qui mêle une croissance économique substantielle à des inégalités préoccupantes en termes de revenus, de santé, d'éducation et d'opportunités ; la stabilité macroéconomique s'accompagne d'un environnement commercial encore incertain, d'investissements faibles et d'une croissance insuffisante de la productivité ; la libéralisation réussie des marchés va de pair avec une capacité limitée à mobiliser les ressources publiques à l'appui des priorités du DSRP. En somme, le Sénégal présente un vaste potentiel non réalisé, et l'on espère que la dynamique du DSRP l'incitera à supprimer les obstacles qui entravent le plus son développement. On trouvera ci-après une synthèse des principales conclusions et recommandations.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### *Création de richesse*

- Le Sénégal doit favoriser la coopération entre les syndicats, les entreprises et les pouvoirs publics de manière à inciter l'ensemble des parties à moins se soucier de la répartition des rentes et à favoriser la croissance de l'emploi et de la production. L'instrument le plus efficace consiste ici à développer la transparence, tant dans l'élaboration et l'application des politiques économiques que dans les différents aspects de la gestion des dépenses publiques.
- La transparence a des retombées majeures sur l'élaboration des politiques : elle encourage l'élaboration de stratégies mieux adaptées et permet de diminuer le nombre de décisions arbitraires et leur incidence. Qui plus est, **elle permet aux consommateurs de se fier davantage à la concurrence puisque les groupes d'intérêt sont moins à même de manipuler les pouvoirs publics et les marchés.**
- De tous les différents facteurs qui influencent la compétitivité, la croissance de la productivité est le plus sensible aux politiques publiques. Pour accroître la productivité, le Sénégal devra s'attaquer à plusieurs problèmes fondamentaux qui touchent aux infrastructures, à la formation de la main d'œuvre et à d'autres formes d'assistance aux petites et moyennes entreprises, aux marchés financiers et aux relations du travail.
- L'amélioration du système d'enseignement général primaire, secondaire et universitaire, l'éradication de l'analphabétisme et le relèvement du niveau d'instruction des femmes et des filles devraient amener une plus forte augmentation du niveau de vie que des investissements plus ciblés dans la formation professionnelle. **La création d'un environnement où les entreprises jugent rentable d'investir à longue échéance dans le marché et la main d'œuvre est plus à même de stimuler la formation idoine du capital humain** que ne le sont les commissions responsables des programmes de formation professionnelle.
- Le Sénégal peut **inciter les entreprises informelles à s'intégrer plus rapidement au secteur structuré de l'économie** en créant un nouveau statut juridique qui leur permettra de gérer la période de transition par des mesures incitatives particulières.

### *Promotion du capital humain et des services sociaux de base*

- Il est clair que la pauvreté conduit à un état sanitaire médiocre auquel il est possible de remédier par des opérations correctement ciblées dans le domaine de l'infrastructure (l'eau et l'assainissement notamment) et des interventions sanitaires bien définies. **Toutes ces activités doivent faire participer la**

communauté cible à la gestion et à la supervision des ressources allouées, et viser à l'amélioration du comportement sanitaire, qui est le déterminant essentiel des résultats en matière de santé.

- Le système éducatif sénégalais obtient de mauvais résultats au niveau de l'enseignement primaire comme du secondaire en raison des faibles taux de passage d'un cycle à l'autre et des taux élevés d'abandon et de redoublement. **Si le gouvernement souhaite atteindre son objectif d'enseignement primaire universel, il lui faut impérativement relever la qualité globale du système d'éducation.**
- Au Sénégal, les crédits alloués à l'enseignement public sont très inégalement répartis, surtout dans l'enseignement post-primaire. Ils ont tendance à privilégier le segment le plus riche de la population et les zones urbaines, et à défavoriser les filles. Il convient de remédier à cette situation en améliorant l'accès à l'enseignement primaire et secondaire.

#### *Améliorer les conditions pour les groupes vulnérables*

- Les obstacles à l'entrée sur le marché ont le même effet que les taxes, ils augmentent les prix pour les consommateurs ; **on ne peut porter un jugement sur de telles barrières commerciales sans prendre en compte les effets de cette forme d'imposition sur les consommateurs pauvres.**
- **La crédibilité du système de retraites doit être rétablie** afin de garantir son utilité en tant que source d'épargne à long terme pour l'économie.

#### *Principes de mise en œuvre de la stratégie*

- **Les dispositifs de décentralisation budgétaire doivent être adaptés à la prestation de services sociaux dans toutes les régions** de manière à favoriser la réalisation des ODM, conformément à l'objectif du DSRP. Le gouvernement devrait notamment :
- simplifier les **formalités administratives et budgétaires** pour l'exécution des dépenses ;
- élargir progressivement l'utilisation **des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)** conformément aux budgets par objectifs établis auparavant dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et mobiliser la pleine participation des collectivités locales dans la définition et la réalisation des objectifs ;
- mettre en place un **système d'information** très performant sur les dépenses publiques ;
- veiller à ce que ce système comporte et exploite une fonction **d'évaluation de l'incidence des dépenses publiques.**

## APERÇU GENERAL

### LE DSRP DU SENEGAL

1. Ces prochaines années, les politiques de développement du Sénégal seront guidées par la stratégie exposée dans son Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Ce dernier établit que la stratégie nationale repose sur quatre piliers : i) la création de richesse ; ii) la valorisation du capital humain et des services sociaux de base ; iii) l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables ; et iv) les principes d'exécution de la stratégie. Celle-ci est donc essentiellement axée sur les politiques et les institutions susceptibles de stimuler la croissance économique et de faire en sorte qu'elle contribue à la réduction de la pauvreté et au développement humain. Le Mémoire économique pour le Sénégal a pour ambition de fournir un cadre analytique pouvant servir de base à une stratégie à moyen terme pour aider le gouvernement à mettre son DSRP à exécution. L'analyse qu'il contient vient à l'appui des grandes thématiques du DSRP : la croissance et le développement humain, le suivi de la pauvreté et son lien avec les décisions politiques, et les instruments susceptibles d'améliorer la réalisation des programmes de lutte contre la pauvreté.

2. Ces thématiques s'imposent pour les raisons-mêmes qui en ont fait le pôle central du DSRP. La croissance économique enregistrée ces dernières années a été encourageante, mais son incidence sur la résorption de la pauvreté est décevante. Certains indicateurs de développement humain affichent des progrès notables, mais d'autres ont régressé, ou n'ont guère eu d'effet au vu des moyens investis. Les interventions visant à relever l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté ont été compromises par une mauvaise gestion budgétaire et une procédure de suivi et d'évaluation inefficace. Ainsi, tandis que le DSRP fixe les grands objectifs de la stratégie gouvernementale, il est indispensable de procéder à une analyse approfondie des problèmes et des obstacles à leur accomplissement afin d'élaborer un programme d'assistance adapté qui permettra de les atteindre.

3. L'étude examine en premier lieu le contexte politique pour l'exécution du DSRP. La suite de ce chapitre en donne un aperçu général et se penche à cet effet sur l'historique de la croissance et des réformes depuis la dévaluation du franc CFA en 1994. L'étude est divisée en quatre chapitres qui correspondent aux grands axes du DSRP : le premier étudie les conditions nécessaires à la croissance économique et à la création de richesses ultérieures sous différents aspects : compétitivité, productivité, intégration aux échanges, réforme réglementaire et marchés du travail. Le deuxième évalue l'efficacité des programmes publics destinés à favoriser le développement humain, dans les domaines éducatif et sanitaire notamment. Le suivant porte sur des questions particulières à la protection des groupes vulnérables. Le dernier examine les instruments nécessaires à l'exécution du DSRP et susceptibles d'accroître l'incidence des programmes gouvernementaux sur la réduction de la pauvreté : réformes budgétaires, suivi et évaluation, et méthodes permettant d'étudier les conséquences des politiques publiques sur la répartition.

## LE MODELE DE CROISSANCE SENEGALAIS

4. L'examen de la croissance économique qu'a récemment connue le Sénégal peut aider à définir si les facteurs nécessaires à une croissance accélérée sont aujourd'hui bien ancrés ou si les perspectives actuelles sont préoccupantes et appellent à de nouvelles réformes. La dévaluation du franc CFA, en 1994 (de 50 à 100 par rapport au franc français, et aujourd'hui converti à la valeur fixe équivalente en Euro), offre un point de référence naturel pour mesurer l'évolution récente de la croissance. Avant la dévaluation, la croissance économique réelle était très irrégulière, et le revenu net par habitant a diminué entre l'indépendance et 1994. Après cette date, elle a affiché des taux plutôt stables, de 5 % en moyenne, et entraîné une augmentation soutenue du revenu par habitant (2 % par an). Quoi qu'il en soit, un examen détaillé de cette dévaluation s'impose pour définir en quoi elle a ou n'a pas influencé la croissance sénégalaise, et pour cerner les questions qui restent à régler par le biais d'autres réformes.

5. Il est certain que la dévaluation, en contrant les effets de plus d'une décennie de surévaluation substantielle, a donné un coup de fouet à la compétitivité internationale. Le réaligement de la devise a permis aux pouvoirs publics de signaler que l'équilibre macroéconomique serait désormais maintenu en fonction d'un taux de change d'équilibre qui n'obligerait pas les politiques budgétaires et de crédit à compenser la surévaluation. Cet équilibre a peut-être encouragé les bailleurs de fonds et les investisseurs, les investisseurs et les consommateurs se trouvant pour leur part face à des prix plus efficaces pour guider leurs décisions en matière d'importation. Cela dit, la réaction qui aurait pu être induite du côté de l'offre et se traduire par une poussée des exportations, est loin de s'être concrétisée.

**Tableau 1 : Contribution à la croissance**  
(en pourcentage)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996-2001
PIB	5,1	5,0	5,7	5,0	5,6	5,6	32,0
Consommation privée	2,4	5,8	2,3	0,9	3,6	3,2	18,3
Investissement	2,5	0,3	2,7	2,8	-0,5	-0,6	7,3
Privé	0,2	-0,1	1,6	1,3	1,3	-1,1	3,1
Public	2,3	0,4	1,2	1,5	-1,7	0,6	4,2
Consommation publique	0,3	-1,1	0,5	1,2	1,9	3,1	5,9
XGNFS	-4,6	0,6	0,6	-0,6	0,3	-0,3	-4,1
MGNFS	-4,4	0,5	0,3	-0,8	-0,2	-0,1	-4,7

Source : BCEAO

Notes: i) XGNFS = exportations de biens et de services hors revenus des facteurs ;

MGNFS = importations de biens et de services hors revenus des facteurs. (ii) La contribution à la croissance est calculée à partir du pourcentage de croissance\* réelle ; elle indique quelle serait la croissance globale de l'économie si les autres secteurs enregistraient une croissance nulle.

