

DEVELOPPEMENT HUMAIN ET BONNE GOUVERNANCE

RAPPORT PROVISOIRE SUR

LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

Arrivé le 18-04-2000

Sous le N° 542

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 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 auto-entretenu.

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'acceptation 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.

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 une présentation des réformes macroéconomiques (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 réformes macroéconomiques : une économie plus libéralisée

Depuis le début des années 80 les autorités sénégalaises ont mis en oeuvre plusieurs réformes pour corriger les déséquilibres macroéconomiques et promouvoir le progrès économique et social. Ces réformes ont été poursuivies et même accélérées au lendemain de la dévaluation du franc CFA.

Une politique protectionniste (import-substitution) et de contrôle de la plupart des prix a fait place à une politique plus libérale marquée par un désengagement de l'Etat du secteur marchand et une volonté de promouvoir le développement du secteur privé.

La libéralisation de l'économie se manifeste à travers les réforme suivantes :

libéralisation de la plupart des prix, du commerce intérieur et extérieur et du transport maritime international ;

- promotion de la concurrence à travers le démantèlement des monopoles, la suppression sur la révision des conventions spéciales et la création d'une commission de la concurrence ;

- flexibilité du marché du travail à travers l'assouplissement des conditions d'usage de la main - d' oeuvre

Ainsi on note une mutation du rôle de l'Etat dans la stratégie de développement. L'Etat a progressivement abandonné son rôle d'entrepreneur, de banquier, d'assureur, d'agriculteur pour se muer en un acteur-stratège qui impulse le processus de développement à travers un système d'incitations. Son action directe est plus en plus circonscrite à la production de biens collectifs (infrastructures de base, éducation_).

La dévaluation du franc CFA de janvier 1994 constitue une étape importante dans la politique de réformes. Les gains de compétitivité réalisés ont permis d'améliorer la situation macroéconomique notamment à travers le redressement du trend de la croissance économique.

2/ - La croissance économique : portée et limites

Si la croissance économique n'est pas une condition suffisante au 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 (plein emploi, 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 indiquant les contributions des différents secteurs et composantes de la demande à la croissance du PIB.

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.

Source : MEFP

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Taux de croissance PIB				
								Contribution consommation finale	Contribution investissement	Contribution commerce extérieur	Taux de croissance PIB	
-0,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,4	-1,3	-1,7	4,0	3,7	-1,1	2,4	-1,7	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94
-1,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4	-1,5	2,4	1,8	-2,2	-94

Tableau II : Contributions à la croissance (optique demande)

Source : MEFP

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

Tableau I : Contributions à la croissance (optique offre)

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%.

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.

compensée pour une amélioration du rendement des autres impôts la situation financière de l'Etat risque de se dégrader considérablement.

De manière générale l'effort fiscal est relativement faible le taux de pression fiscale étant inférieur à 17% en 1998 (tableau V).

La faiblesse du rendement du système fiscal illustre l'étroitesse de l'assiette de l'impôt sur le revenu (seuls 5% environ de la population sont soumis à l'impôt sur le revenu) et le développement rapide du secteur informel qui représente la moitié du PIB et qui échappe à l'impôt.

Un problème d'équité fiscale se pose alors dans la mesure où les salariés qui sont soumis au régime de retenue à la source se peuvent pas échapper à l'impôt alors que d'autres contribuables (hauts et moyens revenus de l'informel) qui ne subissent pas cette contrainte paient peu ou pas d'impôts sur le revenu.

Le gap de ressources de l'Etat est comblé essentiellement par la dette publique (extérieure).

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 VI 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%.

De même 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.

Il semble ainsi que le problème de la soutenabilité de la dette publique ne se pose pas. En effet la soutenabilité de la dette exige que la condition suivante soit satisfaite : le taux de croissance du PIB réel doit être supérieur aux taux d'intérêt réel apparent de la dette (ou le taux de croissance du PIB en valeur doit être supérieur aux taux d'intérêt nominal apparent de la dette)¹.

