

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE

Résumé analytique – Sénégal	1
I. INTRODUCTION	3
II. APERÇU DES POLITIQUES ET DES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES	6
A. Contexte général — Les années 1970 et le début des années 1980.....	6
B. Objectifs et politiques des programmes appuyés par le FMI	6
C. Mise en oeuvre des programmes.....	8
D. Quels sont les accomplissements de cette longue succession de programmes?	11
III. POURQUOI LE SÉNÉGAL A-T-IL EU UN BESOIN PERSISTANT DE RECOURIR AUX RESSOURCES DU FMI?	15
IV. EFFICACITÉ DES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI.....	18
A. Conception des programmes : le cadre macroéconomique.....	18
B. Réformes structurelles	21
C. Politiques sociales.....	25
D. Collaboration avec la Banque mondiale	25
V. INTERNALISATION, CONDITIONNALITÉ ET PROCESSUS DU DSRP.....	26
A. Internalisation et renforcement des capacités	27
B. Conditionnalité.....	29
C. Le processus des DSRP	31
VI. QUESTIONS DE GOUVERNANCE INTERNES AU FMI	31
A. Les politiques du FMI visant à contenir «l'usage persistant des ressources du FMI ont-elles été appliquées au Sénégal?.....	31
B. Surveillance et activité liée aux programmes	33
VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	36
Appendices	
I. Sénégal – Mise en œuvre des accords du FMI	40
II. Sénégal – Projections et résultats effectifs des principales variables	42
III. Sénégal – Liste Des Personnalités Interrogées	43

Résumé analytique — Sénégal

Depuis 1979, les accords appuyés par le FMI se sont succédés au Sénégal, exception faite d'une période de près de deux ans (1992 et 1993). Depuis, 1986, l'essentiel des crédits du FMI en faveur du Sénégal a été accordé dans le cadre d'accords pluriannuels au titre des facilités concessionnelles du FMI — un accord appuyé par la Facilité d'Ajustement Structurel (FAS) et trois au titre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée ou de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FASR/FRPC).

Les principales raisons qui expliquent l'utilisation persistante des ressources du FMI par le Sénégal sont entre autres : i) les larges déséquilibres initiaux, profondément ancrés dans les faiblesses structurelles de l'économie dont la correction s'inscrit probablement dans le long terme; ii) l'élargissement des objectifs des programmes conformément à l'évolution de la FAS vers la FASR et à la transformation de la FASR en FRPC; iii) l'utilisation des accords du FMI comme «sceau d'approbation» en vue de l'octroi de financements extérieurs par différents créanciers et bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, conjuguée à une approche du problème de l'endettement impliquant une résolution progressive; iv) les faiblesses de conception des programmes — en particulier, ceux d'avant 1994 péchaient par un excès d'optimisme sur les chances qu'avait la stratégie d'ajustement de promouvoir efficacement la croissance et de permettre au Sénégal d'atteindre une viabilité financière durable; et v) la mise en œuvre des programmes par-à-coups, qui les a rendus moins efficaces et a contribué à entretenir un besoin permanent d'accords avec le FMI.

Les programmes couronnés de succès ont été caractérisés par une volonté politique ferme (indépendamment de la nature précise de la conditionnalité), des mesures d'ajustement importantes concentrées en début de programme et des adaptations de politiques à l'occasion des revues des programmes lorsqu'il y avait des écarts importants, d'après les données disponibles ou les projections, par rapport aux objectifs (d'ordinaire les objectifs budgétaires). À l'inverse, la mise en œuvre déficiente de certains programmes s'explique notamment par les pressions exercées par le calendrier électoral, qui a provoqué des retards dans l'application des mesures, voire parfois un retournement des réformes adoptées auparavant.

Les politiques du FMI visant à mettre un terme au phénomène d'utilisation persistante de ses ressources — telles que la réduction des niveaux d'accès consentis dans le cadre des accords successifs, l'évaluation rétrospective des programmes et la formulation de stratégies « de sortie » n'ont pas été appliquées de manière cohérente au Sénégal. Les règles régissant la baisse des niveaux d'accès ont été appliquées, même si le pays a bénéficié de niveaux d'accès légèrement supérieurs à la moyenne durant les trois accords au titre de la FASR/FRPC. Des évaluations rétrospectives ont été effectuées dans une certaine mesure, bien que l'exemple le plus récent, un document de stratégie pays élaboré en 1998, n'ait tiré aucun enseignement utile pour l'élaboration des programmes de la non-application des réformes prévues dans les accords précédents. S'agissant d'une « stratégie de sortie », nous n'avons trouvé aucune indication que la question de la sortie du cycle des programmes appuyés par le FMI ait fait l'objet d'un débat systématique en interne ou avec les autorités.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