Source : Calculs effectués par la Banque mondiale à partir des données sénégalaises.

6. Les exportations sénégalaises ont davantage souffert de la surévaluation que celles d'autres pays CFA, et la dévaluation leur a été plus bénéfique : pour autant, leur expansion a été assez limitée. De 1995 à 2000, les exportations ont affiché une croissance annuelle moyenne (en dollars) de 3 % au Sénégal, et de 0,1 % seulement dans les autres pays CFA. Les exportations sénégalaises ont donc progressé moins vite que le PIB national et que la moyenne du commerce mondial pendant cette période.

7. Si les exportations ne sont pas parvenues, après la dévaluation, à impulser la croissance, l'économie en général n'a pas non plus connu de changements structurels importants et à vrai dire, elle en a peu connu au cours des vingt dernières années. En réalité, les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges, comme la construction et les transports, ont enregistré après la dévaluation une plus forte expansion et créé davantage d'emplois que le secteur manufacturier, qui en a supprimé.

**Tableau 2 : Structure économique du Sénégal, 1980/2000**

Pourcentage du PIB	1980/82	1988/90	1988/00
Origine industrielle			
Secteur primaire	19,7	20,7	17,9
dont l'agriculture	(11,0)	(10,6)	(8,6)
Secteur secondaire	15,4	18,6	20,5
(dont l'industrie)	(10,8)	(13,3)	(13,2)
Secteur tertiaire	65,0	60,8	61,7
(dont l'administration publique)	(16,1)	(9,9)	(8,8)
Utilisation des ressources			
Consommation	103,0	92,0	89,2
(dont la consommation publique)	(19,5)	(14,2)	(11,2)
Investissement	-12,5	13,1	18,7
(dont l'investissement privé)	(8,1)	(9,1)	(11,1)
Épargne intérieure brute	-3,0	8,0	10,8
Importations de biens et de services	46,9	25,7	38,3
Exportations de biens et de services	31,7	21,8	30,3

Source : Autorités sénégalaises

8. Les chiffres officiels du PIB ne permettent pas de dégager un schéma de croissance systématique dans les différents secteurs. La production d'arachide a diminué en importance par rapport aux décennies précédentes, et a été particulièrement atteinte par la sécheresse des années 90. Ces derniers temps, avec le retour de conditions météorologiques favorables, les récoltes se sont redressées, mais les cours mondiaux ont fait preuve d'instabilité, la concurrence des producteurs asiatiques est vive, et les ressources du bassin arachidier sénégalais sont en voie d'épuisement. Dans le secteur de la pêche et de la transformation du poisson, la production et les exportations ont également enregistré une forte progression grâce à la demande soutenue et croissante de

l'étranger. Cela dit, ce secteur est aussi victime de l'épuisement des réserves halieutiques, et la production y est en recul depuis quelques années. Le secteur chimique s'est incontestablement ressaisi depuis la dévaluation, même si les exportations n'ont pas entièrement retrouvé leur taux de croissance antérieur. L'essor de la construction et des transports, bien qu'encourageant, s'explique difficilement, si ce n'est par la croissance dans d'autres secteurs, dont aucun n'a affiché l'élan soutenu qui pourrait servir de moteur à l'ensemble de l'économie au cours de la nouvelle décennie. Le tableau 3 illustre l'augmentation de la production dans le secteur industriel et le tableau 4 montre l'évolution de la structure de l'emploi.

9. L'examen de la structure des investissements et de l'évolution de la productivité ne permet pas davantage de définir les sources de la croissance sénégalaise. Les données étudiées au chapitre 2 indiquent que la productivité dans le secteur manufacturier est en recul depuis de nombreuses années, et que la dévaluation n'a pas renversé cette tendance. Le chapitre conclut que la vétusté des usines et des équipements, qui résulte du faible rendement des investissements productifs, joue un rôle important dans ce déclin. O'Connell et Ndulu démontrent, par des analyses de régression couvrant plusieurs pays, que le manque d'accumulation du capital physique en est la cause essentielle et explique plus de la moitié du déficit de croissance du Sénégal par rapport à la médiane de l'échantillon pour la période comprise entre 1960 et 1997. Vient ensuite, sur l'ensemble de cette période, la faible productivité totale des facteurs, qui a toutefois été l'élément dominant entre 1990 et 1997.

10. Une étude de la SFI sur l'évolution des investissements conclut que leur croissance a été respectable au Sénégal, mais qu'elle affiche des taux plus proches de ceux des pays riches disposant de capitaux abondants que de ceux, élevés, des pays en développement émergents et en pleine expansion. L'étude observe également que la plupart des crédits bancaires portent sur des prêts à court terme (62 %, contre 29 % pour les prêts à moyen terme et 4 % pour ceux à long terme), que seules deux banques consacrent une part substantielle de leur portefeuille aux prêts à moyen et long termes, et que les investissements étrangers directs sont négligeables en dehors des sommes versées pour l'acquisition de services publics privatisés. L'étude comporte une analyse approfondie des investissements effectués par un échantillon d'entreprises représentant 75 % des sociétés en activité depuis trois ans. Elle conclut que ces investissements vont pour la plupart à la maintenance et à la réhabilitation de la capacité existante, et que ceux consacrés à l'expansion ou à la création de capacités nouvelles sont rares et d'un montant limité.

11. Étant donné l'atonie de l'offre face à la dévaluation, la fragilité des exportations des produits de base, le déclin de la productivité manufacturière et la faible progression des investissements, les sources de la croissance économique ultérieure du Sénégal sont incertaines. La section qui suit examine le contexte politique sénégalais afin de définir les moyens de maintenir, voire de stimuler, la croissance récemment enregistrée, conformément aux objectifs du DSRP national.

## LES REFORMES DE MARCHE DES ANNEES 90

12. Le Sénégal a entrepris de démanteler son régime dirigiste et replié sur lui-même à la fin des années 80 avec la mise en place, en 1986, de la Nouvelle Politique industrielle (NPI). Ces réformes initiales avaient pour objectif d'assouplir les restrictions au commerce international et les contrôles sur les prix intérieurs. Ce revirement politique n'a toutefois pas duré : la baisse des droits de douane a été annulée dans de nombreux cas, et les contingents à l'importation rétablis. Des réformes plus suivies ont été engagées sur le marché du travail, avec la révision du Code du Travail entamée en 1987. Elles ont notamment supprimé l'obligation d'une autorisation officielle préalable aux licenciements et introduit des mesures visant à promouvoir une certaine souplesse salariale. Les nouvelles dispositions adoptées en 1989, qui autorisent le recours aux contrats temporaires, sont particulièrement importantes.

**Tableau 3 : Production réelle : croissance annuelle moyenne**  
(en pourcentage)

Secteurs	74-80	81-93	94-99
Industries alimentaires diverses	10,01	-6,06	6,70
Transformation du poisson	2,16	3,85	6,22
Graines et produits oléagineux	-9,55	4,12	-1,50
Céréales et farines	-2,11	-1,60	12,57
Sucres et confiserie	10,82	3,02	-4,84
Tabac	0,42	1,73	3,32
Textiles	1,70	12,37	5,34
Vêtements	1,09	8,18	5,21
Bois	14,33	7,13	14,23
Papier	2,32	-6,23	7,39
Édition	2,03	-1,50	11,87
Produits chimiques	5,35	1,58	12,46
Matériaux de construction	6,18	-2,03	7,67
Métallurgie	0,49	4,90	6,21
Énergie	8,23	-2,95	1,47
Total de l'industrie	0,01	1,79	5,05

**Tableau 4 : Parts de la production et de l'emploi au Sénégal, 1994 et 2001**  
(par secteur économique)

Secteur	Part du PIB (%)		Δ	Part de l'emploi (%)		Δ
	1994	2001		1994	2001	
Primaire	20,9	18,8	-2,1	57,5	48,2	-9,3
Industrie	14,5	16,0	+1,5	12,3	8,6	-3,7
Construction et transports	14,9	17,2	+2,3	4,8	6,8	+2,0
Commerce	20,3	21,2	+0,9	15,1	18,3	+3,2
Services personnels et Professionnels	29,4	26,8	-2,6	10,3	18,1	+7,8
Total	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0

Source : FMI (2001), tableau 3, p. 28; FMI (2002), tableau 2, p. 25

Note : Le secteur primaire comprend l'agriculture, l'élevage, la pêche et la sylviculture ; le secteur de l'industrie recouvre les industries manufacturières, les industries extractives, l'huilerie et l'énergie.

Sont inclus dans les services personnels et professionnels les emplois du secteur public.

13. Dans les années 90, ce même programme politique est revenu à l'ordre du jour, et des mesures encore plus radicales ont été adoptées. En 1994, outre la dévaluation, le gouvernement a libéré les prix intérieurs de biens et de services représentant trois quarts des ventes de ceux encore sous contrôle, soit 12 % du PIB de l'époque. Il a par ailleurs redoublé d'efforts pour privatiser les entreprises publiques, dont le nombre et la valeur en proportion des avoirs publics avaient atteint un niveau record en 1987. Les privatisations survenues après 1994 ont réduit d'environ un tiers le montant du portefeuille d'avoirs publics de l'époque. La privatisation envisagée de la Senelec, le monopole national d'électricité, de la Sonacos, qui détient un quasi-monopole sur la transformation de l'arachide, et de la liaison ferroviaire Dakar-Bamako va soustraire au contrôle de l'État l'essentiel des avoirs para-étatiques restants.

14. L'une des réformes les plus notables de la fin des années 90 a été la libéralisation du commerce, dont le coup d'envoi a été donné par l'accord en 1997 des membres de l'UEMOA sur l'application d'un tarif extérieur commun (TEC) qui a simplifié et diminué les taux des droits de douane extérieurs et réduit les barrières non tarifaires. Dans le cas du Sénégal, l'entrée en vigueur du TEC a ramené le nombre de catégories tarifaires de sept à quatre, les droits maximaux de 70 % à 42 %, le droit moyen de 36 % à 14 %, la dispersion des tarifs de 18 % à 7 %, et a supprimé les contingents et les licences d'importation.

15. L'application du TEC dans la région de l'UEMOA a créé un marché régional plus vaste à plusieurs égards. Le TEC a d'abord supprimé les droits de douane sur la plupart des marchandises échangées entre les membres de l'Union, sous réserve de règles d'origine. Les pays membres ont ensuite adopté un ensemble commun de lois sur le commerce dans le but de diminuer les coûts associés aux opérations commerciales conduites à l'échelle régionale. En troisième lieu, afin de gérer les ajustements nécessaires au maintien d'une union monétaire et d'une union douanière sur le même territoire, les membres de l'UEMOA ont établi différents critères de convergence macroéconomiques et les mécanismes de surveillance connexes de manière à stabiliser les politiques financières et monétaires dans toute la région. Enfin, la gestion pratique des différents instruments destinés à approfondir l'intégration régionale a montré qu'il existait plusieurs autres domaines où des décisions régionales communes pourraient s'avérer fructueuses à l'échelon collectif. Des discussions et des accords s'en sont suivis dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'eau et de l'environnement.

