

9622

1126

1909

DEVELOPPEMENT HUMAIN ET BONNE GOUVERNANCE

RAPPORT (REVISE) SUR

LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

Birahim Bouna NIANG

Durant les années 60 et 70 les stratégies de développement économique accordaient une grande place aux facteurs externes (disponibilité de l'aide internationale, transferts de technologie) supposés jouer un rôle déterminant dans la réussite des programmes de développement.

Aujourd'hui, en dépit du contexte de mondialisation et du degré d'intégration poussé des économies la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître l'importance cruciale des facteurs internes (comportement des acteurs, efficacité des institutions, qualité des politiques, libertés individuelles, renforcement de l'Etat de droit) dans le processus de développement économique. La bonne gouvernance est devenue une voie de passage obligé pour réaliser des progrès économiques et sociaux durables. C'est pourquoi elle constitue une des principales revendications des populations qui trouve d'ailleurs un écho favorable auprès des partenaires au développement.

La réussite d'un programme économique ne tient pas seulement à la disponibilité des ressources. Elle dépend beaucoup et surtout de la qualité des politiques (efficacité, équité) mises en oeuvre. Certains économistes (Polak) considèrent que les politiques sont plus importantes que les ressources. En outre, l'expérience des pays asiatiques révèle que non seulement le progrès économique n'est pas antinomique avec le progrès social mais la réalisation simultanée du progrès économique et social génère un cercle vertueux et une croissance économique autoentretenue.

Dans le cas du Sénégal la situation macroéconomique s'est considérablement améliorée depuis la dévaluation du franc CFA. Pour consolider les acquis des réformes entreprises il importe de s'interroger sur les voies et moyens de la mise en oeuvre d'une bonne gouvernance économique.

L'acception de la bonne gouvernance économique qui est retenue ici est la mise en oeuvre de politiques de qualité capables de promouvoir une croissance forte et durable et qui réduisent les inégalités. L'amélioration des performances économiques et de l'allocation des ressources, la satisfaction des besoins de base, le recul de la pauvreté et l'égalité des chances constituent ainsi des indicateurs de la bonne gouvernance économique.

principal instrument de la politique économique. Une politique budgétaire respectueuse des principes de bonne gouvernance devrait concilier un double impératif : l'égalité des citoyens devant l'impôt (équité fiscale) et la correction des inégalités tant sur le plan individuel que sur le plan régional.

3.1 Les recettes publiques : le partage inégal de la charge fiscale

Nous distinguerons d'une part les recettes du budget de l'Etat et d'autre part les recettes des collectivités locales.

3.1.1/ Les recettes du budget de l'Etat

L'impôt constitue la principale source de financement de l'Etat. Cependant un système fiscal est plus ou moins efficient et équitable suivant le rendement des impôts collectés et le partage de la charge fiscale entre les différents contribuables.

a) La pression fiscale

L'évolution de la pression fiscale est retracée dans le tableau IV. On constate la faiblesse des ressources collectées par l'Etat, celles-ci n'atteignant guère le cinquième du PIB sur la période considérée. Une partie considérable des richesses créées échappent ainsi à l'impôt. La faiblesse du rendement du système fiscal sénégalais tient à plusieurs facteurs: le poids écrasant du secteur informel dans l'économie nationale, les moyens limités de l'administration fiscale et le manque de volonté politique.

Tableau IV : Evolution de la pression fiscale (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
18,4	16,6	14,9	16,4	16,6	16,9	16,7

Le secteur informel représente plus de 50% du PIB. La contribution des agents de ce secteur à l'effort fiscal se limite essentiellement au paiement d'impôts indirects (notamment les droits de douane). La stratégie de ces opérateurs est de rendre peu transparents leurs transactions et leur patrimoine et de minimiser ainsi leur charge fiscale en négociant avec l'administration fiscale un impôt forfaitaire qui sous-évalue considérablement leurs facultés contributives.

Dans l'analyse développée ci-dessous nous nous proposons d'apprécier la gouvernance économique dans le cas du Sénégal. Cette analyse s'articule comme suit : après avoir précisé les relations entre la croissance économique, le développement humain et la bonne gouvernance(1) nous tenterons de dégager la portée et les limites de la croissance économique(2). Nous analyserons ensuite la politique budgétaire (3) et la politique monétaire (4) qui ont été mises en oeuvre durant la période des réformes avant d'aborder la situation du secteur extérieur (5). Nous présenterons enfin les politiques sectorielles (6), l'environnement économique (7) et la situation sociale (8) avant de dégager les éléments d'une stratégie de bonne gouvernance conciliant la croissance économique et de développement humain (9).

1/Les relations entre la croissance économique, le développement humain et la bonne gouvernance

Le développement économique est un processus complexe qui se manifeste par une diversification de l'offre, une articulation sectorielle, une augmentation du niveau de vie des populations et une amélioration des indicateurs sociaux. Le progrès technique et scientifique constitue un des principaux moteurs du développement économique. Ce dernier se distingue ainsi de la croissance économique qui signifie l'accroissement d'un indicateur de niveau de vie tel que le produit intérieur brut (PIB) ou le produit national brut (PNB)

Cependant la croissance et le développement sont intimement liés dans la mesure où la première est une condition nécessaire (mais non suffisante) à la réalisation du second. En effet les expériences de politique de développement qui sont riches d'enseignements mettent en évidence les cas particuliers de croissance sans développement et de croissance appauvrissante.

Des auteurs tels que Kuznets et Kaldor qui ont marqué les premiers travaux sur les stratégies de développement considèrent que durant les premières phases du développement économique la croissance économique devrait être nécessairement associée à une accentuation de l'inégalité de la répartition des revenus.

L'expérience de plusieurs pays (Nouveaux Pays Industrialisés d'Asie du Sud-Est notamment) a infirmé la thèse de ces pionniers de l'économie du développement selon laquelle la croissance économique serait antinomique à la répartition équitable des revenus.

En effet ces pays ont pu concilier des performances économiques remarquables (taux de croissance à deux chiffres) avec une diminution des inégalités et une réduction significative de la pauvreté. Ils ont pu éviter le piège des stratégies de développement excluant qui caractérisent certains pays d'Amérique latine.

Aujourd'hui un consensus semble se dégager aussi bien au niveau des décideurs publics qu'au niveau des partenaires au développement sur la nécessité de concilier les performances économiques avec le progrès social.

Dans la mesure où la croissance n'est pas une fin en soi et qu'elle doit être au service de l'homme sa dimension qualitative importe autant que sa dimension quantitative. Autrement dit la croissance économique doit évoluer avec l'augmentation du bien être au sens large ou le développement humain. Ce dernier, qui concerne surtout les couches sociales défavorisées, se manifeste non seulement par l'augmentation du niveau de vie mais aussi par l'accès à l'éducation et aux soins de santé de qualité ainsi que la satisfaction des besoins de base (accès à l'eau potable, disponibilité d'infrastructures collectives).

La croissance économique de qualité est devenue ainsi un des principaux défis à relever par les pays en développement. La réalisation d'un tel objectif est d'autant plus ardue qu'il n'y a pas de relation mécanique entre la croissance et le développement humain. Une volonté politique sans faille et la mise en oeuvre de mesures spécifiques (réforme agraire, développement des infrastructures rurales, accès à l'éducation, à la santé et au crédit, etc.) sont nécessaires.