Les principaux enseignements de cette étude pour améliorer l'efficacité des programmes appuyés par le FMI au Sénégal sont : i) la nécessité de renforcer l'internalisation des réformes; ii) la nécessité de décrire plus clairement les contraintes de capacité et les mesures envisagées pour améliorer la mise en œuvre des programmes; iii) la nécessité de définir de manière plus explicite les principaux risques et la manière dont les politiques y répondraient afin de permettre une meilleure adaptation des programmes aux incertitudes de l'environnement; iv) la nécessité d'améliorer la collaboration entre la Banque Mondiale et le FMI afin de pouvoir traiter les problèmes institutionnels et structurels qui sont au cœur du problème de l'utilisation persistante des ressources du FMI et v) les discussions et les rapports au titre de la surveillance doivent être l'occasion de prendre du recul et de revoir la stratégie globale, notamment en réalisant des tests de robustesse par rapport aux principales vulnérabilités et aux risques majeurs de détérioration de la situation. Ils doivent également être l'occasion d'examiner d'autres politiques envisageables et d'analyser les arbitrages à opérer.

I. INTRODUCTION

1. Des déséquilibres extérieurs croissants et des perspectives de mobilisation de financements extérieurs privés de plus en plus sombres ont conduit le Sénégal à solliciter son premier accord avec le FMI en 1979. Depuis, exception faite de la période 1992-93, les accords du FMI se sont succédés au Sénégal (tableau 1). Un accord éphémère au titre du mécanisme élargi de crédit a été suivi de quatre accords de confirmation de 1981 à 1985. Depuis 1986, la plupart des crédits du FMI au Sénégal ont été accordés dans le cadre des facilités concessionnelles : un accord au titre de la facilité d'ajustement structurel (FAS) et trois au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), le recours aux ressources ordinaires servant uniquement à compléter les niveaux d'accès (1986, 1987) ou à l'occasion de la transition vers un accord au titre d'une facilité concessionnelle pluriannuelle (1994). Suite à la transformation de la FASR en Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), le troisième accord au titre de la FASR a été converti en accord au titre de la FRPC en 2000. Il a expiré en avril 2002¹.

2. Le Sénégal maintient un encours de crédits et de prêts auprès du FMI depuis 1975.² Cet encours est passé de 110 millions de DTS (174 % de la quote-part) à fin 1980 à 221 millions de DTS (260 % de la quote-part) à fin 1990 et a ensuite chuté à 205 millions de DTS (127% de la quote-part) à fin 2001, ce qui reflète en partie les remboursements nets du Sénégal au FMI au cours des dernières années (graphiques 1 et 2).

3. Quels sont les facteurs qui ont contribué à cette utilisation prolongée des ressources du FMI et quels en ont été les effets? Plus précisément, dans quelle mesure les objectifs des programmes appuyés par ces accords ont-ils été atteints? Dans la mesure où les principaux objectifs n'ont pas été atteints (ou que les réalisations n'ont pas été soutenues), les échecs représentent-ils des faiblesses dans la mise en œuvre des politiques ou dans la conception des programmes? Quels enseignements se dégagent de cette expérience qui pourraient contribuer à rendre plus efficaces les programmes appuyés par le FMI et à éviter que le Sénégal soit en permanence tributaire des crédits du FMI? Ce sont là les principales questions abordées dans la présente évaluation.

¹ Les autorités sont censées solliciter un nouvel accord au titre de la FRPC dans le cadre du processus menant au point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée.

² Y compris les prêts accordés au titre de facilités spéciales — Facilité pétrolière et mécanisme de financement compensatoire—qui n'exigeaient pas d'accord en bonne et due forme.