16. En principe, l'approfondissement de l'intégration régionale et l'élargissement consécutif de l'espace économique auraient dû s'avérer particulièrement avantageux pour le Sénégal. Compte tenu de son passé de capitale coloniale dotée d'une industrie d'ampleur régionale, de la situation stratégique de son port, à proximité de l'Europe et des États-Unis, et de son secteur bancaire développé, le Sénégal semblerait bien placé pour exploiter un marché régional. Or, ces atouts et les autres réformes mentionnées ici n'ont pas encore induit d'augmentation substantielle des investissements, du commerce ou de la production de biens échangés, ni incité de nouvelles entreprises à prendre pied sur le marché.

## DES REFORMES INFRUCTUEUSES ?

17. Pour comprendre comment le secteur privé réagit à l'environnement politique actuel, on relèvera l'observation énoncée au chapitre 3 au sujet de la réforme réglementaire et de la performance des marchés : « Le secteur privé est demeuré assez stable en importance, et consacre moins d'efforts au développement qu'à la mise en place de structures de participations croisées et au maintien de lignes de contact avec le gouvernement, qui contrôle toujours le développement des secteurs stratégiques », et : « Il est notoire que les décisions importantes sont prises à Dakar par des personnes bien placées qui savent se faire écouter des hauts responsables politiques. Le dialogue avec le secteur privé se tient souvent, comme auparavant, à huis clos, et porte sur la négociation de faveurs et de privilèges pour les entreprises. »

18. Ndiaye, dans son étude sur les résultats de la croissance économique sénégalaise, décrit de manière similaire l'importante concentration des ressources productives qui, quarante ans durant, ont fait l'objet de concessions spéciales de la part des pouvoirs publics. Ce régime est à l'origine de la domination de la plupart des grands secteurs par une poignée d'entreprises privées, dont certaines sont sous contrôle étranger, et par les entreprises publiques pendant une grande partie de la période qui a suivi l'indépendance. Les faveurs et les protections octroyées à certaines sociétés revêtaient le plus souvent la forme de conventions spéciales qui limitaient l'accès au marché et la concurrence nationale. Leur application faisait intervenir différents mécanismes : monopoles légaux, octroi de licences, parts de marché garanties et concessions de longue durée. Les dispositions concernant directement le marché revêtaient différentes formes : protection commerciale par le biais de droits de douane et de restrictions quantitatives aux importations, contrôles sur les prix intérieurs, et diverses exemptions et subventions fiscales appliquées au travers du code des investissements. Ndiaye estime qu'au milieu des années 80, les entreprises qui opéraient en vertu de ce régime produisaient 75 % de la valeur ajoutée dans l'agro-industrie (pêcherie exceptée), 68 % des textiles et des cuirs, et 90 % des matériaux de construction. L'auteur met par ailleurs en évidence la faible participation privée dans les plus grandes entreprises sénégalaises :

**Tableau 5 : Structure du capital social des dix premières entreprises (1991)  
(pourcentage de participation)**

	Secteur	Secteur privé sénégalais	Secteur privé étranger	Secteur public sénégalais
SAR	Raffinage de pétrole	0,0	90,0	10,0
SONACOS	Huile végétale	0,0	12,6	87,4
SENELEC	Électricité	0,0	0,0	100,0
CSPT	Phosphates	0,0	49,0	51,0
ICS	Engrais	8,2	68,5	23,3
CSS	Fabrication de sucre	6,0	94,0	0,0
AFRICAMER	Transformation du poisson	50,0	50,0	0,0
SOCOCIM	Ciment	100,0	0,0	0,0
GMD	Minoterie	2,5	97,5	0,0
MOTA	Tabac	5,0	95,0	0,0

Source: Ndiaye

19. La Sonacos, le monopole de la transformation de l'arachide cité au tableau 5, a valeur d'exemple. Malgré la nature fondamentalement concurrentielle de ce secteur, un monopole sur le transport et la transformation de l'arachide lui a été accordé. D'autres entreprises sont désormais autorisées à lui faire concurrence, mais la Sonacos tire profit de sa taille et de l'appui des pouvoirs publics pour dominer le marché, offrant par exemple aux agriculteurs des crédits qu'ils ne sont pas tenus de lui rembourser tant qu'ils lui vendent leur récolte. Malgré sa position dominante sur le marché de l'un des principaux produits d'exportation sénégalais, la Sonacos n'a jamais cessé de perdre de l'argent et un audit récent n'a pas été en mesure de certifier ses comptes. Sa seule source de profit est la transformation des huiles alimentaires importées autres que l'huile d'arachide, et dérive d'une faible taxe d'importation sur les huiles alimentaires semi-transformées et d'un droit élevé sur le produit fini. En principe, toute entreprise de transformation d'huile peut exploiter la marge créée par ce différentiel fiscal, mais la Sonacos peut faire jouer sa taille, son pouvoir d'achat à l'importation, et sa capacité de transformation pour s'imposer aussi sur ce marché.

20. Les *conventions* ont aussi eu pour effet d'augmenter les prix des intrants essentiels, comme le pétrole, ainsi que des textiles et du ciment, pour les autres industriels. Outre qu'il s'accompagne d'inefficacités patentes et conduit à la distorsion des signaux du marché, ce régime semble avoir eu des conséquences durables sous la forme d'investissements limités (à peine suffisants pour préserver les bénéfices des monopoles), d'obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence, et d'une tendance persistante à rechercher des rentes de situation. Ses effets sont par ailleurs toujours sensibles sur le marché du travail, où les employeurs disent rencontrer peu de difficultés sur le plan des réglementations, mais des problèmes substantiels avec les syndicats. Comme le souligne le chapitre 1, un environnement où les rentes de monopole ou de quasi-monopole ont été protégées par l'Administration est particulièrement propice à la

montée en puissance des syndicats, qui veilleront à ce que les travailleurs obtiennent leur part de l'importante valeur artificiellement ajoutée.

21. Étant donné les instruments employés pour protéger les entreprises privilégiées aux termes de *conventions spéciales*, les réformes des années 80 et 90 décrites ci-dessus auraient dû démanteler l'ancien système, ce qu'elles ont fait dans une certaine mesure. En réalité, si la libéralisation des marchés n'avait pas été engagée ces dernières années, il faudrait y procéder de toute urgence aujourd'hui. Nous devons cependant examiner les raisons pour lesquelles des réformes visant à libéraliser et à ouvrir aussi substantiellement le marché national et le commerce n'ont induit qu'une croissance aussi infime des biens échangés et des échanges, une diminution aussi modeste de la pauvreté, et n'ont contribué qu'à la création de si peu d'emplois nouveaux.

#### CE QU'IL RESTE A FAIRE

22. Il est possible que les réformes des années 90 aient au bout du compte l'effet escompté ; mais après une période coloniale suivie de quarante ans de favoritisme exercé au travers de politiques publiques qui protégeaient certains intérêts privés, il faut donner au secteur privé le temps de se mettre au diapason. C'est peut-être bien parce qu'ils se souviennent de la démarche initialement adoptée par les pouvoirs publics pour supprimer les préférences institutionnalisées que les investisseurs se montrent hésitants aujourd'hui. Comme on l'a déjà dit, les réformes relatives aux contrôles des prix intérieurs et aux traitements fiscaux et commerciaux préférentiels ont été entamées dans les années 80, pour être en grande partie abandonnées par la suite. Comme l'écrit Ndiaye :

*Le régime établi pour protéger l'ordre économique néo-colonial s'est avéré incapable de préserver les structures industrielles existantes ou de créer les conditions susceptibles d'en inspirer de nouvelles. Les coalitions dirigeantes comportent des intérêts puissants et privilégiés qui se mobilisent pour favoriser ou compromettre la cohérence de la politique nationale. C'est ce qui explique au premier chef la fragmentation et la perméabilité des institutions publiques. Le pouvoir de l'État n'était pas utilisé de manière soutenue, méthodique ou concertée pour encourager l'investissement productif.*

23. La libéralisation des impôts et des prix des années 90, associée à la déréglementation du marché du travail et au réalignement du taux de change, a cependant été soutenue par les pouvoirs publics et consolidée par les accords régionaux entre les membres de l'UEMOA. Si les dirigeants des nouvelles entreprises prennent conscience que des marchés lucratifs sont désormais plus accessibles et ouverts à la concurrence, on pourrait observer prochainement l'arrivée de nouvelles sociétés sur le marché, une augmentation des investissements, et un accroissement de la rentabilité économique. Cela dit, une enquête conduite en 2002 auprès des entreprises cite la concurrence déloyale au premier rang des doléances. On relèvera par ailleurs l'avertissement énoncé au chapitre 3, où il est noté que le secteur privé consacre encore beaucoup d'efforts à négocier la protection de ses activités commerciales avec l'Administration. Il y est également noté

que le secteur privé perçoit et fait face à un risque réglementaire substantiel, à savoir un éventuel infléchissement des politiques qui portera préjudice à sa rentabilité, ce qui incitera d'autant plus les entreprises à axer toute leur énergie sur la communication avec les pouvoirs publics, et montre d'autant plus que le gouvernement garde le contrôle des secteurs névralgiques.

24. Il est aussi possible que les réformes, aussi positives fussent-elles, ne soient pas allées assez loin, et que d'autres soient nécessaires pour en récolter tous les fruits. Plusieurs études se sont penchées sur les obstacles auxquels se heurtent encore les entreprises et ont mis en évidence les réformes qui s'imposent d'urgence aujourd'hui. Le chapitre 2 apporte des informations à l'appui des critiques généralisées visant la médiocrité de l'infrastructure, et l'alimentation aléatoire en électricité en particulier. Les pénuries d'énergie du Sénégal étaient bien prévues, et les autorités se sont pendant plusieurs années employées à y remédier par les investissements d'un partenaire privé dans l'entreprise publique d'électricité, efforts que les difficultés récemment surgies dans le secteur énergétique mondial ont réduits à néant. Quoi qu'il en soit, ce problème est bien connu, et de nouvelles sources d'approvisionnement seront bientôt mises en service. L'insuffisance des services de transport a aussi posé des problèmes aux entreprises, surtout dans le cadre des échanges commerciaux, problèmes qui ne sont pas seulement imputables au manque d'infrastructure, mais aussi à l'absence de concurrence sur les liaisons principales. Les prix des télécommunications étaient élevés jusqu'à la baisse récente des tarifs du monopole des services fixes que la concurrence des services mobiles a amenée. Les tarifs élevés des lignes fixes ont découragé quelques cyberentrepreneurs locaux et d'éventuels exportateurs de services.