La croissance économique et le développement humain s'enrichissent mutuellement. Le développement humain engendre la réalisation de gains de productivité qui favorisent la croissance économique. Par contre les bases de la croissance sont sapées dès lors qu'elle n'est pas accompagnée par un développement humain car la marginalisation d'une partie plus ou moins importante de la population pose des problèmes de fracture sociale. Une telle situation est intenable à moyen et long terme.

De même le développement humain ne saurait être durable sans la croissance économique qui génère les ressources nécessaires au développement humain.

La croissance économique et le développement humain ne se traduisent par des progrès économiques et sociaux significatifs que s'ils s'inscrivent dans la durée. Dès lors une stratégie de développement ne saurait se révéler efficace que si elle s'articule autour du triptyque croissance économique à développement humain à bonne gouvernance.

En effet la durabilité de la croissance économique et du développement humain suppose une bonne gouvernance. Celle-ci est caractérisée notamment par la mise en oeuvre de politiques de qualité, la transparence des processus de décision, la responsabilisation et la participation des différents acteurs, le renforcement de l'Etat de droit.

Si l'Etat joue un rôle capital dans la bonne gouvernance, celle-ci implique également le secteur privé et la société civile.

Le rôle du secteur privé est de créer des emplois et des richesses et de générer des revenus.

La société civile doit prendre des initiatives tendant à favoriser une prise de conscience citoyenne et une participation des populations aux processus de décisions qui ont un impact sur leurs conditions de vie.

Quant à l'Etat, son rôle s'articule autour des axes suivants :

- assurer une bonne gestion macroéconomique en sauvegardant la stabilité macroéconomique, en mettant en place des règles claires et en appliquant des politiques cohérentes ;
- veiller à améliorer la situation du secteur social en luttant contre la pauvreté, en créant les conditions d'une égalité des chances des citoyens et en fournissant des services sociaux de qualité ;
- soutenir le secteur privé en aménageant un environnement favorable. A cette fin l'Etat doit assurer la formation de la main-d'oeuvre, favoriser les innovations technologiques, stimuler les PME/PMI et promouvoir les exportations ;

- promouvoir une justice indépendante et crédible et approfondir la démocratie. L'intérêt de ce type de réforme institutionnelle est de créer et/ou de renforcer des contre-pouvoirs qui constituent le garant de la bonne gouvernance.

La conjugaison de l'action de l'Etat, du secteur privé et de la société civile permet de créer un cercle vertueux bonne gouvernance □ croissance économique □ développement humain et de réaliser les principaux objectifs du développement économique et social.

2 La croissance économique: portée et limites

Si la croissance économique n'est pas une condition suffisante du développement économique et social, elle est le préalable à tout progrès économique et social durable. Elle est d'autant plus cruciale que si elle est fondée sur une base saine (hausse des prix limitée) elle facilite la réalisation des principaux objectifs de la politique économique (absorption du chômage, équilibre extérieur, équilibre des finances publiques).

Jusqu'au début des années 90 l'économie sénégalaise était caractérisée par la faiblesse de la croissance économique qui ne dépassait guère le croît démographique. Les principaux progrès réalisés se limitaient ainsi à l'assainissement de l'économie avec la réduction notable du double déficit des finances publiques et de la balance des paiements. L'impact de la dévaluation du franc CFA sur la croissance du PIB se manifeste par le passage d'un trend de 2 à 3% pendant la période antérieure à la dévaluation à celui de 5% à partir de 1995.

La croissance économique peut être analysée du point de vue de l'offre ou de la demande. Les tableaux I et II indiquent les contributions des différents secteurs et composantes de la demande à la croissance du PIB.

Tableau I : Contributions à la croissance
(optique offre)

	Taux de croissance du PIB	Contribution secteur primaire	Contribution secteur secondaire	Contribution secteur tertiaire	Contribution secteur non marchand
1991	- 0,4	- 1,1	- 0,2	1,0	- 0,1
1992	2,2	0,4	0,9	0,9	0,0
1993	- 2,2	- 1,1	- 0,5	- 1,0	0,3
1994	2,9	1,8	- 0,1	1,1	0,0
1995	5,2	0,5	2,1	2,5	0,1
1996	5,1	1,2	1,0	2,8	0,1
1997	5,0	- 0,5	1,1	4,3	0,1
1998	5,7	- 0,6	1,7	4,3	0,3

Source : Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

Tableau II : Contributions à la croissance
(optique demande)

	Contribution consommation finale	Contribution investissement	Contribution commerce extérieur	Taux de croissance du PIB
1991	- 0,8	- 1,5	1,8	- 0,4
1992	2,9	2,4	- 3,1	2,2
1993	- 1,8	- 1,3	0,8	- 2,2
1994	- 3,2	- 1,7	7,7	2,2
1995	5,1	4,0	- 3,9	5,2
1996	4,1	3,7	- 2,7	5,1
1997	6,9	- 1,1	- 0,7	5,0
1998	5,4	2,4	- 2,2	5,7

Source : MEF

A partir du tableau I on peut constater que la croissance est tirée par le secteur tertiaire qui représente plus de la moitié du PIB et qui est dominé par les activités informelles.

La contribution du secteur primaire (notamment l'agriculture) à la croissance est relativement limitée et en net recul à partir de 1994 c'est à dire durant la période de reprise économique. La faiblesse des performances de ce secteur, dominé par

l'agriculture, tient dans une large mesure à l'absence de modernisation de l'agriculture et aux aléas climatiques.

Si la contribution du secteur secondaire à la croissance du PIB est plus importante que celle du primaire, elle demeure modeste notamment à partir de 1994. Moins d'un tiers de la croissance du PIB est dû au secteur secondaire. En outre les industries manufacturières font preuve de peu de dynamisme. Elles représentent moins de 14% du PIB. Le poids des industries manufacturières dans le PIB est d'autant plus faible que le seuil défini par l'OCDE pour les pays émergents est de l'ordre de 25%.

La faiblesse de la contribution de l'agriculture et de l'industrie explique dans une large mesure le faible contenu en emploi de la croissance économique.

Du côté de la demande on peut constater dans le tableau II que la croissance est tirée essentiellement par la consommation finale. La contribution nette du commerce extérieur à la croissance est négative à partir de 1993. Le regain de compétitivité lié à la dévaluation n'a pas permis d'améliorer de manière significative la balance commerciale. Le déséquilibre des comptes extérieurs s'explique par la faible diversification des exportations, la spécialisation du Sénégal dans des produits à faible valeur ajoutée (arachide, phosphate, pêche), l'absence de substituts locaux des produits importés (biens intermédiaires, biens d'équipements, pétrole).

Il ressort ainsi que l'objectif de croissance tirée par l'investissement et les exportations qui était fixé par les pouvoirs publics n'a pas été atteint.

Les bases de la croissance semblent alors fragiles. En outre en dépit de l'accélération de la croissance celle - ci s'avère insuffisante au regard de la situation du secteur social caractérisée par la persistance du chômage (surtout des jeunes diplômés) et l'ampleur de la pauvreté.