Tableau I. Sénégal — Accords du FMI

Accord 1/	Date de l'accord	Date d'expiration initiale	Date d'expiration ou d'amputation	Montant convenu (Millions de DTS)	Montant convenu (En pourcentage de la quote-part) ^{2/}	Niveau moyen d'accès annuel (En pourcentage de la quote-part)	Montant tiré (en pourcentage du montant convenu)
Accord de confirmation I	Mars 1979	Mars 1980	Mars 1980	10.5	25.0	25.0	100.0
MEDC 3/	Août 1980	Août 1983	Septembre 1981	184.8	440.0	146.7	22.2
Accord de confirmation II	Septembre 1981	Septembre 1982	Septembre 1982	63.0	100.0	100.0	100.0
Accord de confirmation III	Novembre 1982	Novembre 1983	Septembre 1983	47.3	75.0	75.0	12.5
Accord de confirmation IV	Septembre 1983	Septembre 1984	Septembre 1984	63.0	100.0	100.0	100.0
Accord de confirmation V	Janvier 1985	Juillet 1986	Juillet 1986	76.6	90.0	60.0	100.0
Accord de confirmation VI	Novembre 1986	Novembre 1987	Septembre 1987	34.0	40.0	40.0	100.0
Accord de confirmation 4/	Novembre 1986	Novembre 1989	Novembre 1988	54.0	63.5	21.2	78.7
Accord de confirmation VII 5.	Octobre 1987	Octobre 1988	Octobre 1988	21.3	25.0	25.0	79.8
FASR I 6/	Novembre 1988	Novembre 1991	Juin 1992	144.7	170.0	56.7	100.0
Accord de confirmation VIII	Mars 1994	Mars 1995	Août 1994	47.6	40.0	40.0	65.0
FASR II 7/	Août 1994	Août 1997	Janvier 1998	130.8	110.0	36.7	100.0
FASR/FRPC III 8/	Avril 1998	Avril 2001	Avril 2002	107.0	90.0	30.0	90.2

1/ Les chiffres romains servent à désigner l'enchaînement des accords, par catégorie.

2/ Le volume de la quote-part du Sénégal au FMI a augmenté passant de 42 millions de DTS à 63 millions de DTS en décembre 1980, à 85.1 millions de DTS en décembre 1983, à 118, 9 millions de DTS en décembre 1992, et à 161, 8 millions de DTS en février 1999.

3/ Approuvé sous forme d'accord triennal. La première revue dont l'achèvement était prévu avant décembre 1980 n'a pas été conclue.

4/ Le montant approuvé a été accru, par rapport à 40 millions de DTS en juillet 1987. Le deuxième accord annuel a été approuvé le 26/10/87.

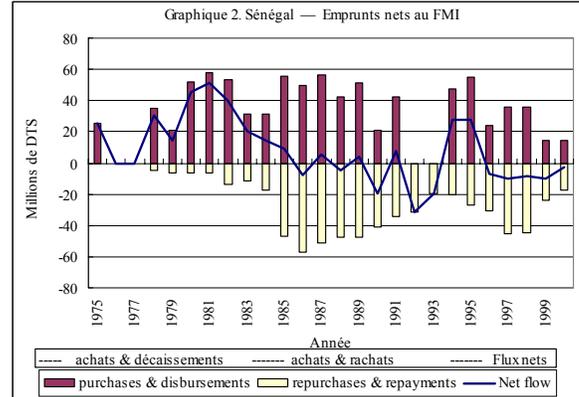
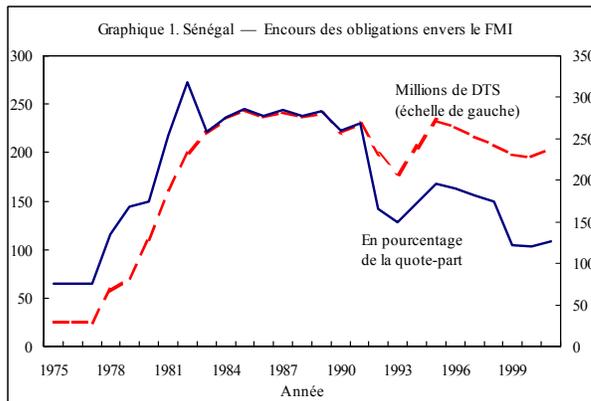
5/ Combiné avec le deuxième accord annuel au titre de la FAS.

6/ Le deuxième et le troisième accord annuel sont été approuvés en décembre 1989 et en juin 1991, respectivement.

7/ Le deuxième et le troisième accord annuel sont été approuvés en décembre 1995 et en janvier 1997, respectivement.

8/ Le deuxième et le troisième accord annuel sont été approuvés en juillet 1999 et en février 2001, respectivement.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal



4. Cette évaluation s'appuie en grande partie sur une étude approfondie de documents du FMI (publiés ou non) et sur des entretiens réalisés à Dakar (durant une mission du BEI en mars 2002) et à Washington avec : i) des hauts fonctionnaires présents et passés du gouvernement sénégalais et de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO); ii) un vaste éventail d'autres parties prenantes, y compris des responsables de partis politiques et des représentants d'organisations syndicales, des ONG et des journalistes; iii) des représentants de la communauté des bailleurs de fonds établis au Sénégal; iv) l'administrateur du FMI pour le Sénégal; v) des fonctionnaires qui sont ou ont été en poste au FMI et vi) des fonctionnaires de la Banque mondiale.