Tableau VI : Indicateurs de la dette 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 : MEFP

D : encours dette extérieure

X : exportations de biens et services

SD : service dette extérieure

RT : recettes totales

¹ Pour un pays importateur de pétrole la soutenabilité est appréciée en comparant le taux de croissance des exportations et le taux d'intérêt de la dette.

Tableau VIII : Soutenabilité de la dette publique

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TINA	4,4	4,3	3,7	3,7	7,0	3,6	3,3	3,2	1,8
TC EXP	0,3	0,6	-10	-4,6	91,1	10,20	1,3	19,3	3,9
TC PIB	5,1	0	2,8	-3,6	31,5	10,5	6,5	7,4	7,7
SBP	29,4	47,9	-21	-27,5	2,4	29,5	19,8	86,9	49

Source : MEFP

TINA : taux d'intérêt nominal apparent de la dette extérieure

TC EXP : taux de croissance des exportations en valeur

TC PIB : taux de croissance du PIB en valeur

SBP : solde budgétaire primaire (milliards de francs CFA courants)

A partir du tableau VII on peut constater qu'à partir de 1994 le taux d'intérêt apparent de la dette est inférieur aux taux de croissance du PIB et à celui des exportations.

En outre à partir de 1994 le solde budgétaire primaire est excédentaire. La conjugaison de ces deux phénomènes explique la baisse régulière du ratio dette/PIB.

Il reste que le poids de la dette sur les finances publiques reste considérable. Et même si le Sénégal ne semble pas remplir les conditions d'éligibilité du programme de réduction de la dette des **Pays Pauvres Très Endettés** toute initiative d'allègement de la dette extérieure est souhaitable dans la mesure où elle permettrait d'augmenter les marges de manoeuvre en termes de dépenses publiques.

Le problème de la dette extérieure du Sénégal semble être davantage celui de l'efficacité de son utilisation. C'est pourquoi il est souhaitable que

les critères définis par l'initiative 20/20 soient respectés afin que la priorité soit accordée à l'amélioration de la situation sociale et à la consolidation des bases d'une croissance durable et équitablement répartie.

3.3 — Les dépenses publiques.

L'évolution de la structure des dépenses publiques est retracée dans le tableau VIII. 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 IX).

Tableau VIII : 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 MEFP

Tableau IX : 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 : MEFP

Cependant en dépit des progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques on peut constater un déficit des infrastructures de base. Par exemple seuls 23% de la population disposant 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 X)

Tableau X : 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%		2,0%	2,0%	5,0%
Niveau d'atteinte de l'objectif 20/20	10,6%		11,6%	11,2%	20,0%
Ecart par rapport à l'objectif	9,4	6,8	8,4	8,8	

Source : Cabinet EMAP

Durant la période récente les dépenses publiques ont été contenues en - deçà de 20 % du produit national contre une norme fixée à 25%.

La forte croissance des dépenses sociales sur la période 1995 - 1998 (13,3%) a permis de dépasser légèrement la norme en vigueur en 1998. Cependant la structure des dépenses sociales n'est pas de nature à faire reculer la pauvreté. en effet le ratio de dépenses sociales prioritaires est très faible et accuse un fléchissement pour se fixer à moins de 28% en 1998 alors que la norme s'élève à 50%

Le ratio de développement humain qui est obtenu à partir des ratios précédents est également très bas. Ce résultat tient à une allocation des dépenses sociales défavorables aux services sociaux de base et au non respect des recommandations de l'initiative 20/20. L'écart par rapport à l'objectif de l'initiative est de près de 9 points en 1998.

En ce qui concerne l'affectation de l'aide extérieure on constate également (tableau XI) 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 1994 se fixe à moins de 13% en 1998.

Tableau XI : 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

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 inférieur à 3%.

Cependant 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 XII : 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.