Ce phénomène est illustré par les difficultés de généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à partir du début des années 90. En dépit des mesures d'accompagnement mises en oeuvre par les autorités (création de centres de gestion agréés pour faciliter la tenue de comptabilité et améliorer la transparence des opérations réalisées) les agents de l'informel se sont montrés peu coopératifs. Etant donné les relations étroites entre ces agents économiques et le pouvoir religieux toute tentative de remise en cause de leurs intérêts requiert une prise de risque politique. Or, les pouvoirs publics, obnubilés par leur réélection, ont toujours adopté une attitude pusillanime qui préserve le statu quo.

Un problème d'équité fiscale se pose alors dans la mesure où les salariés qui sont soumis au régime de la retenue à la source ne peuvent pas échapper à l'impôt alors que les hauts et moyens revenus de l'informel qui ne subissent pas cette contrainte paient peu ou pas d'impôts sur le revenu. Ce problème est d'autant plus aigu que l'administration fiscale ne dispose pas des moyens matériels et humains pour remplir sa mission. Par exemple cette administration qui rapporte à l'Etat, environ 20 milliards de FCFA, n'est toujours pas informatisée! Une telle situation ne favorise ni la transparence ni l'efficacité de la gestion des services fiscaux.

L'étroitesse de l'assiette fiscale est illustrée dans le cas des impôts sur le revenu des personnes physiques par la faible proportion des contribuables par rapport à la population. Le tableau V indique l'évolution des salariés du secteur moderne et de la fonction publique qui constituent les contribuables de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. On peut constater que ces contribuables représentent moins de 2% de la population totale. Seules les personnes physiques qui sont soumises au régime de la retenue à la source et qui ne peuvent pas échapper à l'impôt s'acquittent de leur devoir de citoyen. L'inefficience de l'administration fiscale et le manque de volonté politique perpétuent l'iniquité fiscale.

Tableau V : Evolution du nombre de salariés ou des contribuables personnes physiques

	1993	1994	1995	1996	1997
Salariés du secteur moderne	60 104	58293	70282	68803	64382
Salariés de la fonction publique	67 093	66696	67 049	67 029	66 311
Total salariés	127 197	124 989	137 331	135 832	130 693
Total salariés/Population	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%

Source: MEF

b) La structure fiscale

L'évolution de la structure fiscale est indiquée par le tableau VI. Les impôts sur le revenu représentent moins du quart des recettes de l'Etat. Le rendement de l'impôt assis sur l'activité domestique est ainsi relativement faible. La dévaluation du franc CFA n'a pas permis d'inverser cette tendance. La structure du système fiscal est marquée par la prépondérance des impôts indirects qui représentent plus de 75% du total.

Les pouvoirs publics ont une préférence pour l'impôt indirect qui est plus facile à collecter (notamment au niveau du cordon douanier). Cet impôt a la particularité d'être indolore car il ne frappe pas le patrimoine des couches sociales aisées qui ont une forte influence politique. Cependant cette situation est problématique dans la mesure où l'impôt indirect comporte des inconvénients aussi bien sur le plan économique que sur le plan social. En effet l'impôt indirect est répercuté sur le prix de vente par les producteurs. Il modifie les prix relatifs et entraîne une distorsion de l'allocation des ressources. Par ailleurs l'impôt a une fonction sociale et à ce titre il est censé corriger les inégalités de la répartition des revenus à travers sa progressivité. Or, en présence d'un impôt indirect le riche et le pauvre supportent la même charge fiscale alors qu'ils n'ont pas les mêmes facultés contributives. L'impôt indirect n'est pas un impôt juste parce qu'il viole le principe de base de l'équité fiscale. Il ressort ainsi que le système fiscal sénégalais qui est dominé par les impôts indirects n'est pas équitable.

**Tableau VI: Structure des recettes fiscales
du budget de l'Etat**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Impôts sur Revenus et CFCE	27,9	23,2	21,0	21,8	21,4	21,6	23,1
Taxes sur b&s	19,6	21,8	21,8	22,8	23,8	25,6	27,9
Impôts sur comm. ext.	38,0	37,2	41,1	42,5	45,2	41,9	40,9
Impôts sur la propriété	4,7	3,7	3,8	3,0	3,1	3,7	3,5
Recet. non fisc.	15,8	13,9	11,1	9,8	6,3	7,2	4,6

Source: MEFP

CFCE: Contribution forfaitaire à la charge des employeurs

3.1.2/ Les recettes des collectivités locales

L'impôt mobilisé par les collectivités locales a essentiellement pour assiette la valeur locative de la propriété foncière occupée en propre, donnée en location ou prise en location. Parmi les impôts locaux on peut distinguer les contributions foncières sur les propriétés bâties (CFPB) et non bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la surtaxe foncière, les impôts per capita et les patentes.

Dans le cas des CFPB le tableau VII indique que les recettes collectées sont inférieures à 3 milliards de FCFA dans la région de Dakar en 1996 et n'atteignent pas 3,5 milliards sur l'ensemble du territoire. Le taux de recouvrement (rapport recouvrement/émissions) qui varie suivant les années et les régions est limité et n'atteint pas les 4/5è. La faiblesse du rendement des recettes foncières est liée à un problème de transparence du patrimoine des contribuables et à l'inefficacité du recouvrement. Dans l'agglomération dakaroise par exemple on est frappé par la contradiction entre le développement rapide de l'habitat et la faiblesse du rendement de l'impôt foncier

Le projet de cadastre fiscal qui a été réalisé dans les années 90 avait pour objectif de rendre plus transparent le patrimoine des contribuables, d'élargir l'assiette et d'améliorer

le recouvrement des impôts fonciers. L'impact de cette réforme fiscale a été limité pour plusieurs raisons:

- la couverture géographique du cadastre est faible parce qu'elle concerne uniquement trois régions : Dakar, Mbour et Ziguinchor. L'objectif est d'étendre l'expérience aux communes de 60 000 habitants et plus tard aux communautés rurales;
- l'administration fiscale n'est pas dotée de moyens conséquents pour mener à bien la collecte des impôts;
- le seuil à partir duquel l'impôt foncier est appliqué est relativement élevé car la valeur locative de la propriété bâtie doit être supérieure à 1 500 000 FCFA.

Tableau VII: Montant (millions de FCFA) et taux de recouvrement des contributions foncières sur le patrimoine bâti (%)

	1993	1994	1995	1996
Dakar	1972 (49%)	1656 (41%)	3074 (76%)	2852 (69%)
Diourbel	23 (97%)	13 (38%)	31 (102%)	19 (135%)
Fatick	2 (10%)	3 (14%)	7 (39%)	14 (66%)
Kolda	15 (81%)	20 (78%)	23 (114%)	33 (135%)
Kaolack	48 (37%)	52 (40%)	80 (76%)	111 (94%)
Louga	11 (51%)	13 (62%)	17 (93%)	13 (63%)
St - Louis	119 (117%)	44 (45%)	62 (71%)	73 (76%)
Tamba	3 (15%)	12 (60%)	14 (66%)	14 (52%)
Thiès	44 (43%)	30 (31%)	32 (34%)	22 (18%)
Ziguinchor	38 (40%)	54 (55%)	88 (98%)	104 (102%)
TOTAL	2275 (50%)	1897 (41%)	3429 (75%)	3256 (70%)

Source : Cabinet CABEX

Le tableau VIII indique l'évolution des recettes des collectivités locales. Celles-ci sont relativement faibles dans la mesure où elles n'atteignent pas 10% des recettes du budget de l'Etat. En moyenne les impôts collectés dans la région de Dakar représentent 5,53% du budget de l'Etat alors que ceux des autres collectivités locales tombent à 1,62%.