5. L'appartenance du Sénégal³ à la zone franc limite la marge de manœuvre des autorités pour mener une politique monétaire et de change indépendante. Les accords de mise en commun des réserves internationales, les plafonds de financement des opérations de l'État par la Banque centrale et l'appui du Trésor français ont réussi à préserver la convertibilité du franc CFA. La politique monétaire est élaborée à l'échelle régionale par la banque centrale (BCEAO). Depuis 1993/94, les principaux instruments de politique monétaire ont cessé d'être la fixation administrative des taux d'intérêt et l'encadrement du crédit pour chaque pays, qui ont été abandonnés au profit d'instruments indirects. Ce changement de politique a limité encore davantage les possibilités de recours à une politique monétaire adaptée spécifiquement à chaque pays. Ainsi, la politique budgétaire et les réformes structurelles constituent le principal instrument dont disposent les autorités pour opérer l'ajustement

³ Le Sénégal est l'un des huit membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui, avec les six pays membres de l'Union économique et monétaire de l'Afrique centrale et les Comores, constituent la zone franc. Chacune des trois parties de la zone dispose de sa propre banque centrale. Les autres pays membres de l'UEMOA sont : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Togo et la Guinée Bissau (qui y a adhéré en 1997).

macroéconomique. Il n'est pas donc surprenant que ces deux volets soient mis en relief dans la présente évaluation.

II. APERÇU DES POLITIQUES ET DES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES

A. Contexte général — Les années 1970 et le début des années 1980

6. Le déficit extérieur courant du Sénégal a quasiment doublé pendant les années 1970 passant d'environ 4½ % du PIB en moyenne dans la première moitié de la décennie à plus de 8½ % pendant la deuxième moitié, ce déficit croissant étant financé par des emprunts publics à l'étranger. La dette extérieure totale s'est accrue, passant d'environ 130 millions de dollars en 1971 à environ 1 milliard de dollars en 1979 (soit un accroissement de 19 % à 35 % du PIB). Le PIB réel a crû en moyenne de 2 % par an mais il a enregistré de fortes fluctuations qui s'expliquent en partie par l'impact de chocs exogènes, en particulier par les conditions climatiques et les fluctuations des termes de l'échange. L'évolution favorable des cours mondiaux des deux principales exportations du Sénégal (arachides et phosphates) a amorti l'impact du renchérissement des cours internationaux du pétrole sur les termes de l'échange. En moyenne, ces derniers se sont améliorés d'environ 15 % pendant la deuxième moitié des années 1970 par rapport à la première moitié. L'inflation a suivi une tendance à la hausse pendant la première moitié de la décennie et a atteint un taux record de plus de 30 % en 1975, puis elle a été ramenée à moins de 7 % en moyenne pendant la période de 1976 à 1980.

7. Le Sénégal a été confronté à une grave crise financière à la fin des années 1970 et au début des années 1980 lorsque la détérioration des termes de l'échange et les politiques de fixation des prix appliquées par les pouvoirs publics se sont traduites par un large déficit extérieur courant (environ 13 % par an de 1979 à 1983) et par une expansion du déficit public⁴. D'après les estimations des services du FMI, à la fin de l'exercice budgétaire 1980/81, les arriérés intérieurs accumulés par le gouvernement central et par les entreprises publiques excédaient les recettes publiques totales enregistrées au cours de l'exercice.

B. Objectifs et politiques des programmes appuyés par le FMI

8. Le principal objectif à moyen terme des programmes appuyés par le FMI au Sénégal pendant la période 1979–85 était de réduire les déséquilibres financiers internes et externes pour les ramener à un niveau soutenable. Pour ce qui est des déséquilibres externes, l'objectif était de ramener le déficit courant à un niveau qui puisse être résorbé sans recourir au rééchelonnement de la dette ou à l'accumulation d'arriérés. Il s'agissait de l'atteindre en s'appuyant essentiellement sur des politiques de restriction de la demande globale. Les faiblesses structurelles qui sous-tendent les déséquilibres macroéconomiques au Sénégal —

⁴ Les politiques de prix qui ont créé des problèmes sont : i) le fait que le renchérissement des coûts de plusieurs biens de consommation n'aie pas été répercuté sur les consommateurs et ii) la fixation de prix de l'arachide à la production au-dessus des cours du marché mondial.

par exemple, un secteur public pléthorique et inefficace, des subventions massives accordées au moyen de contrôles des prix à la production et à la consommation — ont été vite diagnostiquées et les premiers programmes contenaient des mesures destinées à les corriger⁵. En particulier, il s'agissait de mesures visant à contenir les pertes financières résultant de l'intervention de l'État dans des secteurs tels que l'agriculture et l'énergie, à freiner la croissance de l'emploi dans le secteur public et à renforcer l'administration fiscale. Les opérations des agences exécutant des fonctions quasi-budgétaires (la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP)) ont reçu une attention particulière dans ce contexte⁶.