25. La question du risque réglementaire a été évoquée plus haut, mais elle est aggravée par les carences du système juridique. Les procédures judiciaires durent souvent plusieurs années, et les décisions concernant les affaires commerciales ne respectent pas toujours les principes établis. Ainsi, l'exécution des contrats n'est pas fiable, surtout lorsqu'il s'agit de recouvrer les garanties auprès des débiteurs en défaut de paiement, sauf en ce qui concerne les sociétés multinationales, qui peuvent être poursuivies devant des tribunaux étrangers. On a également mentionné la puissance des syndicats dans le secteur structuré et le fait que les relations syndicales soient plus souvent citées comme problème par les chefs d'entreprise que la réglementation du travail. Les informations contenues au chapitre 2 viennent corroborer les griefs exprimés par les entreprises, surtout dans le secteur informel, quant au manque de qualification et de formation de la main d'œuvre disponible. Ce problème rejoint ceux du secteur de l'éducation, que nous aborderons plus loin.

26. Le FIAS a étudié, au fil des ans, les obstacles administratifs auxquels se heurtent les investisseurs au Sénégal. Son dernier rapport relève une réduction substantielle des délais nécessaires à l'enregistrement et à l'octroi de licences aux nouveaux investisseurs. Les frais de transaction associés au règlement des taxes et au passage des marchandises en douane ont également diminué. Ces améliorations ne pèsent toutefois guère en regard de l'augmentation considérable des délais requis pour accéder à la propriété foncière.

27. L'étude relevant de l'Initiative du cadre intégré, qui porte tout particulièrement sur les obstacles au commerce, a recommandé aux membres de l'UEMOA de négocier un accord qui supprimerait les dernières barrières aux échanges intra-régionaux. Cette mesure constituerait une étape importante dans la création d'un marché véritablement régional, et permettrait à certaines entreprises d'atteindre une taille suffisante pour produire des biens capables de concurrencer les produits importés ou des marchandises d'exportation non traditionnelles. Aujourd'hui, les marchandises circulant entre les différents pays de l'UEMOA ne sont exemptées de droits de douane que si elles sont inscrites sur une liste positive de biens respectant les règles d'origine locales. Pour préserver la bonne entente dans la région, chaque pays de l'UEMOA est autorisé à percevoir ses propres recettes douanières. Les importations doivent donc être expédiées directement vers le pays de destination ; autrement, chaque pays traversé leur appliquera ses propres droits. De plus, les entreprises désireuses de transformer des intrants importés en un endroit et d'approvisionner le marché régional se heurteront à une résistance, même si elles respectent les règles d'origine. Les pays en aval se plaignent de ce que leurs consommateurs paient des prix qui englobent les droits d'importation, alors que leur gouvernement ne tire pas profit des recettes douanières. L'UEMOA pourrait adopter les méthodes de répartition des recettes appliquées par d'autres unions douanières africaines pour permettre aux entreprises de prendre de l'expansion et de se moderniser.

#### COMMENT LE SENEGAL S'ADAPTE-T-IL ?

28. Pour analyser les réactions éventuelles des investisseurs sénégalais aux incitations créées par les dernières réformes, il convient d'examiner le cas de deux des plus importantes d'entre elles : la déréglementation du marché du travail et la libéralisation du commerce. La déréglementation du travail a consisté pour l'essentiel à lever les restrictions aux licenciements et aux contrats temporaires dans le secteur structuré. Comme ces restrictions étaient restées longtemps en vigueur, la libéralisation a eu pour effet peu surprenant de diminuer le nombre d'emplois dans le secteur formel. Cela dit, de nombreux témoignages, officiels et officieux, indiquent que celui-ci a de ce fait développé ses relations de sous-traitance avec le secteur informel. Ainsi, une grande part des travaux du secteur structuré sont en fait réalisés par le secteur informel dans le cadre de contrats de sous-traitance, système qui permet d'éviter les cotisations sociales et d'autres impôts, et qui a créé des emplois. Si les emplois du secteur non structuré sont moins bien rémunérés et dépourvus de sécurité et de protection sociale, il n'en demeure pas moins qu'ils peuvent avoir un effet favorable sur l'économie. La création d'emplois, l'expérience professionnelle, l'absorption de la main d'œuvre non qualifiée, et le développement du secteur informel, alliés à la flexibilité du marché du travail, pourraient, selon l'expansion de ce secteur, s'avérer plus importants que les emplois supprimés dans le secteur structuré. Il conviendrait toutefois de mener une enquête détaillée sur le secteur informel (dimensions, structure sectorielle et structure des effectifs) pour appréhender pleinement la situation du secteur privé, tant en ce qui concerne sa volonté de s'adapter aux réformes que son potentiel de croissance économique.

29. Les retombées de la réforme du commerce, en particulier sur les prix, n'ont pas encore été analysées en profondeur. Il est difficile d'évaluer l'incidence de la baisse des droits de douane en raison de la réforme de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) entrée en vigueur la même année. Cette réforme fait suite aux directives de l'UEMOA ; elle a ramené de 20 % à 18 % le taux de TVA appliqué à la plupart des produits, et en a relevé certains de 0 % ou 10 % à 18 %. Une telle réforme ne devrait pas nécessairement induire une hausse des prix ; c'est pourtant ce qui s'est produit, et les autorités ont condamné publiquement ces augmentations opportunistes. Il en va de même de la réduction des droits de douane, les premières observations indiquant que les prix des biens importés n'ont pour la plupart pas diminué. Au contraire, la marge précédemment occupée par les taxes commerciales est vraisemblablement absorbée par l'économie nationale à un maillon quelconque de la chaîne de distribution. Les distributeurs qui vendent des produits importés et des produits nationaux se disent peu enclins à diminuer le prix des premiers par rapport aux seconds. Ces deux tendances — la hausse des prix dans le cadre de ce qui est devenu, à ce stade, une réforme fiscale neutre sur le plan des recettes, et le maintien du prix des importations quand les taxes diminuent — trahissent l'absence de concurrence sur le marché. Par ailleurs, le chapitre 3 fait également état de la rigidité des prix après la levée des contrôles sur les prix intérieurs. Les études ultérieures du secteur privé devront donc s'attacher à examiner la concentration sectorielle et les segments du marché où la concurrence fait défaut.

### **Le Secteur Informel et les Perspectives de Croissance Économique**

30. Pour évaluer si la croissance économique peut être maintenue ou stimulée à moyen terme, l'attention se porte généralement, à juste titre, sur le secteur informel sénégalais. Le secteur structuré s'est révélé assez prospère et peu dynamique. Comme on l'a vu plus haut, il ne s'est pas développé ces dernières années, et les investissements, de même que la création d'emplois, y sont limités. Le secteur informel est plus diversifié, plus dynamique, plus souple, crée davantage d'emplois et présente le plus fort potentiel de croissance. Comme le souligne le chapitre 3, il constitue l'un des plus grands atouts de l'économie, et tout doit être mis en œuvre pour le soutenir et favoriser son développement.

31. On s'est souvent interrogé sur les besoins primordiaux du secteur informel, et les réponses varient. Certains estiment qu'il a besoin de crédits, mais ce n'est pas là une caractéristique du secteur non structuré sénégalais puisque toutes les entreprises déclarent en manquer. Qui plus est, un réseau parallèle bien développé de crédit et de microfinancement est à la disposition du secteur informel. À ce propos, il convient de garder à l'esprit la diversité de ce secteur, qui comprend quelques grandes entreprises modernes, dont certaines entretiennent des relations intensives de sous-traitance avec le secteur structuré. On y trouve également de petites sociétés moins bien intégrées. Les entreprises informelles les plus performantes et les mieux intégrées trouvent des moyens de financement. Ce marché du crédit leur pose les mêmes difficultés que le marché formel : il leur faut trouver le moyen d'établir leur crédibilité, de prouver leur disposition et leur aptitude à rembourser les prêts, ou à céder des garanties en lieu et place d'un remboursement.

32. Mais certains estiment que le secteur informel doit se structurer, ou plutôt que l'économie a besoin qu'il se structure. Cette solution présente certains avantages, par exemple un meilleur accès à différents instruments de crédit, aux contrats avec les acheteurs étrangers, aux services publics, aux marchés publics, et aux remboursements de TVA. Le chapitre 3 présente un programme qui prévoit une période transitoire pour permettre aux entreprises informelles de se structurer. Amener un plus grand nombre d'entreprises à payer les taxes officielles améliorerait certainement l'équité de l'impôt sur les sociétés et permettrait probablement de réduire les taux d'imposition, en tout cas plus que le système en vigueur, où seule une minorité de sociétés sont officiellement inscrites au registre du commerce et s'acquittent des taxes officielles. Il convient de préciser que le programme de transition destiné aux entreprises du secteur informel ne s'appliquera pas aux grandes entreprises, surtout dans le secteur de l'importation, qui se soustraient à l'impôt. Ces dernières n'ont pas besoin d'avantages spéciaux et devraient être sans retard assujetties aux taxes officielles.