La charge fiscale locale est inégalement répartie entre les collectivités locales car comme on peut le constater dans le tableau IX les impôts locaux sont mobilisés, pour l'essentiel, auprès des communes. La part relative des communes et des communautés rurales des de 93,9% et 6,1% respectivement. Il convient de préciser que la commune de Dakar représente 82% du budget des communes. Ce déséquilibre traduit en particulier la concentration des activités économiques dans la capitale.

Il apparaît ainsi qu'au niveau local des gisements fiscaux ne sont pas exploités et l'effort fiscal est inégalement partagé.

Tableau VIII: Budget de l'Etat et budget collectivités locales (par région)

	Réalizations (en millions de F CFA)				Part relative (en %)				
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996	Moyenne
Budget de l'Etat	255.900,00	301.500,00	366.200,00	394.300,00	100	100	100	100	100
Région de Dakar		17.189,08	15.544,87	19.635,51	19.322,54	6,72	5,16	5,36	4,90
Région de Diourbel	408,85	512,16	504,55	700,11	0,16	0,17	0,14	0,18	0,16
Région de Fatick	253,01	398,06	311,34	331,84	0,10	0,13	0,09	0,08	0,10
Région de Kolda	170,21	411,79	337,23	345,72	0,07	0,14	0,09	0,09	0,10
Région de Kaolack	955,39	1.181,17	1291,19	1381,96	0,37	0,39	0,35	0,35	0,37
Région de Louga	322,33	434,78	426,39	435,01	0,13	0,14	0,12	0,11	0,12
Région de Saint Louis	470,04	1138,05	971,44	1131,59	0,18	0,38	0,27	0,29	0,28
Région de Tamba	170,66	299,35	278,37	274,44	0,07	0,10	0,08	0,07	0,08
Région de Thiès	769,12	1098,31	611,77	1182,04	0,30	0,36	0,17	0,30	0,28
Région Ziguinchor	291,93	439,18	521,17	510,71	0,11	0,15	0,14	0,13	0,13

Source : Cabinet CABEX

Tableau IX: Part des communes et des communautés rurales dans le budget des collectivités locales

	Réalizations(en millions de F CFA)				Part relative (%)			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Budget coll. Locales	21.000,62	21457,71	24.888,97	25.615,95	100	100	100	100
Communes	20.029,30	19.785,40	23.498,62	23.992,84	95,337	92,21	94,41	93,66
Communautés rurales	971,32	1672,31	1390,35	1623,11	4,63	7,79	5,59	6,34

Source : Cabinet CABEX

3.2/ La dette publique.

Pendant les années 80 le fardeau de la dette constituait une des principales entraves à la croissance économique. Le profil de la dette extérieure s'est améliorée au cours des années 90, la dette extérieure étant composée essentiellement de prêts concessionnels notamment auprès des organismes multilatéraux (Banque Mondiale, FMI) et le Sénégal ayant bénéficié de plusieurs rééchelonnements et remises de dette.

Le tableau X indique que si le ratio dette/PIB a augmenté avec la dévaluation du franc CFA il diminue régulièrement et s'établit à 72% environ en 1998 c'est-à-dire nettement en deçà du seuil de solvabilité (150%).

De même le ratio service de la dette/exportations est passé de 22,40% en 1990 à 10% en 1998, le seuil critique à partir duquel la liquidité d'un pays risque d'être compromise étant fixé à 20%.

Le service de la dette qui représentait près d'un tiers des recettes fiscales en 1990 est passé à moins d'un cinquième des recettes fiscales en 1998.

En dépit de cette amélioration du profil de la dette le Sénégal a pu bénéficier de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). En effet les critères d'éligibilité ont été redéfinis au sommet de Cologne de 1999 : la valeur actuelle nette de la dette doit être supérieure ou égale à 150 % et 250 % des recettes publiques. Dans le cas du Sénégal la valeur

actuelle nette de la dette représente 162 % des exportations et 305 % des recettes de l'Etat. Le gouvernement sénégalais a bénéficié ainsi d'un allègement de dette de 452 millions de dollars US.

Tableau X : Indicateurs de la dette publique extérieure (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
D/PIB	55,1	56,1	58,6	66,5	88,7	76,8	77,2	77,6	71,6
SD/X	22,4	21,0	20,5	20,4	21,7	17,9	16,3	13,8	9,6
SD/RT	31,6	27,4	30,2	28,6	46,9	35,2	30,1	27,6	18,2

Source: MEF

D: encours dette extérieure

X: exportations de biens et services

SD: service dette extérieure

RT: recettes totales

3.3 Les dépenses publiques

Elles revêtent une importance capitale dans la mesure où elles constituent un des principaux canaux à travers lesquels l'Etat agit sur la croissance économique.

3.3.1/ Les dépenses du budget de l'Etat

La politique de dépenses publiques peut être appréciée à partir de la structure de celles-ci, leur efficacité et leur équité.

L'évolution de la structure des dépenses publiques est retracée dans le tableau XI. La volonté de maîtriser l'évolution de la masse salariale se traduit par la baisse de la part de la consommation publique dans le total des dépenses. Elle est passée ainsi de 57% environ en 1990 à 47,5% en 1996. A l'exception des années 96 et 98 cette baisse est régulière.

L'orientation libérale de la politique économique est mise en évidence par la part des transferts et subventions qui est fixée en deçà de 10% de des dépenses totales.

Quant aux dépenses d'investissement leur part dans le total a augmenté considérablement en passant de 13,5% en 1990 à 35,4% en 1998. On note ainsi une amélioration de l'allocation des ressources publiques avec l'arbitrage en faveur des dépenses d'investissement au détriment des dépenses de consommation.

En outre on note qu'en moyenne, sur la période 1990-1998, les dépenses publiques en capital sont financées sur ressources propres à hauteur de 40% environ (tableau XIII).

Tableau XI : Structure des dépenses publiques et prêts nets (% par rapport au total)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Consommation	57,1	53,0	58,2	56,5	46,8	46,8	50,0	45,0	47,5
Investissement	13,5	18,6	23,3	20,3	23,6	26,5	28,5	37,2	35,4
Transferts	8,5	9,3	11,1	10,6	7,9	6,8	6,5	9,1	7,5
Intérêts dette publique	12,7	11,9	9,0	10,8	16,8	14,5	12,5	12,4	7,0

Source : MEF

Tableau XII: Autofinancement dépenses en capital (%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
44,2	42,6	56,4	43,0	26,1	30,3	32,6	39,0	44,9

Source: MEF

Cependant en dépit des progrès réalisés en matière de rationalisation des finances publiques on peut constater un déficit des infrastructures de base. Par exemple seuls 23% de la population disposent de l'électricité et 27,4% sont approvisionnés en eau par un robinet interne. La consommation de combustibles atteint encore un niveau relativement élevé dans la mesure où elle représente 55% de la consommation énergétique.