9. Les réformes structurelles et les questions de politique sociale ont été mises en exergue dans le cadre des accords appuyés par les facilités concessionnelles, à commencer par la FAS de 1986. L'apparition des documents cadres de politique économique — associés aux accords au titre de la FAS et de la FASR— a constitué un cadre de prise en compte des programmes sectoriels et sociaux des autorités dans les programmes appuyés par le FMI. Le document cadre de politique économique approuvé en vue du premier accord au titre de la FASR (1988) faisait état d'une «stratégie à moyen terme en deux points : a) la réduction des obstacles à l'initiative privée et à la croissance et b) le renforcement de l'efficacité dans la gestion des ressources publiques, notamment par l'assainissement des finances publiques». Les politiques à mettre en oeuvre comprenaient : un programme d'investissement public destiné à appuyer directement les secteurs productifs, la suppression de la quasi-totalité des contrôles des prix, la réduction des rigidités du marché du travail, le renforcement du budget de l'État par le recours à une base de recettes plus stable (y compris la réforme de la politique fiscale et des prix des produits pétroliers) et l'intensification des efforts visant à améliorer l'offre de services de base (éducation, soins de santé) à la population.

10. Avec la transformation de la FASR en FRPC, les programmes ont continué à donner la priorité aux réformes structurelles afin d'éliminer les obstacles à la croissance mais ils ont aussi fait de la réduction de la pauvreté l'objectif primordial. En outre, ils se sont employés davantage à affecter les ressources aux secteurs sociaux prioritaires et à l'infrastructure rurale. En mai 2002, le Sénégal a soumis au FMI et à la Banque mondiale un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) rédigé à l'issue d'un processus de

⁵ L'accord élargi de crédit de 1981 tentait d'appliquer une démarche globale à la correction des déséquilibres financiers du Sénégal en se servant de la seule facilité «structurelle» du FMI alors disponible. Les autorités avaient montré une nette préférence pour un accord élargi par opposition à un accord de confirmation. En fin de compte, l'accord élargi a fait long feu et a été remplacé par une succession d'accords de confirmation.

⁶ La CPSP était chargée d'administrer les prix à la production des produits agricoles, notamment les arachides et le coton. Sa position financière a évolué, passant d'excédents importants pendant les années 1970 à de larges déficits au début des années 1980.

consultation élargi faisant intervenir un large éventail de parties prenantes nationales et de partenaires internationaux du développement⁷.

11. La Banque mondiale a appuyé les programmes d'ajustement du Sénégal pendant les années 1980 et 1990 avec entre autres opérations quatre prêts d'ajustement structurel (PAS) et plusieurs crédits d'ajustement sectoriels (notamment dans les secteurs financier, agricole et énergétique). Le premier PAS, approuvé en 1980, était étroitement aligné sur l'accord élargi de crédit de 1980⁸. Le deuxième et le troisième PAS, approuvés en 1986 et en 1997, respectivement, couvraient la même période que l'accord de confirmation et la FASR. Le quatrième PAS, approuvé en 1990, avait pour objet de tirer parti des acquis des PAS de 1986 et 1987 pour surmonter quelques-unes des difficultés qui persistaient. À cet effet, il s'efforçait d'aider les autorités à «rétablir la compétitivité du Sénégal et à assurer la croissance assortie de l'équilibre macroéconomique...». Il comportait notamment des mesures visant à améliorer les incitations à la production (réduction de la charge fiscale, des coûts de production et des rigidités du marché du travail) et à rationaliser le secteur public (au moyen de la réforme de la fonction publique, de la réduction des subventions accordées par l'État aux entreprises publiques et de la privatisation). Un crédit à l'ajustement du secteur financier (approuvé en 1989) a contribué à la restructuration du système bancaire sénégalais et au renforcement des capacités de bancaire de la BCEAO. Les crédits à l'ajustement des secteurs agricole et énergétique (en 1995 et 1998 respectivement) se sont efforcés de résoudre les problèmes structurels de longue haleine auxquels ces secteurs faisaient face, y compris quelques-uns qui figuraient en bonne place dans les accords du FMI.