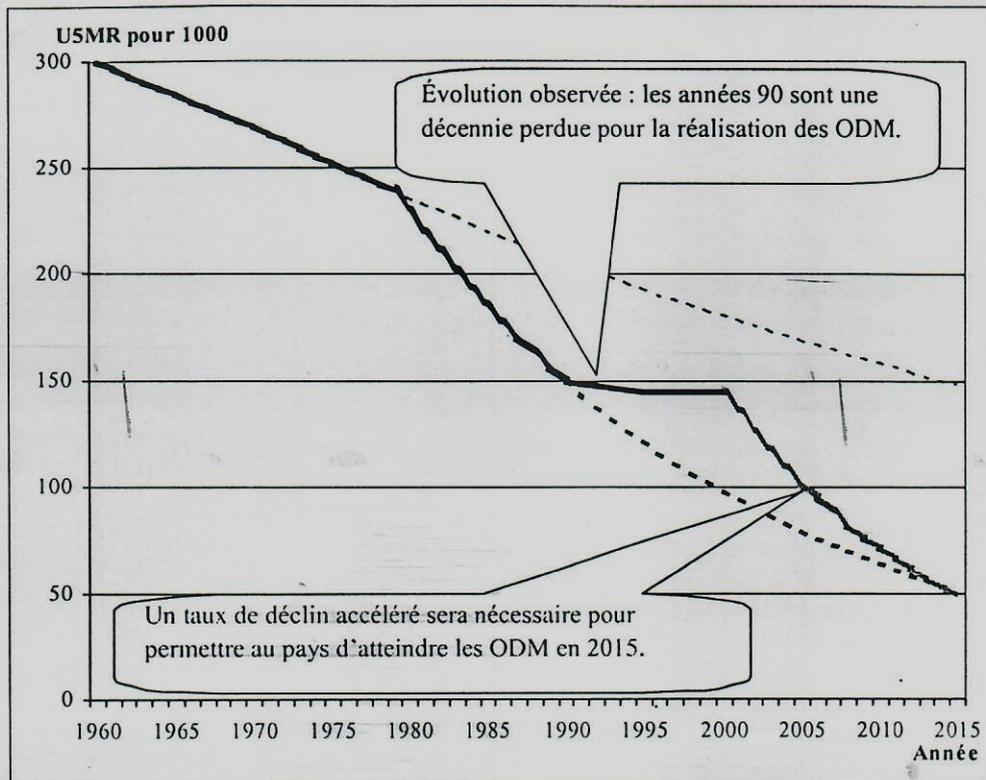
33. D'autres pensent qu'il faut donner au secteur informel les moyens de se développer suffisamment pour produire davantage de biens susceptibles d'être échangés. Ce secteur se procure et distribue déjà aux consommateurs locaux bon nombre de produits manufacturés simples importés. S'il s'organisait mieux, il pourrait également en fabriquer certains. De même, les acheteurs étrangers de produits à fort coefficient de main d'œuvre ont besoin de sources d'approvisionnement substantielles et fiables, besoin qu'une organisation appropriée de la production informelle pourrait satisfaire. Comme cela a déjà été dit, une meilleure connaissance des activités informelles, dans certains secteurs névralgiques au moins, permettra d'évaluer l'apport éventuel de ce secteur en termes de nouveaux investissements, de concurrence, et de partenariats étrangers. Elle permettra aussi d'estimer l'ampleur des nouvelles réformes nécessaires pour stimuler la croissance du secteur privé.

## CROISSANCE, PAUVRETE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN

34. Il est certes essentiel que la croissance économique soit au rendez-vous pour progresser dans la lutte contre la pauvreté. Celle qu'a récemment connue le Sénégal n'a pourtant pas eu de retombées correspondantes sur la pauvreté. Après la dévaluation de 1994, le Sénégal a affiché pendant six années une croissance économique réelle de 5 % en moyenne. Sur cette même période, la croissance démographique a été en moyenne de 2,8 %, ce qui a permis au pays d'enregistrer une augmentation réelle de plus de 2 % du revenu par habitant. Or, les estimations liminaires de l'enquête auprès des ménages de 2001-2002 indiquent un taux de pauvreté de 54 %, soit une baisse de quatre points seulement par rapport au taux de 58 % mesuré par l'enquête de 1994-1995, toutes deux prenant pour seuil de pauvreté une consommation de 2 400 calories par jour. Le fait que ces années de croissance aient eu si peu d'effets sur la pauvreté trahit vraisemblablement un degré substantiel d'inégalité, inégalité que pourrait partiellement expliquer le développement asymétrique des régions urbaines et rurales, ces dernières affichant les plus fortes concentrations de pauvres. Les zones rurales se consacrent pour l'essentiel à l'agriculture, secteur qui enregistre parfois des taux de croissance élevés, mais généralement à l'issue de périodes de sécheresse qui peuvent réduire la production à néant. L'agriculture, au sens étroit du terme qui n'inclut ni la pêche ni la transformation du poisson, occupe encore plus de la moitié de la main d'œuvre et ne produit que 10 % du PIB.

35. Si la croissance économique rapide de ces six dernières années n'est pas parvenue à résorber substantiellement la pauvreté, elle n'a pas non plus amené de progrès patents sur le plan de la santé. Ainsi, le chapitre 4 rend compte d'une période de faible croissance économique, dans les années 80, où des efforts soutenus en vue d'améliorer et de réorienter les ressources sur les soins de santé primaires ont entraîné une baisse spectaculaire de la mortalité infantile. Or, dans les années 90, les interventions dans le domaine de la santé publique ont été fragmentées et moins également réparties. Les progrès en matière de mortalité infantile ont ainsi marqué le pas pendant la période de forte croissance qu'a connue cette décennie. L'inefficacité de services sanitaires mal ciblés a vraisemblablement été aggravée par une croissance économique atone et par la stagnation de la pauvreté dans les zones rurales. Il ressort clairement de l'étude sur la santé que la pauvreté est à l'origine de résultats sanitaires médiocres auxquels des opérations bien ciblées peuvent remédier, mais ces interventions doivent impliquer la communauté concernée dans la gestion et le suivi des ressources allouées, et lutter contre les effets de la pauvreté en lui communiquant les informations qui lui permettront d'améliorer son comportement sanitaire.

**Figure 1 : Sénégal -Évolution de la mortalité des enfants de moins de cinq ans au cours des dernières décennies**



36. Le DSRP sénégalais mesure les résultats sanitaires en termes de progrès dans l'accomplissement des Objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), qui ont notamment pour cibles la mortalité infantile, la mortalité maternelle et les maladies transmissibles. Or, l'étude sur la santé montre que la mortalité infantile ne répond pas aux interventions sanitaires publiques de la même manière que les deux autres objectifs. La mortalité infantile est en grande partie déterminée par le niveau d'instruction de la mère et par la qualité de l'eau et de l'assainissement. C'est surtout par des campagnes d'information sur l'assainissement et l'hygiène, conduites auprès des familles, que les interventions sanitaires agissent sur elle.

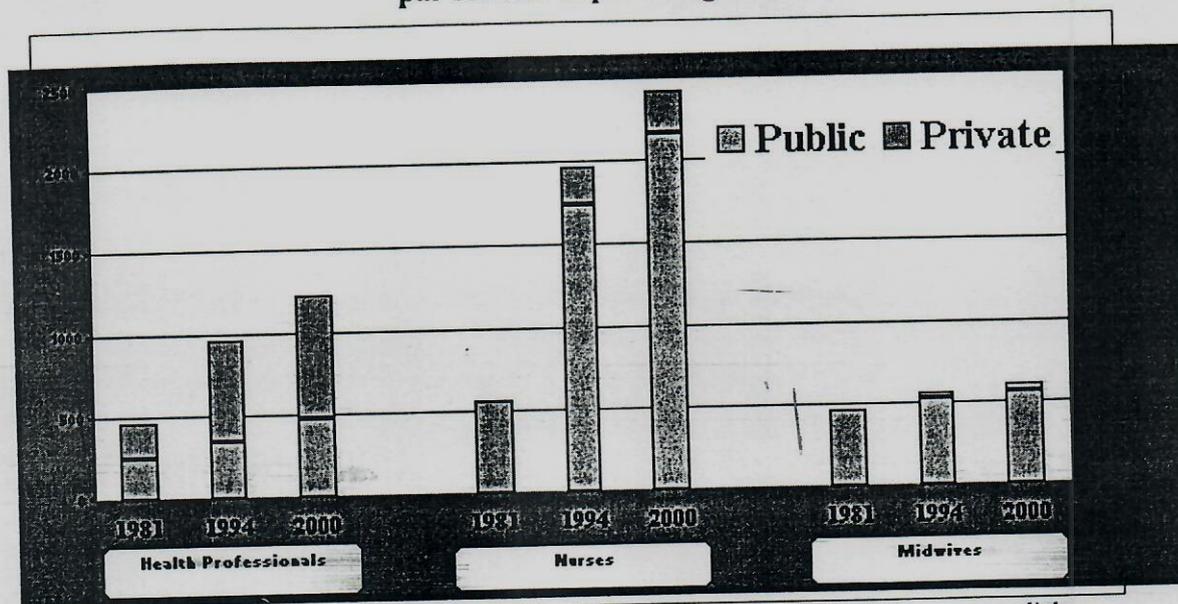
37. Les services de santé publics influent plus directement sur les deux autres ODM. Le chapitre 4 démontre l'effet favorable qu'ont eu les interventions sanitaires, même face à de faibles niveaux de revenus, dans les années 80 surtout. Les données concernant les années 90 font cependant apparaître des problèmes grandissants et une inégalité croissante dans la prestation des services de santé. L'étude met en relief les difficultés liées à la décentralisation et à la déconcentration. La responsabilité des transferts financiers et l'obligation de rendre compte n'ont jamais été pleinement réparties entre les districts sanitaires établis à la suite de l'Initiative de Bamako et les administrations locales mises en place par la loi sénégalaise sur la décentralisation de 1996. Les interventions sanitaires des années 90 ont en outre eu des effets moins probants sur le comportement sanitaire.

38. Cette faible incidence sur le comportement résulte de deux dynamiques différentes. D'abord, une part excessive du budget de la santé est consacrée aux investissements par rapport aux dépenses de fonctionnement. Les bailleurs de fonds et les responsables politiques qui travaillent en étroite collaboration avec eux ont favorisé cette tendance, notamment par la construction de nouveaux postes de santé et d'hôpitaux. L'autre facette du problème est la piètre gestion des dépenses courantes. Le personnel sanitaire se plaint de la médiocrité des conditions de travail, et les ménages critiquent les services, qui sont de mauvaise qualité ou trop onéreux. Cette situation vient en partie de ce que la participation des collectivités locales, qui avait été mobilisée dans les années 80 pour assurer la qualité des services de santé, n'a pu être ni entretenue, ni soutenue.

39. Les communautés locales avaient été organisées dans le cadre de la campagne de soins de santé primaire des années 80. Elles étaient chargées de surveiller à la fois le personnel (absentéisme) et les dépenses hors personnel (disponibilité des médicaments et des fournitures par exemple). Dans les premiers temps, les ménages versaient des redevances symboliques en échange de médicaments, ce qui permettait aux usagers d'avoir accès aux traitements. Lorsqu'il est apparu que l'on pouvait ainsi dégager des recettes à l'échelon local, les redevances ont augmenté pour atteindre des montants nettement supérieurs. Confortés par l'échec de la décentralisation budgétaire à fournir les crédits de santé nécessaires, les établissements sanitaires locaux ont commencé à compter sur elles et à orienter leurs efforts sur des activités curatives rémunératrices au détriment des soins de santé primaires et de leurs opérations éducatives destinées à modifier les comportements. Le nombre de visites aux postes sanitaires a chuté, essentiellement en raison du coût élevé des soins. Les progrès en termes de mortalité infantile ont marqué le pas. Enfin, l'inégalité du système s'est accentuée du fait que les régions à faible niveau de revenus et d'instruction n'ont plus reçu suffisamment de transferts de l'administration centrale, ni le soutien communautaire qui aurait pu produire des résultats sanitaires supérieurs à ceux que leur pauvreté laissait présager.