En outre le niveau et la structure des dépenses publiques ne sont pas conformes aux exigences du développement humain et de l'initiative 20/20 (tableau XIII)

Tableau XIII : Dépenses publiques et développement humain

	1995	1996	1997	1998	Normes
Ratio de dépenses publiques	19,8%	18,1%	17,7%	18,1%	25%
Ratio de dépenses sociales	33,3%	39,8%	38,3%	40,1%	40,0%
Ratio de dépenses sociales prioritaires	31,7%	33,1%	30,2%	27,9%	50,0%
Ratio de dépenses de développement humain	2,1%	2,2	2,4%	2,0%	2,0%
Niveau d'atteinte de l'objectif 20/20	10,6%	13,2%	11,6%	11,2%	20,0%
Ecart par rapport à l'objectif	9,4	6,8	8,4	8,8	

Source : Cabinet EMAP

Le ratio de dépenses publiques (dépenses publiques/PNB) a diminué régulièrement en passant de 19,8% en 1995 à 18,1% en 1998. Il s'établit ainsi à un niveau nettement inférieur à la norme de 25%

En ce qui concerne les dépenses sociales elles ont connu une forte croissance qui a permis de dépasser légèrement la norme de 40% en 1998. Quant aux dépenses prioritaires elles s'établissent largement en deçà de la norme de 50%. Au total le ratio de dépenses de développement humain qui constitue une résultante de ces trois types de dépenses est d'environ 2% alors que la norme est fixée à 5%.

En outre le gap par rapport à l'initiative 20 - 20 est relativement élevé dans la mesure où il est d'environ 9 points en 1998.

En ce qui concerne l'affectation de l'aide extérieure on constate également (tableau XIV) que les résultats sont en deçà des normes fixées par l'initiative 20/20. Sur la période 1994 - 1997 le ratio services sociaux de base/aide extérieure atteint un plafond (15,9%) en 1995 et se fixe à 12% en 1998.

Tableau XIV : Aide extérieure et services sociaux de base (%)

	1994	1995	1996	1997
SS/Aide	18,1	22,7	25,8	28,0
SSB/Aide	9,3	15,9	12,0	15,6

Source : PNUD

SS : services sociaux

SSB : services sociaux de base

Ces résultats suggèrent que même si le poids des dépenses sociales est relativement élevé dans le budget de l'Etat celles-ci ne sont pas suffisamment orientées vers les pauvres. Une ré-allocation de ces dépenses vers la satisfaction des populations défavorisées s'impose.

Par ailleurs l'examen des dépenses publiques réalisées dans le cadre du Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) indique que l'action de l'Etat ne favorise pas une correction des inégalités régionales. Le tableau XVI montre que l'essentiel des projets sont réalisés au profit de la région de Dakar qui absorbe plus de 41% du total alors qu'elle constitue la région la plus développée. Par contre la région de Kolda qui est la plus défavorisée accueille moins de 3% des projets du PTIP.*

Tableau XVI: Répartition régionale projets PTIP 1999/2000¹

Dakar	41,4%
Diourbel	3,2%
Fatick	2,7%
Kaolack	5,9%
Kolda	2,7%
Louga	2,1%
St - Louis	16,7%
Tamba	8,6%
Thiès	7,5%
Ziguinchor	9,1%

Source : Direction de la Planification

3.3.3/ Les dépenses des collectivités locales

L'évolution des dépenses des collectivités locales est retracée dans le tableau XVII. Ces dépenses sont marquées par leur faiblesse relative et leur déséquilibre en faveur des dépenses de fonctionnement. Pour l'année 1996 les dépenses totales par habitant des collectivités locales s'élevaient à 1427 F pour la région de Dakar, 334 F pour la région de

¹ La répartition régionale de l'enveloppe financière des projets ne modifie pas fondamentalement ce classement établi à parit du nombre de projets inscrits au PTIP.

Thiès, 264 F pour la région de Louga et 256 F pour la région de Kaolack. Il apparaît ainsi que le volume de services rendus par les collectivités locales est très faible.

L'inefficacité des collectivités locales est illustrée par le poids écrasant des dépenses de fonctionnement qui représentent, en moyenne, plus de 80% des dépenses totales. Cette situation est d'autant plus dommageable que le niveau de qualification des personnels est généralement faible et le recrutement est souvent effectué sur des bases clientèles.

Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont inférieures, en moyenne, à 3% du PIB. La capacité de financement des collectivités locales étant faible leur effort d'investissement est tributaire des subventions d'équipement ponctuelles (programme AGETIP).

La faiblesse et l'allocation inefficace des ressources des collectivités locales remettent en cause la réussite de la politique de décentralisation. L'absence de mesures d'accompagnement appropriées (augmentation conséquente des moyens humains, matériels et financiers) risque de remettre en cause cette importante réforme administrative.

Tableau XVII: Les dépenses des collectivités locales

	Réalizations (millions FCFA)				Part relative (%)			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Dépenses totales	19306,7	22731,55	24255,33	26590,47	100	100	100	100
Dépenses de fonctionnement	15776,11	18648,85	20697,98	20037,84	81,72	82,04	85,33	75,36
Dépenses d'investissement	3528,58	4082,70	3557,35	6552,63	18,28	17,96	14,67	24,64
Dépenses d'investissement/PIB	2,3%	2,0%	1,6%	2,8%				

Source : CABEX - MEFP

4/ La politique monétaire : stabilité des prix et défaillances du système financier.

La politique monétaire étant définie au niveau de l'UEMOA la marge de manoeuvre des autorités sénégalaises est étroite. La réforme de la politique monétaire de 1989 est

marquée par la libéralisation du marché du crédit avec l'abandon de la politique sélective du crédit, l'adoption de nouvelles règles d'intervention de la BCEAO.

Sous l'effet des dispositifs institutionnels de la Zone franc et des conditionnalités des programmes d'ajustement structurel la politique monétaire s'est révélée restrictive. Par conséquent hormis l'épisode de la dévaluation les prix sont relativement stables. L'inflation mesurée par le déflateur du PIB est inférieure à 3%.

Pendant la contribution des banques au financement de l'investissement est très faible (tableau XII). L'investissement des entreprises est alors financé essentiellement par autofinancement, ce qui est révélateur de la répression financière du secteur privé. Avec la disparition des banques de développement, la faible diversification du système financier et le caractère relativement liquide des ressources des banques le problème du financement interne du développement reste entier.

Tableau XVIII: Contribution des banques au financement de l'investissement

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Δ CMLT	12,6	-	5,2	2,9	-	0,9	8,9	1,4
FBCF								

Source: BCEAO

CMLT: Crédit à moyen et long terme
FBCF: Formation brute de capital fixe.