C. Mise en oeuvre des programmes

12. L'historique de performance du Sénégal fait apparaître que ses programmes ont été mis en œuvre par à-coups, à en juger par le degré de conformité aux critères de réalisation et repères des programmes (appelés ci-après objectifs de réalisation) et par les délais d'achèvement des revues des programmes. La mise en œuvre fut généralement médiocre dans les premiers programmes conclus pendant la période 1979-1982. Deux des programmes

⁷ L'élaboration du DSRP est l'une des conditions à remplir pour atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

⁸ Un rapport d'audit des résultats du programme au titre du PAS élaboré par le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale affirmait que «les services de la Banque et du FMI étaient parvenus à une coopération totale» durant l'élaboration du PAS et de l'accord élargi de crédit et que quelques-uns des objectifs de réalisation prévus dans l'accord élargi de crédit étaient identiques ou très semblables. Les auteurs avaient estimé que cette double conditionnalité n'était pas appropriée, arguant que le non-respect des «critères de réalisation à court terme du FMI» ne doit pas automatiquement entraîner le dérapage du PAS.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

de cette période (l'accord élargi de 1980 et l'accord de confirmation de 1982) ont été interrompus peu après leur approbation à cause de dérapages dans l'application des politiques économiques (en particulier la libération des prix et les mesures fiscales) et parce que les services du FMI et les autorités ne sont pas parvenus à convenir des adaptations nécessaires pour atteindre les objectifs du programme face à des chocs imprévus. S'agissant de l'accord élargi, le problème semble tenir en partie aux déficiences des données utilisées pour fixer des objectifs de réalisation, qui avaient sous-estimé la portée des déséquilibres financiers existants et à venir. En revanche, tous les accords approuvés entre 1983 et 1987 (2 accords de confirmation autonomes et 2 accords combinés FAS/accord de confirmation) ont été caractérisés par le respect scrupuleux des objectifs de réalisation et l'achèvement en temps voulu des revues des programmes. Cette période a également été marquée par une déréglementation considérable de l'économie, y compris une réduction du champ des contrôles des prix, une libéralisation partielle du secteur agricole et l'élimination progressive de la plupart des restrictions quantitatives à l'importation.

13. La mise en œuvre des programmes s'est de nouveau dégradée entre 1988 et 1992. Dans le cadre des deux premiers accords annuels au titre de la FASR de 1988, les objectifs de réalisation relatifs aux revues à mi-parcours ont été atteints mais il y a eu ensuite un relâchement de la politique budgétaire une fois les revues achevées. Les services du FMI ont jugé ces dérapages suffisamment graves pour que le pays soit tenu d'établir à nouveau des antécédents satisfaisants dans le cadre d'un programme de référence de six mois (juillet-décembre 1990) avant de soumettre au Conseil d'administration la demande relative au troisième accord annuel. La mise en œuvre de ce dernier accord a, encore une fois, été satisfaisante jusqu'à la conclusion de la revue à mi-parcours (en novembre 1991), mais a fléchi par la suite.

14. Les négociations en vue d'un accord devant succéder à l'accord FASR de 1988 ont démarré en 1992, avant son expiration, mais aucun accord n'a été conclu pendant une période de près de deux ans⁹. Dans l'intervalle, certaines mesures prévues dans le cadre de l'accord FASR qui avaient été retardées ont été mises en œuvre, y compris l'extension du champ de la TVA au secteur des transports et le démarrage des activités d'une société dont les services ont été retenus pour améliorer le système d'évaluation des importations afin de réduire la sous-facturation. Les mesures envisagées dans le cadre d'un programme de réforme du système bancaire ont aussi été intégralement appliquées. En revanche, les autorités ont pris plusieurs mesures dommageables pour les finances publiques : le relèvement du prix à la production des arachides (contrairement aux engagements souscrits au titre de la FASR) a creusé le déficit du secteur arachidier, et la réduction de certains tarifs douaniers et taux de la TVA a fait baisser les recettes. Par ailleurs, un mécanisme d'ajustement automatique des prix

⁹ Le rapport des services du FMI sur les consultations de 1992 au titre de l'article IV soulignait «qu'il n'avait pas été possible de parvenir à un accord avec les autorités sur les mesures vigoureuses qui auraient été nécessaires pour permettre la reprise d'un ajustement crédible et jeter ainsi des bases solides en vue d'un nouveau programme appuyé par le FMI.»

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

du pétrole à la pompe avec les autorités pour répercuter l'évolution des cours mondiaux sur les consommateurs n'a pas été mis en place comme convenu.

15. Les élections législatives et présidentielles du premier semestre 1993 ont hypothéqué les actions nécessaires pour contrecarrer la réapparition de graves problèmes financiers. En août, les autorités ont annoncé un train de mesures correctrices «internes» (ne portant pas sur le taux de change), dont une baisse de 15 % de la plupart des salaires nominaux du secteur public, le relèvement des droits d'importation et la hausse des prix du pétrole à la pompe. La baisse des salaires n'a pas été appliquée à la suite de la levée de boucliers des organisations syndicales.