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 arachidiers, les produits halieutiques, le phosphate et le tourisme.

Les exportations de produits arachidiers 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 baisse 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 :

- pêche démersale est une activité saisonnière et l'outil de production (chalutiers) est vieillissant (la moyenne d'age est égal 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 meilleure 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'augmentation de la compétitivité prix, de la compétitivité structurelle et de la qualité de la spécialisation.

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

Différentes réformes sectorielles ont été mise 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 année 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 infléchie 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.

6.2/ La politique industrielle.

Jusqu'au début des années 80 la mise en _oeuvre d'une politique commerciale protectionniste (import-substitution) avait engendré des distorsions et surcoûts 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 **négligatives** (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 1990-1998 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 9ème pays africain le plus corrompu. De

même il est classé en 15^{ème} position sur la base de la cotation de risque - 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^{2,3}. 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.

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.

²

³ Il existe plusieurs méthodes d'estimation de la fuite des capitaux. Celle que nous avons utilisée consiste à considérer qu'il y a une fuite de capitaux dès lors que la somme de la variation de l'encours de la dette de des investissements directs est supérieure au cumul du déficit du compte courant et de la variation des réserves.

1 cf Rapport Economique sur l'Afrique CEA 1999

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 (51%) est d'ailleurs plus élevée que la moyenne des pays africains (44%)⁴.

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

Encadré : Les indicateurs du développement humain

- a) L'indicateur de Développement Humain (IDH) mesure le bien être sur la base de trois critères : la longévité (mesurée par l'espérance de vie à la naissance), l'acquisition du savoir (mesurée par le taux d'alphabétisation des adultes) et les conditions de vie (mesurées par le revenu par habitant corrigé des différences de pouvoir d'achat).

Les différentes variables qui composent l'IDH sont normées et l'IDH varie entre zéro et un.

- b) L'indicateur Sexospécifique du Développement Humain (ISDH) est composé des mêmes variables que l'IDH. Cependant il prend en compte la situation des hommes et des femmes et reflète ainsi les disparités sociologiques entre les sexes.

- c) L'Indicateur de Pauvreté Humaine (pour les pays en développement) permet de rendre compte de l'insatisfaction des besoins de base en terme de longévité, d'acquisition du savoir et de conditions de vie.

Les insuffisances en termes de longévité sont mesurées par le pourcentage de personnes risquant de décéder avant l'âge de 40 ans. Le moyen de savoir est mesuré par le pourcentage d'adultes analphabètes et les conditions de vie sont mesurées par trois variables : le pourcentage de personnes privées d'accès à l'eau potable, celui des personnes privées d'accès aux services de santé et celui des enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale modérée à aiguë.

Tableau XIII : Indicateurs sociaux (1997)

	Sénégal	Total pays en développement	Pays moins 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 XIV présente la situation du développement humain au niveau national et dans les régions pour l'année 1995.

Tableau XIV : 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 œuvre de mesures hardies pour faire reculer la pauvreté dans les différents aspects et promouvoir le développement humain.

9) - Éléments 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 œuvre (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 IXème 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 œuvre 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.

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. « Gouvernance and development : Issues, Challenges, Opportunités, and constraints »
Annal World Bank Conference on Development Economics 1991.

Cabinet EMAP : « Initiative 20-20 comme option stratégique de développement »
PNUD-UNICEF 2000

Commission Economique pour l'Afrique : "rapport économique sur l'Afrique 1999. Le défi de la réduction de la pauvreté et de la viabilité."
CEA 1999

Fonds Monétaire International : « Sénégal. Document-cadre de politique économique à moyen terme 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. "Annal 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 Clermond-Ferrand I
Décembre 1998.

Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan : « Plan d'orientation pour le développement économique et social 1996-2001. IX^e plan. Compétitivité et développement humain durable »

Février 1997.

PNUD : « Rapport mondial sur le développement humain »
de Boeck Université 1999.