40. Cette évolution fait apparaître la question non résolue du partage des rôles entre les services de santé publics et privés au Sénégal. Le chapitre 4 montre que l'indicateur le plus net de la répartition inégale des ressources sanitaires est la distribution du personnel. L'étude souligne ensuite qu'au cours de la décennie écoulée, les nouveaux emplois sanitaires ont pour la plupart été absorbés par la médecine privée, à Dakar essentiellement. Celle-ci est nettement plus rémunératrice que la médecine publique, et la productivité du personnel soignant du secteur public (en nombre de visites aux patients par soignant) est sensiblement inférieure à Dakar que dans le reste du pays. Dans le même temps, les redevances facturées aux usagers dans les centres de santé publics ont été multipliées par douze dans les années 90, sans que des subventions correspondantes soient accordées aux ménages ; parallèlement, le nombre de visites reculait en raison des coûts élevés, et les résultats sanitaires se dégradaient. Il existe dans d'autres pays de nombreux exemples d'aménagements efficaces et productifs qui permettent d'allier services de santé publics et privés. Les résultats enregistrés au Sénégal montrent que cette question n'a pas fait l'objet d'une réflexion ni de décisions approfondies.

Figure 2: Sénégal : Évolution du personnel technique de santé par secteur et par catégorie



Sources : ministère de la Santé publique et de l'action sociale/SSD avril 2002, Banque mondiale, 1982

#### ÉDUCATION ET INÉGALITÉ

41. L'éducation est peut-être le déterminant majeur de la participation des pauvres à la croissance économique. Elle peut aussi aiguillonner cette croissance. Le chapitre 4 démontre en outre que l'éducation des filles, notamment, peut avoir des effets de grande ampleur sur la santé et sur d'autres aspects du bien-être humain. C'est pourquoi le DSRP du Sénégal insiste tout particulièrement sur l'accomplissement de plusieurs objectifs en matière d'éducation, le plus connu étant l'enseignement primaire universel à l'horizon 2015.

42. Il ressort de la comparaison des indicateurs nationaux de différents pays que les progrès du Sénégal en matière d'éducation sont similaires à certains égards aux résultats sanitaires. Les taux de scolarisation ont enregistré une progression spectaculaire, mais les résultats n'en sont pas moins décevants pour un pays disposant de tels revenus. Les résultats des examens de mathématiques et de français comptent parmi les plus faibles de l'Afrique francophone. Les taux de redoublement sont élevés, et ceux d'entrée dans les classes supérieures faibles. Ces résultats sont encore plus décevants au vu des ressources allouées au secteur. Les dépenses éducatives représentent 32 % des dépenses courantes, et les enseignants sénégalais sont parmi les mieux payés d'Afrique. Le montant élevé des dépenses et la médiocrité des résultats dénoncent l'inefficacité du système, tant en termes d'affectation des crédits publics que de leur emploi dans le cadre des activités inscrites au budget. Le chapitre 5 estime que le gaspillage des ressources publiques imputable aux taux importants d'abandon scolaire et de redoublement représente 40 % de l'ensemble du budget courant de l'éducation en 2000.

**Tableau 6 : Taux de longévité scolaire, taux de scolarisation par classe, et taux de passage au cycle supérieur de la cohorte - 2001**

	Taux de longévité scolaire			Taux de scolarisation par classe d'une cohorte		Taux de passage	
	Classes	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles
Primaire	1	1,00	1,00	0,85	0,84		
	2	0,87	0,85	0,74	0,72		
	3	0,71	0,69	0,60	0,58		
	4	0,57	0,55	0,49	0,46		
	5	0,47	0,44	0,40	0,37		
	6	0,34	0,30	0,29	0,25		
Secondaire 1 <sup>er</sup> cycle	7	0,12	0,09	0,10	0,08		
	8	0,10	0,08	0,09	0,07	35 %	31 %
	9	0,08	0,06	0,07	0,05		
	10	0,06	0,05	0,05	0,04		
Secondaire 2 <sup>e</sup> cycle	11	0,03	0,02	0,02	0,02		
	12	0,02	0,02	0,02	0,01	49 %	49 %
	13	0,01	0,01	0,01	0,01		
Espérance de vie scolaire (implicite)				3,7	3,5		

Source : D'après les données publiées dans différents numéros de Statistiques scolaires et universitaires, ministère de l'Éducation, 2001 (estimations des auteurs).

43. Le Sénégal consacre quelque 40 % du budget alloué à l'éducation publique à l'enseignement primaire. Quatre-vingt-quinze pour cent de cette somme sont destinés aux salaires (89 % pour les enseignants, 6 % pour le personnel non-enseignant). Mauvaise performance des enseignants, frais administratifs élevés ou pénurie de moyens pour l'acquisition d'autres matériels didactiques : quelle qu'en soit la raison, le rendement de ces dépenses est catastrophique. Les taux d'achèvement des études primaires n'atteignent que 30 % pour les garçons, et 25 % pour les filles. L'achèvement du cycle primaire est jugé essentiel à l'acquisition durable de capacités de lecture et d'écriture, et les taux d'alphabétisation du Sénégal demeurent regrettablement bas. Un autre problème vient de ce que la langue officielle du pays est le français alors que les enfants n'apprennent cette langue qu'à l'école élémentaire. De ce fait, les documents officiels, le système juridique, les règlements commerciaux, et les normes de qualité à l'exportation ne sont accessibles qu'à ceux qui maîtrisent cette langue, à savoir, généralement, ceux qui ont achevé le cycle d'études primaires.

44. La branche privée du secteur de l'éducation semble avoir des effets moins pernicioeux que le segment public. Il serait en fait utile de disposer de plus amples données sur les dépenses des écoles privées afin de comparer leurs coûts unitaires à ceux des écoles publiques, ainsi que la part des salaires par rapport aux dépenses non salariales dans les deux systèmes. Cette comparaison permettrait d'identifier les domaines où les ressources du système public sont le moins bien utilisées.

45. L'enseignement universitaire absorbe un pourcentage considérable des dépenses globales de l'éducation publique (26,5%), qui couvre à la fois les dépenses éducatives et les bourses universitaires. Les pouvoirs publics eux-mêmes sont conscients que l'allocation de tels crédits à l'enseignement universitaire, dont les retombées sont essentiellement privées, aux dépens du développement de l'enseignement primaire en particulier, n'est pas rentable. Cela dit, il leur faut encore trouver le moyen de contourner les obstacles que constituent les groupes d'intérêt catégoriels : syndicats d'enseignants, administrateurs et étudiants universitaires.

46. La répartition inégale des ressources de l'éducation publique n'est pas seulement manifeste dans la part allouée aux universités, mais aussi dans les faibles sommes affectées aux zones rurales et dans l'accès limité à l'enseignement primaire et secondaire dans ces zones. Le tableau 7 ci-dessous montre l'incidence des subventions de l'enseignement public dans les différents groupes de revenus (à l'intérieur de chaque groupe et entre eux).

**Tableau 7 : Répartition des subventions par habitant, par degré d'instruction et groupe de revenu (CFA), 2000**

Quartiles de revenus	Primaire	Secondaire <sup>1</sup>	Supérieur	Total
Premier quartile	1,0	1,0	1,0	1,0
Deuxième quartile	1,5	2,8	1,7	1,8
Troisième quartile	1,6	3,3	4,3	2,4
Quatrième quartile	1,7	4,0	7,3	3,1

Source : ministère de l'Éducation et données de l'enquête auprès des ménages.

<sup>1</sup>Comprend les deux cycles du secondaire, ainsi que l'enseignement secondaire technique et professionnel.

47. Il convient toutefois de noter que le mauvais rendement des crédits alloués en termes de résultats éducatifs engendre des inégalités substantielles. Si les taux de longévité et de fréquentation scolaire devaient se maintenir, les hommes et les femmes de demain ne recevraient, en moyenne, que 3,7 et 3,5 années de scolarisation dans le cadre de la formation de leur capital humain. Ces chiffres sont inférieurs à la moyenne africaine, qui est de 5,6 ans. Cette inefficacité diminue l'aptitude de l'éducation à favoriser une plus grande équité dans l'économie.

48. Les mauvais résultats éducatifs ont une incidence substantielle sur l'économie. Leurs effets sur la santé ont déjà été mentionnés. De plus, le système ne parvient pas à valoriser le capital humain au rythme requis par l'économie. Le secteur informel en particulier pâtit du faible degré de qualification des travailleurs disponibles. Les salaires sénégalais ne comptent peut-être pas parmi les plus élevés de la région, mais les employeurs se plaignent de ce que les compétences de leurs employés sont trop rudimentaires pour les salaires qu'ils sont tenus de leur verser.

## PROTECTION SOCIALE DES GROUPES VULNERABLES

49. Le DSRP sénégalais fait une large place aux programmes du secteur social dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, il relève aussi la lenteur des progrès enregistrés par le passé et note par ailleurs le nombre d'années probablement nécessaires à l'accomplissement de ses objectifs. Le DSRP reconnaît de ce fait que des mesures s'imposent pour aider les pauvres et offrir à brève échéance une protection sociale aux groupes vulnérables.

50. Le gouvernement fait appel à deux grands types d'instruments pour améliorer les conditions de vie des groupes vulnérables : des subventions ou des services directs, et la structure des impôts qu'il utilise pour financer les programmes du DSRP. Les chapitres 6 et 7 analysent des exemples particuliers de chacune de ces catégories — impôts indirects et subventions à la retraite.

51. Dans les pays pauvres où d'importants secteurs informels existent et où le fonctionnement de l'administration fiscale laisse à désirer, l'impôt indirect, c'est-à-dire l'impôt sur les biens et les services, n'est pas seulement la principale source de revenus du gouvernement ; il est aussi l'instrument fiscal qui a la plus forte incidence sur les conditions de vie des particuliers. Dans les pays en développement, il représente en moyenne deux tiers des recettes fiscales de l'État. Outre les revenus qu'ils procurent, ces impôts servent également à protéger les producteurs, sous la forme d'impôts indirects ou de droits de douane.

52. Certains produits, essentiellement des aliments transformés, ont reçu des degrés de protection divers dans le cadre des différents régimes fiscaux récemment appliqués : taxes indirectes, contrôles des prix, droits de douane et contrôles sur les importations. Il s'agit du riz, de la viande, du sucre, du lait, de la farine de blé, de l'huile raffinée, de la pâte de tomates et des cigarettes. Il ressort de l'enquête sur la structure de consommation des ménages que bon nombre de ces produits occupent une place substantielle dans les budgets des ménages les plus démunis, le riz venant toutefois largement en tête, tandis que la viande est relativement plus importante chez les non-pauvres. L'analyse présentée au chapitre 6 montre que les taxes pourraient être réparties différemment parmi ces produits, de manière à diminuer substantiellement la charge fiscale des pauvres tout en maintenant le montant global des recettes fiscales.