Le modèle de banque en vigueur est celui de la banque de luxe qui pratique une politique d'écrémage de la clientèle en établissant des barrières à l'entrée. Par conséquent la plupart des ménages, notamment les plus défavorisés, sont exclus du système bancaire formel. Depuis le début des années 90 on note le développement de la microfinance qui tend à pallier les insuffisances du système financier moderne. Plusieurs institutions financières (mutuelles d'épargne et de crédit) du type de la Grameen Bank (banque des pauvres) ont été mises en place généralement grâce à des lignes de crédit des partenaires au développement.

Le nombre de prêts et l'encours de crédit de ces institutions évoluent rapidement . L'encours de crédit a connu un taux de croissance annuel moyen de 32,4% entre 1993 et 1998 alors que le nombre de prêts a augmenté de 37% par an entre 1996 et 1998. Cependant l'encours global reste modeste car en 1997 il représente 2,6% du crédit intérieur alors qu'avec l'ampleur de la pauvreté le public-cible représente la majorité de la population.

Même si les autorités de l'UEMOA ont aménagé un cadre juridique pour ces institutions financières, celles-ci devraient être encouragées davantage notamment à travers un refinancement à des conditions douces.

5/ Le secteur extérieur: les difficultés d'une relance par les exportations

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA un des principaux objectifs fixés par les pouvoirs publics sénégalais consistait à promouvoir une croissance tirée par les exportations et l'investissement. Cependant la balance des biens et services demeure structurellement déficitaire et le déficit du compte courant, hors dons, s'élève à 7% du en 1998.

Les exportations sénégalaises revêtent deux caractéristiques majeures: la faible valeur ajoutée des principaux produits exportés et leur forte concentration. En effet les principaux produits exportés sont les produits arachidières, les produits halieutiques, le phosphate et le tourisme.

Les exportations de produits arachidières sont limitées par des contraintes d'offre et de demande.

Du côté de l'offre on retrouve la pluviométrie, la baisse de rendements, la faible utilisation de l'engrais et les difficultés d'accès au crédit.

Du côté de la demande on note une diminution de la demande mondiale d'oléagineux et surtout une baisse tendancielle de la part relative de l'arachide dans la demande d'oléagineux. L'huile d'arachide est sérieusement concurrencée par le soja et le tournesol.

En ce qui concerne les tourteaux exportés par le Sénégal, leur part dans le marché européen, qui est leur principale destination, est passée de 10% dans les années 70 à moins de 1% dans les années 90.

Quant aux exportations de produits halieutiques elles sont limitées par plusieurs contraintes:

- la pêche démersale est une activité saisonnière et l'outil de production (chalutiers) est vieillissant (la moyenne d'âge est égale à 23 ans alors que le délai normal d'amortissement est de 10 ans).

Les problèmes d'ordre logistique (capacités de fret) limitent considérablement les exportations de produits frais.

La persistance de ces contraintes structurelles et la faible part des exportations non traditionnelles expliquent pourquoi l'économie sénégalaise n'a pas tiré meilleur parti de la politique de libéralisation mise en oeuvre dans les années 80 et 90 et surtout des gains de compétitivités résultant de la dévaluation du franc CFA. Toute politique de promotion des exportations doit être axée sur la diversification de celles-ci notamment avec l'amélioration soutenue de la compétitivité et de la qualité de la spécialisation. A ce titre la part des produits manufacturiers dans la valeur ajoutée totale et dans les exportations devrait augmenter considérablement. Une telle évolution a le double avantage de diminuer la vulnérabilité de l'économie sénégalaise en la rendant moins tributaire des fluctuations des prix des matières premières et d'améliorer la situation du marché du travail. En effet le secteur manufacturier étant l'un des secteurs qui créent le plus d'emploi son développement est un des meilleurs garants de la réduction de la pauvreté au Sénégal. Une stratégie de croissance tirée par les exportations ne saurait être efficace que si elle est accompagnée par une modification de la structure des exportations en faveur des produits à forte valeur ajoutée.

6/ Les politiques sectorielles : la persistance des contraintes d'offre.

Différentes réformes sectorielles ont été mises en oeuvre dans le cadre des programmes d'ajustement structurel afin de promouvoir la croissance économique. En particulier la

politique agricole (6.1) et la politique industrielle (6.2) ont été réorientées et la taille du secteur public a considérablement diminué (6.3).

6.1/ La politique agricole.

Jusqu'au début des années 80 la politique agricole était caractérisée par une intervention marquée de l'Etat (prix administrés, encadrement du monde rural, contrôle circuits de commercialisation).

La nouvelle Politique Agricole (NPA) qui a été adoptée au milieu des années 80 a entamé le désengagement de l'Etat du secteur agricole avec le dépérissement des structures d'encadrement. Les objectifs de la NPA étaient de responsabiliser les producteurs ruraux à travers une politique de prix incitatifs, la disponibilité du crédit, la gestion et la distribution efficaces des facteurs de productions. L'autosuffisance alimentaire était un des résultats attendus de cette politique.

Au début des années 90 la politique agricole a été de nouveau infléchiée avec l'adoption du Programme d'Ajustement Sectoriel de l'Agriculture (PASA). Le PASA réaffirme l'orientation libérale de la politique agricole et substitue la stratégie de sécurité alimentaire à celle d'autosuffisance alimentaire.

Les différentes réformes mises en oeuvre n'ont pas permis de résoudre fondamentalement les problèmes du secteur. Celui-ci est toujours soumis à des contraintes d'ordre physique et financier.

Les contraintes d'ordre physique tiennent aux limites de la culture extensive et aux problèmes de l'eau.

La contrainte financière du secteur agricole est relativement serrée dans la mesure où ce secteur reçoit moins de 3% des crédits distribués.

La faiblesse des revenus ruraux, le dépérissement rapide des structures d'encadrement et le rationnement du crédit rural expliquent les difficultés des paysans de disposer d'intrants et de moderniser l'agriculture.

Ce secteur qui emploie plus de 60% de la population représente moins de 10% du PIB. Ce qui illustre la faiblesse de la productivité agricole. La persistance du cercle vicieux (productivité faible → revenus faibles épargne et crédit faibles → investissement faible → productivité faible) explique l'ampleur et le caractère structurel de la pauvreté en milieu rural.

Les faibles performances du secteur agricole ont exacerbé le problème de la sécurité alimentaire. Les besoins nutritionnels d'une importante partie de la population ne sont pas satisfaits. Ainsi 22% environ des enfants âgés de 6 à 59 mois accusent un déficit pondéral. Les zones rurales sont plus affectées que les zones urbaines la proportion des enfants victimes d'un déficit pondéral ou d'un retard de croissance y étant deux fois plus élevée.

Par ailleurs l'orientation régionale des investissements publics réalisés dans le secteur agricole ne corrige pas les inégalités et la pauvreté (Christensen, 1996). Ces investissements sont concentrés dans les zones où prédominent les cultures irriguées alors que la pauvreté est plus marquée chez les populations qui vivent des cultures pluviales. Ainsi la vallée du fleuve Sénégal et la Casamance absorbent 65 à 70 % du total des investissements publics. En ce qui concerne la vallée du fleuve Sénégal elle reçoit 40 % du total des investissements publics alors que seuls 4,4 % des ménages de cette région vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Par contre le bassin arachidier reçoit moins de 5% du total des investissements alors que plus de la moitié des ménages vivent au-dessous du seuil de pauvreté.