16. Les discussions entre les services du FMI et les autorités pendant la période 1992–93 ont porté sur l'opportunité d'une dévaluation du franc CFA. Des discussions semblables ont eu lieu avec les autorités nationales d'autres pays de la zone franc dans un contexte d'appréciation du taux de change réel et de détérioration persistante des termes de l'échange de la plupart des pays membres. Une dévaluation sans précédent du franc CFA — de 50 % — décidée en janvier 1994 a préparé la voie à de nouveaux accords à l'appui d'efforts d'ajustement renouvelés : dans un premier temps, un accord de confirmation permettant de fournir rapidement une assistance financière, puis un nouvel accord pluriannuel au titre de la FASR cinq mois plus tard. La mise en œuvre des programmes a été généralement satisfaisante de 1994 à 1999, bien que le rythme des réformes structurelles ait été lent et que des dérapages aient été enregistrés à l'approche des élections législatives de 1998 et des élections présidentielles de 2000.

17. Les élections présidentielles du début de 2000 se sont soldées par la défaite du Président sortant, M. Diouf, face à M. Wade, leader de l'opposition de longue date, ce qui mit un terme à quarante ans de régime du Parti socialiste. Le Parti démocratique sénégalais du Président Wade a remporté une majorité de sièges à l'issue des élections législatives tenues en avril 2001 pour le renouvellement de l'Assemblée nationale. Le calendrier d'application des réformes structurelles a dérapé sérieusement pendant la période de transition politique qui s'est prolongée jusqu'à la période d'application du troisième accord annuel au titre de la FRPC (approuvé en février 2001). Sur la base de certaines mesures correctrices prises par le nouveau gouvernement, le Conseil d'administration du FMI décida de conclure la seconde des trois revues envisagées en avril 2002, peu avant l'expiration de l'accord au titre de la FRPC.

D. Quels sont les accomplissements de cette longue succession de programmes¹⁰?

18. Pendant la période d'utilisation persistante des ressources du FMI par le Sénégal, on a assisté à une réduction sensible des déséquilibres macroéconomiques et de la volatilité du taux de croissance du PIB réel (graphiques 3 et 4). L'inflation a connu une baisse tendancielle, hormis une flambée de courte durée à la suite de la forte dévaluation du taux de change survenue de 1994 (graphique 5). Les répercussions des chocs des termes de l'échange sur l'économie se sont également atténuées, bien que les cours mondiaux de deux produits de base — pétrole brut et huile d'arachides — aient enregistré de fortes fluctuations liées à des problèmes d'ajustement périodique et en partie aux mesures adoptées par les autorités (graphiques 6–10)¹¹.

19. Le tableau 2 présente les principaux indicateurs de performance macroéconomique pour les trois années qui ont précédé le premier accord du Sénégal avec le FMI et cinq sous-périodes allant de 1979 à 2001. Ces dernières sont établies, grosso modo, sur la base de «l'effort d'ajustement» jugé en fonction de la cohérence avec laquelle ces programmes ont été mis en œuvre (voir ci-dessus)¹² :

i) 1979–83 : période caractérisée par des déficiences dans la mise en œuvre des programmes.

ii) 1984–88: période caractérisée par la mise en œuvre vigoureuse des programmes.

iii) 1999–93 : couvrant la période de l'accord de 1988 au titre de la FASR (mise en œuvre inégale), et la période où il n'y eut aucun accord avec le FMI.

iv) 1994–99 : période de mise en œuvre vigoureuse des politiques macroéconomiques et de légers progrès dans l'application des réformes structurelles.

v) 2000–01 : période marquée par quelques reculs mais aussi par une relativement bonne tenue des indicateurs macroéconomiques.

¹⁰ Les données sur lesquelles sont fondés les tableaux et les graphiques de la présente section sont tirées pour la plupart de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, complétées par les données extraites des bases de données suivantes : base de données WETA du Département Afrique, Statistiques financières internationales (SFI), et système des avis d'information).

¹¹ «L'incidence des chocs des termes de l'échange» mesure l'effet (en pourcentage du PIB) des variations annuelles des prix des exportations et des importations, à volume d'échanges commerciaux constant. Voir McCarthy Neany et Zanalda (1994).