53. En ce qui concerne les subventions, les pouvoirs publics ont engagé des réformes du régime de retraite afin de prévenir des déficits qui risqueraient de monopoliser les ressources au détriment d'autres programmes du DSRP, et envisagent d'en appliquer d'autres pour remédier à l'érosion des retraites due aux faibles rendements des investissements. Ces réformes revêtent une grande importance pour les travailleurs, surtout, mais pas uniquement, pour ceux du secteur structuré. Les déficits du régime pèsent de plus en plus sur les ressources publiques, ses responsables s'efforçant par tous les moyens de surmonter le problème de l'évolution démographique et de l'emploi. Le gel des emplois dans l'administration et les réductions d'effectifs dans le secteur structuré, alliés à l'échéance des régimes de retraite établis dans les années 60, ont

entraîné une hausse du rapport retraités/cotisants. Les autorités sont contraintes de puiser dans leurs ressources budgétaires pour couvrir les déficits du régime. Plusieurs réformes paramétriques des différentes formules de retraite vont alléger ce problème dans les années à venir, mais il ne manquera pas de surgir à nouveau.

54. Pour évaluer le rôle des réformes du régime de retraite dans la lutte contre la pauvreté, les pouvoirs publics doivent examiner la contribution des retraites aux objectifs de développement globaux. Il s'agit tout d'abord d'éviter des déficits qui rivaliseraient avec d'autres programmes sociaux dans la course aux ressources publiques. Il convient ensuite de restaurer la crédibilité du régime, mise à mal par les rendements faibles, voire négatifs, de l'épargne-retraite. Le troisième point porte sur l'octroi d'une assurance sociale à un plus grand nombre de travailleurs et sur l'expansion du secteur structuré. Enfin, il faut faire fructifier les retraites en les utilisant comme une source d'épargne à long terme qui sera investie dans l'économie.

#### **Instruments d'exécution du DSRP : Transparence et Partage de l'Information**

55. En somme, l'analyse des différentes questions ci-dessus laisse entendre que l'accomplissement des objectifs du DSRP pourrait exiger plusieurs réformes difficiles sur le plan politique. La culture, bien établie dans les secteurs de production, consistant à rechercher des rentes de situation a contaminé les programmes sociaux, et il sera difficile de l'éradiquer de l'économie. L'application de réformes complexes (comme la gestion des ressources agricoles et halieutiques, le recentrage des programmes fiscaux et de subventions, la refonte des systèmes de gestion des dépenses publiques) prendra du temps et devra faire appel à la participation des communautés pour mobiliser suffisamment leur adhésion. Il existe toutefois un type de réforme qui devrait soulever moins de problèmes et contribuer à responsabiliser les collectivités sur les autres plans : le développement de la transparence et de la mise en commun des informations.

56. L'État a engagé plusieurs programmes dans ces domaines. Dans un premier temps, il a lancé des études de suivi des dépenses dans les secteurs de la santé et de l'éducation ; la première fait l'objet du chapitre 8. Ces études permettent de repérer les retards et les fuites dans le flux des financements publics, notamment ceux destinés aux administrations locales. Le gouvernement a ensuite signalé dans le DSRP l'importance du suivi et de l'évaluation, et a donc recueilli et diffusé des informations quant aux progrès réalisés dans l'accomplissement des objectifs du DSRP. Il travaille aujourd'hui avec un groupe de bailleurs de fonds pour améliorer la collecte des informations pertinentes et leur mise en réseau. Enfin, il a établi que la réforme des systèmes budgétaires était un élément décisif pour l'exécution du DSRP. Il a maintes fois souligné que les citoyens doivent clairement savoir comment les ressources publiques sont utilisées et dans quels buts. Le dernier chapitre présente son point de vue sur les raisons qui motivent les réformes des mécanismes budgétaires et sur leur orientation.

## SUIVI DE L'EXECUTION DU DSRP

57. Les pouvoirs publics ont déjà rédigé et adopté des documents exposant leur approche à la mise en œuvre et au suivi du DSRP. La Division de la prévision et de la statistique (DPS) est chargée d'établir le profil de pauvreté qui fournira des indicateurs de pauvreté de référence ; par ailleurs, elle recensera et tiendra à jour les statistiques utilisées pour mesurer les résultats dans ce domaine.

58. Conformément à leur DSRP, les pouvoirs publics doivent mettre au point des systèmes statistiques qui permettront de suivre et d'évaluer l'évolution de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Ces systèmes devront fournir en temps voulu des rapports transparents et suivre une méthode uniforme. Des évaluations antérieures des systèmes statistiques sénégalais ont noté le manque de coordination dans la collecte des données, la médiocrité des méthodes d'enquête, les délais substantiels de publication de certaines statistiques et la pénurie de moyens.

59. Même ainsi, les pouvoirs publics devront conduire des réformes institutionnelles qui ne sauraient se limiter à l'amélioration de l'infrastructure statistique. Compte tenu de la place croissante donnée au suivi et à l'évaluation dans le cadre des réformes budgétaires, la Direction des statistiques devra établir des relations avec les unités sectorielles qui seront assujetties à une évaluation statistique. Elle devra en outre élaborer un programme destiné à porter les résultats du suivi de la pauvreté à l'attention des responsables pour qu'ils puissent servir à améliorer la conception ou l'exécution des programmes en cours.

## REFORMES DES SYSTEMES BUDGETAIRES

60. Les fonctionnaires des ministères du secteur social travaillent en collaboration avec les bailleurs de fonds pour définir et mettre en œuvre des stratégies sectorielles. Ces dernières, destinées à faciliter les progrès dans l'accomplissement des ODM, sont énoncées dans le DSRP du Sénégal. Pour autant, bon nombre d'obstacles au développement humain ne peuvent être aplanis en se limitant aux seuls secteurs sociaux. La répartition inéquitable des ressources publiques, la mauvaise utilisation des crédits budgétaires, le suivi insuffisant des dépenses, l'absence d'évaluation de leur retombées, l'inintelligibilité ou le dysfonctionnement des systèmes de décentralisation des transferts financiers et des responsabilités constituent tous des obstacles au bon fonctionnement des services sociaux. Pour y remédier, une réforme des systèmes budgétaires de base, conduite en collaboration avec le ministère des Finances et en coopération avec tous les ministères concernés, s'impose.

61. Les réformes des systèmes budgétaires correspondent généralement aux différentes étapes d'un budget type : préparation, exécution, suivi et évaluation. Cette dernière catégorie comprend à la fois le suivi financier (audits par exemple) et une évaluation qualitative ou matérielle visant à mesurer l'impact des dépenses sur les résultats escomptés. Le Sénégal connaît des difficultés dans ces trois domaines, mais les carences les plus marquées concernent l'exécution et la notification du budget ; c'est à

ces aspects que le programme de réformes doit s'attaquer en priorité. Un budget bien conçu aura une incidence limitée s'il ne s'inscrit pas dans le cadre d'un système capable de veiller effectivement à son exécution. La longueur et la lourdeur des procédures d'exécution budgétaire sont une source permanente de doléances de la part des ministères de tutelle, des administrations locales habilitées à dépenser et des bailleurs de fonds. Par ailleurs, l'exécution est vraisemblablement la phase la plus touchée par les problèmes de gouvernance. Le recours intensif aux procédures de comptabilité manuelles et l'important fractionnement des systèmes informatiques font qu'il est très facile d'exercer un contrôle individuel et privé sur l'information. Il n'existe pas de système informatique unique capable de suivre l'exécution d'un poste budgétaire du début à la fin. Des opérations complexes sont donc nécessaires pour élaborer des rapports budgétaires sous une forme permettant de suivre l'évolution d'un programme donné, comme cela se fait dans les secteurs de la santé et de l'éducation (quoique rarement, et seulement sur l'ordre des bailleurs de fonds).

62. L'absence de rapports d'exécution budgétaire rédigés en temps opportun, dans l'année, est une lacune majeure des systèmes publics de comptabilité et de notification. Un groupe spécial du ministère des Finances examine les rapports de dépenses tous les mois, voire toutes les semaines. On ignore cependant quelle forme ces rapports revêtent car ils ne sont pas diffusés à plus grande échelle. Le suivi régulier du budget est donc aux mains de spécialistes et d'experts, ce qui n'est guère propice à des examens indépendants. La loi sur le rapprochement budgétaire n'a pas été validée par la Cour des Comptes depuis 1997 parce que les projets de loi n'étaient pas présentés conformément aux normes requises. De plus, la disparité des systèmes de conservation des données fait qu'il est difficile de vérifier que les comptes définitifs correspondent effectivement aux dépenses.

63. Depuis 1994, le Sénégal a constamment maintenu un équilibre budgétaire, conformément aux objectifs fixés par les programmes du FMI. Les critères de convergence macro-économiques de l'UEMOA permettent d'exercer un suivi supplémentaire sur ces objectifs. La gestion budgétaire du Sénégal n'est donc pas handicapée par une inaptitude à contrôler les dépenses globales. Au contraire, le fait que le Sénégal parvienne à respecter ses objectifs financiers malgré quelques flambées de dépenses montre qu'il procède généralement à des ajustements ponctuels des dépenses programmées. Les modalités de ces ajustements ne sont parfois définies que plusieurs mois ou plusieurs années après. En décembre 2001, les autorités ont consacré 3 % du PIB à des transferts imprévus aux entreprises publiques de production d'électricité et d'arachide, mais la sous-exécution des dépenses programmées a été telle qu'elles ont néanmoins pu afficher un déficit budgétaire inférieur aux prévisions. Les projets d'investissement, dont le taux d'exécution a été de 68 % en moyenne entre 1996 et 2000, pâtissent d'une sous-exécution chronique ; cela dit, du fait que les dépenses sanitaires et éducatives courantes représentent conjointement 40 % du budget, ces secteurs devront forcément assumer une part du fardeau des ajustements ponctuels.

64. Ainsi, malgré les observations ci-dessus quant à la répartition inéquitable des ressources dans les budgets de la santé et de l'éducation, il est probablement moins

urgent de résoudre le problème de la mauvaise distribution des crédits que de veiller à l'exécution et à la justification en bonne et due forme des dépenses inscrites au budget voté de manière à pouvoir procéder à un examen indépendant en temps opportun. Le problème crucial en matière d'affectation budgétaire, la part des crédits éducatifs consacrés à l'enseignement universitaire, est en grande partie politique et ne découle pas d'une mauvaise appréhension du faible rendement social de l'enseignement supérieur. Le problème du décalage entre les crédits et les objectifs publics doit être résolu, mais il sera plus fructueux de l'aborder dans le cadre des interventions visant à améliorer le rendement des sommes allouées.