6.2/ La politique industrielle.

Jusqu'au début des années 80 la mise en _oeuvre d'une politique commerciale protectionniste (importà substitution) avait engendré des distorsions et surcoùts pour l'économie sénégalaise:

- un niveau élevé des dépenses fiscales (code des investissements);
- la montée de l'endettement public;
- le niveau élevé des prix des produits locaux vendus sur les marchés intérieurs et les problèmes de compétitivité sur les marchés extérieurs.

C'est dans un tel contexte que la Nouvelle Politique Industrielle a été adoptée au milieu des années 80. Elle avait pour objectifs d'améliorer la compétitivité des entreprises industrielles ainsi que leurs performances en termes de valeur ajoutée et de création d'emplois. Les mesures de politique économique prévues à cet effet consistaient à libéraliser le secteur (suppression barrières non tarifaires et baisse des tarifs douaniers), diminuer le coût des intrants, rendre plus aisé l'accès au crédit (mise en place ligue APEX), simplifier les procédures administratives, (création du guichet unique).

Les résultats de la NPI n'ont pas répondu aux attentes. En effet si les mesures positives (déprotection et exposition à la concurrence) ont été appliquées rapidement, les mesures négatives (diminution du coût des intrants, accès au crédit) ont été soit mal appliquées soit ajournées.

En outre il semble que les hommes d'affaires industriels ou les capitalistes animés par le goût du risque et l'innovation technologique soient une espèce rare au Sénégal. C'est pourquoi même au lendemain de la dévaluation beaucoup d'investisseurs locaux potentiels hésitent à faire le saut qualitatif en passant des activités commerciales aux activités industrielles.

Sur la période 1990 à 1998 le taux de croissance de l'industrie est légèrement inférieur à celui du PIB (3,1% contre 3,4% respectivement). La part de la valeur ajoutée manufacturière dans le PIB est inférieure à 15%. On est loin du seuil critique de 25 % qui caractérise les pays émergents. Cette situation est d'autant plus dommageable que le développement des activités manufacturières est un des principaux moyens de résorber le chômage et de faire reculer la pauvreté.

6.3/ La réforme du secteur parapublic

Ce volet du programme d'ajustement structurel a pour objectifs de corriger l'hypertrophie du secteur public, de diminuer le déficit budgétaire et l'endettement public et de rationaliser la gestion du secteur public et parapublic.

L'Etat ne détient aujourd'hui qu'une participation minoritaire dans le secteur bancaire et le programme de privatisation des entreprises non financières qui a été réalisé au cours des années 90 s'est traduit par une réduction de 25% du portefeuille de l'Etat.

Cependant le développement d'une actionnariat populaire est une occasion manquée lors des opérations de privatisations.

On peut déplorer également le manque de transparence de l'utilisation des recettes de la privatisation qui étaient proches de 100 milliards FCFA en 1998.

7/ L'environnement économique : les symptômes de la mal gouvernance

Dans un contexte de libéralisation une des principales missions de l'Etat est de créer un environnement propice à l'investissement et au développement du secteur privé.

Cela passe par la stabilité macroéconomique, la crédibilité des institutions et des politiques poursuivies, la qualité du risque-pays et du climat des affaires qui jouent un rôle déterminant dans la décision d'investir des agents privés nationaux et étrangers.

Les réformes entreprises depuis le début des années 80 ont permis de réaliser des progrès considérables dans le domaine de la stabilisation macroéconomique (assainissement financier, baisse du déficit de la balance des paiements, stabilité des prix, modification du partage des crédits distribués en faveur du secteur privé et au détriment du secteur public).

Cependant la situation est moins favorable dans le domaine de la transparence. Selon le classement établi par Transparency International en 1998 le Sénégal représente le 9^{ème} pays africain le plus corrompu. De même il est classé en 15^{ème} position sur la base de la cotation de risque à pays établi par International Investor pour les pays africains.

La fuite des capitaux est un des principaux critères qui permettent d'apprécier la qualité de l'environnement économique et de la gouvernance. Nous avons estimé la fuite des capitaux sur la période 1987-1994. Les résultats indiquent que si la fuite des capitaux

n'est pas observée durant chaque année (il y a une alternance entre la fuite et les reflux de capitaux) elle atteint des proportions considérables. Le cumul de la fuite des capitaux sur la période 1987-1994 est de l'ordre de 778 milliards de FCFA.

Cette fuite des capitaux étant assimilable à une fuite des investissements, elle est particulièrement dommageable pour l'économie sénégalaise. Elle est révélatrice d'un déficit de transparence et de l'ampleur de la corruption. En effet la lutte contre la corruption n'a pas été une priorité pour les pouvoirs publics pendant ces dernières années. Cette impression est confirmée par le fait que peu de responsables de haut niveau ont été sanctionnés pour fait de corruption.

Le niveau relativement élevé des coûts de transaction (facteurs techniques de production comme l'eau, l'électricité et le téléphone, conditions débitrices appliquées par les banques à la clientèle) pose des problèmes de compétitivité aux entreprises et rend l'environnement économique sénégalais peu attractif.

Ainsi les taux d'intérêt débiteurs réels sont généralement supérieurs à 10%, ce qui entrave sérieusement l'investissement dans l'agriculture et l'industrie. En outre dans le cas de l'électricité les tarifs appliqués au Sénégal sont généralement plus élevés que ceux des autres pays membres de l'UEMOA. Pour la basse tension les tarifs du Sénégal sont supérieurs de 72% à ceux du Togo, de 62% à ceux du Bénin, de 50% à ceux du Niger et du Burkina Faso, de 33% à ceux de la Côte d'Ivoire et de 31% à ceux du Mali.

Pour la moyenne tension le Sénégal a des tarifs supérieurs de 50% à ceux de la Côte d'Ivoire, de 36% à ceux du Bénin et de 10% à ceux du Burkina Faso.

La Côte d'Ivoire, le Niger et le Sénégal sont les seuls pays de l'Union qui disposent d'un réseau électrique haute tension. Les tarifs en vigueur au Sénégal sont inférieurs à ceux du Niger de 48% en heure hors pointe et de 4% en heure de pointe. Ils sont supérieurs à ceux de la Côte d'Ivoire de 146% en heure hors pointe et de 213,5% en heure de pointe.

8/ La situation sociale : le défi du développement humain

La situation sociale s'est beaucoup dégradée depuis une vingtaine d'années avec l'application des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. Elle illustre

l'échec relatif des réformes qui n'ont pas pu inverser la tendance à l'appauvrissement de larges couches de la population.

Pendant très longtemps la croissance n'a pas été au rendez vous et la reprise économique amorcée au lendemain de la dévaluation n'a pas encore eu d'impact significatif sur le secteur social dans la mesure où elle ne s'est pas traduite par des créations d'emplois et une baisse significative du chômage.

L'ampleur de la pauvreté est particulièrement préoccupante. Plus d'un ménage sénégalais sur deux vit au dessous du seuil de pauvreté absolue. La proportion des ménages pauvres au Sénégal (58%) est d'ailleurs plus élevée que la moyenne des pays africains (44%)¹.