65. Un problème à résoudre d'urgence dans l'élaboration du budget est celui de la forme sous laquelle il est présenté. La nomenclature budgétaire en vigueur présente les dépenses des administrations, pas celles des programmes. À chaque service ministériel correspond un chapitre qui donne une présentation approfondie et détaillée de son budget administratif. L'ensemble est volumineux, et si des exemplaires du budget sont distribués aux membres du parlement et à d'autres responsables publics, son volume physique fait qu'il est difficile à diffuser et à appréhender. Les experts sectoriels peuvent en grande partie suivre les chapitres qui les concernent, et même déduire le programme ou l'objectif visé de la plupart des postes budgétaires de leur secteur. Il n'en est pas moins difficile de dégager une vision pratique de l'ensemble du budget, une idée de ces principaux objectifs et des arbitrages entre les secteurs. Le Gouvernement s'est engagé à présenter au Parlement une note d'orientation expliquant les grandes lignes du budget, mais il ne l'a pas fait ces deux dernières années. Si le budget était publié sous forme électronique, il serait plus facile de structurer les données brutes en plusieurs agrégations indiquant clairement la finalité des dépenses publiques.

66. La présentation du budget sous différentes formes permettrait notamment de faciliter son exécution et son suivi, et de mieux l'adapter aux engagements en termes de décentralisation budgétaire. Il faut tâcher d'expliquer clairement les objectifs des dépenses publiques tout en suivant et en évaluant l'effet des dépenses sur la réalisation de ces objectifs. De la même manière, le suivi budgétaire, surtout aux échelons décentralisés, ne peut s'accomplir sans certaines précisions quant à l'objectif escompté des dépenses.

67. Les ODM du secteur social comportent plusieurs objectifs de portée nationale, comme le taux d'alphabétisation, qui ne peuvent être réalisés que par l'intermédiaire de services opérant à l'échelon local. Le Sénégal doit résoudre les problèmes de transparence budgétaire au niveau local ; il lui faut établir un accord avec les administrations locales habilitées à dépenser quant à leur rôle dans l'accomplissement des objectifs nationaux, structurer son budget en fonction des programmes à l'appui de ces objectifs, définir la part des budgets programmatiques qu'il convient de transférer aux pouvoirs locaux, et contrôler la rentabilité des dépenses locales au regard des objectifs convenus.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

68. Depuis la dévaluation de 1994, le Sénégal a connu sa première phase prolongée de croissance économique réelle (5% en moyenne). Le développement économique est certes indispensable à la lutte contre la pauvreté, mais ces six années de croissance ont eu des retombées décevantes à cet égard. Cette situation est due à la nature de la croissance d'une part, et à celle des institutions chargées de faire en sorte qu'elle contribue à la résorption de la pauvreté et au développement humain d'autre part. Le DSRP du Sénégal est déterminé à redresser ce bilan au cours des prochaines années.

69. Ce cycle de développement a reçu une forte impulsion de deux secteurs primaires déjà touchés par la limitation des ressources naturelles, la pêche et l'agriculture. Les perspectives de croissance du secteur manufacturier sont compromises par sa faible réaction à une dévaluation substantielle et à la libéralisation du commerce et du marché. Les mauvais résultats des biens échangés, malgré des réformes aussi radicales, trahissent manifestement un manque de compétitivité, et les données examinées au chapitre 2 indiquent que le recul de la compétitivité est imputable au manque de productivité plutôt qu'aux salaires élevés. Il apparaît en outre que ce manque de productivité concerne aussi bien la main d'œuvre que la productivité globale. Dans le premier cas, il s'explique par l'insuffisance des investissements en capital physique ; dans le second, par la piètre qualité du capital humain et la médiocrité de l'infrastructure. L'insuffisance des infrastructures freine aussi la croissance des services, même si celle-ci a, contre toute attente, dépassé celle du secteur manufacturier après la dévaluation.

70. Le bilan de la croissance présente de nombreux aspects positifs et un vaste potentiel pour l'avenir. La pêche et l'horticulture sont des secteurs prometteurs si l'on parvient à gérer des ressources naturelles limitées ; la chimie et les textiles offrent aussi des perspectives de développement à l'exportation, de même que les télécommunications et autres services Internet. L'annexe xx comprend plusieurs études sectorielles assorties de recommandations particulières pour favoriser la croissance des entreprises opérant dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

71. Cela posé, lorsque l'on s'interroge sur les raisons pour lesquelles six années de croissance dans un contexte macroéconomique stable ont eu si peu d'effets sur la pauvreté, il convient de prendre en considération la répartition inégale des gains de cette croissance. Les pouvoirs publics évaluent à 0,3 le coefficient Gini national, mais annoncent le chiffre de 0,5 pour Dakar en 1996. D'autres estimations du coefficient Gini national vont de 0,5 à 0,6, ce qui s'explique peut-être, en partie, par un développement économique plus soutenu dans les zones urbaines que dans les zones rurales, où vivent la plupart des pauvres. Si c'est le cas, les pouvoirs publics doivent prévoir un accroissement de l'exode rural et redoubler d'efforts pour offrir des services d'enseignement primaire et d'alphabétisation aux populations rurales.

72. De fait, l'inefficacité des services d'éducation publics, dont les résultats sont médiocres malgré l'ampleur des dépenses, est un obstacle essentiel au développement de la croissance et de l'équité. Le système éducatif ne produit pas de travailleurs qualifiés au

rythme réclamé par l'économie et ne fait pas suffisamment valoir aux groupes défavorisés des zones rurales et aux pauvres, les avantages liés à la valorisation du capital humain, notamment la possibilité de gagner un salaire plus élevé. Ni les établissements d'enseignement, ni ceux de santé ne sont parvenus à orienter les ressources sur les services primaires et sur les régions les plus pauvres, comme il l'aurait fallu pour produire un effet plus marqué sur la pauvreté. Cet échec est dû d'une part à l'exécution inadéquate des programmes tels qu'ils ont été conçus, et d'autre part à des systèmes budgétaires centraux qui font obstacle aux transferts vers les localités et ne sont pas dotés des mécanismes de suivi et d'évaluation qui permettraient et imposeraient aux administrations centrales et locales de rendre compte des crédits utilisés.

73. Un groupe de chercheurs sénégalais (Centre de recherches économiques appliquées – CREA – 2002) s'est penché sur les facteurs qui influencent la croissance économique nationale et a cerné un groupe de problèmes similaires. À partir d'un modèle de croissance économétrique établi d'après des données relatives aux années 1960 à 1996, ils ont observé que l'investissement matériel et le capital humain ont des effets positifs notables sur la croissance, de même que la stabilité macroéconomique et, plus important, les réformes institutionnelles et structurelles. Ils admettent toutefois que les facteurs pris en considération laissent une bonne part des variations de la croissance inexpliquée. Ils soulignent l'importance de plusieurs facteurs institutionnels, notamment la recherche et le maintien de rentes de situation et la monopolisation de secteurs névralgiques :

*Les organisations de consommateurs soutiennent également que les réformes destinées à favoriser la concurrence par la règle de l'offre et de la demande qui devrait gouverner le marché ont amené, en fait, une grande opacité dans les opérations commerciales.*

*Par ailleurs, étant donné que la recherche et le maintien de rentes de situation sont une composante essentielle de l'économie politique sénégalaise, le démantèlement des positions de monopole et des privilèges est une condition préalable à l'application des réformes nécessaires pour libérer les énergies indispensables à la croissance.*

74. Manifestement, on a là un autre élément d'explication à la répartition inégale des gains de la croissance économique. Étant donné que la rigidité des prix qui a suivi les grandes libéralisations, la concentration des participations, le comportement des syndicats, l'héritage des régimes politiques antérieurs, les critiques exprimées par les groupes de consommateurs et les entreprises, et les études sur la croissance conduites par des chercheurs sénégalais témoignent tous de cette situation, les autorités devraient prendre le problème en considération et tâcher de trouver les moyens de le résoudre.

75. Le gouvernement peut expliquer clairement aux citoyens que l'objet des réformes structurelles est d'ouvrir le marché aux entreprises, aux investissements et à la concurrence. Il peut également veiller à l'application de la libéralisation dans les secteurs

où les chefs d'entreprise et les consommateurs estiment qu'il continue de protéger des intérêts monopolistiques.

76. Les autorités peuvent engager un programme destiné à favoriser et à aider le secteur informel en s'inspirant des recommandations particulières énoncées au chapitre 3. Il convient de noter que deux secteurs généralement jugés ouverts ou très participatifs — la pêche et l'agriculture — se heurtent à la limitation des ressources naturelles. L'essor des produits non échangés — services de détail et de construction — est encourageant et permet d'absorber la main d'œuvre sous-employée, mais le pays n'atteindra vraisemblablement pas ses objectifs de croissance si celle-ci n'a que les services non échangés pour moteur. Le domaine où il convient d'orienter en priorité l'aide au secteur informel est évidemment la production des biens échangés, surtout les services aux entreprises susceptibles d'aider les producteurs du secteur non structuré à atteindre la taille nécessaire pour avoir accès aux meilleurs systèmes d'approvisionnement, entrer en contact avec des clients étrangers, et concurrencer les entreprises existantes.

77. Les autorités peuvent allier leurs efforts à ceux de leurs partenaires de l'UEMOA pour supprimer les barrières internes aux échanges et créer un espace économique plus vaste pour les investisseurs nationaux et étrangers. De tels accords régionaux pourraient stimuler la concurrence et offrir à bon nombre d'entreprises la possibilité de se développer.

78. Par ailleurs, afin d'offrir de plus vastes possibilités aux nouvelles entreprises, les autorités pourraient mettre rapidement en place un mécanisme de passation des marchés publics ouvert et transparent. Les appels d'offres doivent s'adresser à un plus large éventail de sociétés, un mécanisme de passation de marchés publics ouvert pouvant présenter l'avantage supplémentaire d'inciter davantage d'entreprises informelles à intégrer le secteur structuré.

79. Le gouvernement peut contribuer à diminuer le coût du crédit en soutenant les institutions qui améliorent la signalisation du marché du crédit grâce à la fourniture d'attestations de solvabilité et d'engagement à rembourser les prêts. Les institutions de ce type existent et sont étudiées au chapitre 3. Par ailleurs, les autorités devraient examiner les propositions visant à améliorer l'exécution des contrats par des moyens juridiques, y compris les contrats de prêt.

80. Enfin, les pouvoirs publics devraient s'employer par tous les moyens à améliorer la qualité des systèmes d'enseignement de manière à relever le niveau de compétences de la main d'œuvre. Les programmes éducatifs, qui absorbent un tiers des dépenses courantes, constituent l'un des axes d'intervention essentiels du gouvernement pour combattre la pauvreté. L'éducation est un facteur déterminant de l'amélioration des comportements et des résultats sanitaires. Elle est l'un des instruments les plus puissants dont l'État dispose pour offrir des chances égales aux pauvres et redistribuer les gains de la croissance économique. De plus, la main d'œuvre qualifiée fait cruellement défaut au