La pauvreté a une dimension matérielle et une dimension humaine. La pauvreté matérielle peut être mesurée par le revenu alors que la pauvreté humaine est saisie à travers la satisfaction de besoins de base tels que l'accès au soins de santé, l'acquisition du savoir, les libertés individuelles.

Les indicateurs sociaux proposés par le PNUD (Indicateur du Développement humain, Indicateur sexospécifique de Développement humain, Indicateur de Pauvreté Humaine) constituent aujourd'hui les indicateurs de bien-être les plus complets et les plus pertinents (cf encadré).

Le tableau XIX fournit des informations sur ces différents indicateurs sociaux. En comparant la situation du Sénégal à celle des autres pays en développement (total pays en développement, Pays Moins Avancés et Pays d'Afrique au Sud du Sahara) on constate que le niveau du développement humain est relativement faible au Sénégal.

L'IDH enregistré au Sénégal est plus faible que la moyenne des pays en développement, des pays africains et même des pays moins avancés (PMA). Cette mauvaise performance tient davantage à la faiblesse du taux d'alphabétisation des adultes qu'au revenu par tête. En effet depuis que le PNUD a commencé à publier l'IDH en 1990 le classement du

¹ cf Rapport CEA 1999

Sénégal sur la base de l'IDH est plus défavorable que celui qui est établi à partir du revenu par habitant.

Tableau XIX: Indicateurs sociaux (1997)

	Sénégal	Total pays en développement	Pays avancés	Afrique Subsaharienne
PIB habitant (PPA)	1730	3240	992	1534
Taux d'alphabétisation des adultes	34,6	71,4	50,7	58,5
Espérance de vie à la naissance	52,3	64,4	51,7	48,9
IDH	0,426	0,637	0,430	0,463
ISDH	0,417	0,630	0,415	0,454
IPH (%)	49,6	27,7	44,9	40,6

Source: Rapport Mondial sur le Développement Humain 1999 PNUD

IDH: Indicateur de Développement Humain
 ISDH: Indicateur Sexospécifique du DH
 IPH: Indicateur Pauvreté Humaine (% population)

La situation est plus préoccupante pour l'IPH. En effet, près de la moitié de la population cumule de lourds handicaps et souffre de la pauvreté humaine contre moins de 30% pour l'ensemble des pays en développement et près de 41% pour les pays d'Afrique au Sud du Sahara.

Les moyennes nationales cachent les disparités régionales. Le tableau XX présente la situation du développement humain au niveau national et dans les régions pour l'année 1995.

Tableau XX: indicateurs nationaux et régionaux du Développement Humain.

	Sénégal	Dakar	Ziguin.	Diourbel	St-Louis	Tamba.	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda
IDH	0,32	0,438	0,385	0,262	0,307	0,222	0,315	0,301	0,277	0,301	0,213
ISDH	0,258	0,341	0,300	0,219	0,256	0,192	0,207	0,264	0,234	0,238	0,173
IPH	50,56	32,19	50,91	62,65	53,51	63,70	48,58	53,98	59,29	54,98	68,68

Source: PNUD - UNICEF

On constate que la situation de Dakar est plus avantageuse que la moyenne nationale pour chacun des indicateurs du développement humain.

La région de Kolda est la région la plus défavorisée du Sénégal du point de vue du développement humain. Elle enregistre les plus mauvaises performances pour chacun des indicateurs. Près de 70% de la population de cette région souffrent de la pauvreté humaine.

Les régions de Tambacounda, de Diourbel et de Louga sont également relativement défavorisées.

Les mauvaises performances enregistrées dans le secteur social appellent la mise en oeuvre de mesures hardies pour faire reculer la pauvreté dans les différents aspects et promouvoir le développement humain.

9/ Eléments d'une stratégie de croissance et de développement humain

Le contexte économique et politique actuel est particulièrement propice à la réussite d'une stratégie de croissance et de développement.

Les acquis des réformes mises en oeuvre (assainissement de l'économie et des finances publiques) doivent être consolidés avec l'amélioration des indicateurs sociaux. Dans un contexte de libéralisation et de globalisation tout progrès économique et social durable passe par l'amélioration de la productivité et de la compétitivité. A cet égard les orientations stratégiques du IX^{ème} Plan de développement économique et social demeurent pertinentes.

La stratégie de croissance et de développement humain s'articule autour des axes suivants:

- Augmentation de l'investissement en capital humain notamment en faveur des catégories sociales défavorisées;

****développement de formation technique et professionnelle;**

**** augmentation des taux d'alphabétisation de scolarisation sans perte de qualité de la formation.**

- Développement des infrastructures de base notamment en milieu rural (accès plus aisé aux soins de santé et à l'eau)
- Augmentation des opportunités d'emploi à travers une diversification de l'offre et des exportations et une relance des activités manufacturières.
- Renforcement des capacités nationales dans le domaine de la conception, la mise en oeuvre et le suivi des programmes de développement.
- Diversification du système financier et accès plus aisé au crédit pour les investisseurs.
- Allègement de la fiscalité des facteurs de production.
- Réforme du système fiscal à travers l'élargissement de l'assiette, la baisse des taux d'imposition, l'amélioration du recouvrement et le respect des principes d'équité fiscale;
- augmentation de l'effort d'investissement public et privé grâce à l'amélioration de la capacité financière de l'Etat et l'amélioration de l'environnement du secteur privé.

Références bibliographiques

Ajayi S.I. : "Capital flight and external debt in Sub-Saharan Africa"
ECA 1998

Birdsall N., R. D., Seleor R. : "Inequality and growth reconsidered : lessons from East Asia"
The world Bank Economic Review. Vol. 9 n° 3 septembre 1995

Boeninger E. : "Governance and development: Issues, Challenges, Opportunities, and Constraints"
Annal World Bank Conferencer ou Development Economics 1991.

Cabinet CABEX : « La fiscalité locale et son rendement »
MEFP - CRDI 1998

Cabinet EMAP: « Initiative 2000 comme option stratégique de développement »
PNUD - UNICEF 2000

Christensen G. « Sénégal : Investissement public dans le secteur agricole »
UPA 1996

Commission Economique pour l'Afrique : « Rapport Economique sur l'Afrique. Le défi de la réduction de la pauvreté et de la viabilité »
CEA 1999

Fonds Monétaire International : « Sénégal. Document - cadre de politique économique 1998-2000 »

Gellar S. « Le climat politique et la volonté de réforme politique et économique au Sénégal »
US AID Août 1997.

Ito T. : "What can Developing countries learn from East Asian Economic Growth" in Pleskovic B., Stiglitz J.E. _Annual World Bank Conference on Development Economics 1997

MBAYE A. A. «)Promotion des exportations et croissance de l'output global dans une petite économie ouverte: le cas du Sénégal »
Thèse de Doctorat Université de ClermondùFerrand I Décembre 1998.

Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan: « Plan d'orientation pour le Développement Economique et Social 1996-2001 »
Février 1997.

PNUD: « Rapport mondial sur le Développement Humain »
de Boeck Université 1996 et 1999.

PNUD : « La gouvernance en faveur du développement humain durable »
Janvier 1997