¹² Les facteurs pris en compte pour former un jugement sur chacun des accords du FMI au Sénégal, y compris les accords annuels au titre d'accords pluriannuels sont résumés à l'annexe I.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI

Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

Tableau 2. Sénégal — Indicateurs économiques
(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

	1976-78	1979-83	1984-88	Moyennes de la période		
				1989-93	1994-99	2000-01
Taux de croissance du PIB réel (% par an)	0,8	4,0	2,1	0,4	4,8	5,7
Inflation (% par an)	5,3	10,6	5,0	-0,3	7,8	1,9
Termes de l'échange (pourcentage annuel de variation des indices de prix en dollars EU)	7,2	-5,9	2,8	-1,8	0,9	-2,5
Solde extérieur courant, y compris les transferts (balance des paiements)	-6,6	-13,2	-8,9	-8,3	-4,9	-6,3
dont: transferts officiels 1/	...	4,9	4,9	1,3	3,0	1,4
Épargne nationale brute 2/	5,8	-2,4	3,0	5,3	12,8	11,9
Investissement brut	12,3	10,7	11,8	13,5	17,7	18,1
Solde de l'administration centrale	-1,4	-6,9	-2,3	-1,5	-0,6	-2,1
Total des recettes publiques et dons	19,1	21,1	19,4	19,4	19,7	19,8
dont: dons	...	0,8	1,2	1,5	3,2	1,8
Total dépenses publiques et prêts nets	20,5	28,0	21,8	20,9	20,3	21,9
Dépenses de consommation finales	98,6	103,7	97,4	93,4	88,9	90,7
Dépenses de consommation publiques	19,2	19,3	16,2	14,8	11,5	13,6
Dépenses de consommation privées	79,4	84,5	81,2	78,7	77,4	77,1
Formation brute de capital fixe	12,3	10,7	11,8	13,5	17,7	18,1
Formation brute de capital publique	4,7	4,7	4,0	4,5	6,3	6,9
Formation brute de capital privée	7,6	6,1	7,8	9,1	11,5	11,3
Importations de biens et services	48,7	48,3	38,9	31,7	38,1	38,7
Exportations de biens et services	37,2	33,8	29,6	24,7	31,4	30,0
Pour mémoire						
Décomposition de l'ajustement externe (variation, en pourcentage du PIB)						
Solde courant		-6,6	4,3	0,6	3,3	-1,3
Solde budgétaire		-5,5	4,6	0,8	0,9	-1,5
Solde du secteur privé 3/*		-1,1	-0,3	-0,2	2,4	0,2

Source: Calculée à partir des bases de données des Perspectives de l'économie mondiale et de WETA.

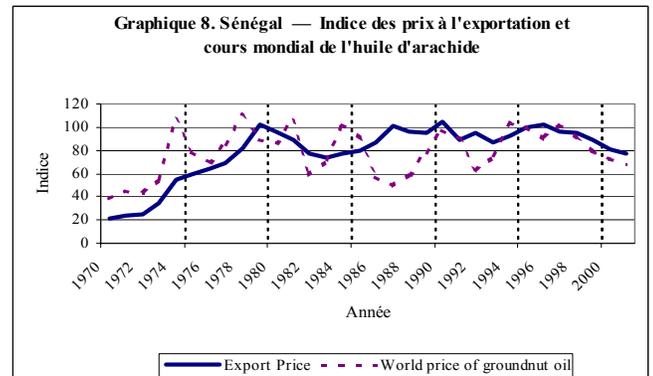
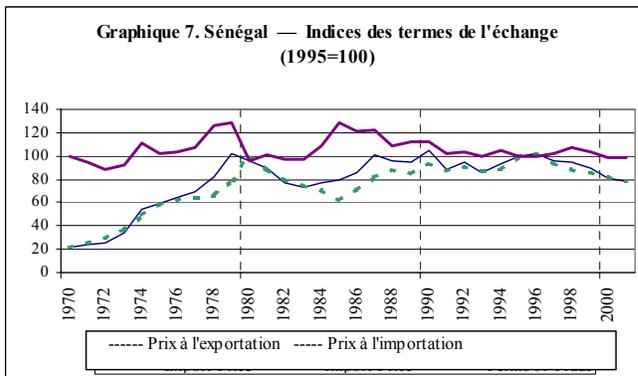
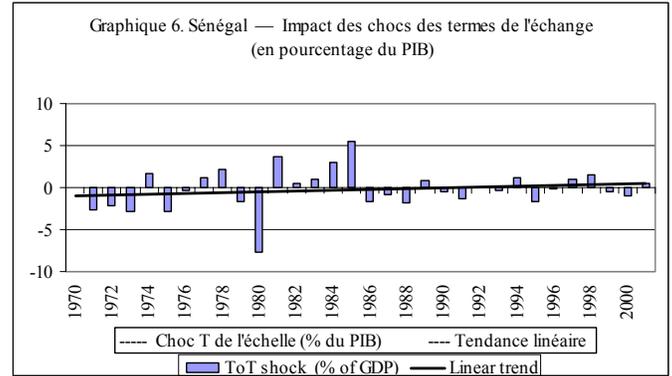
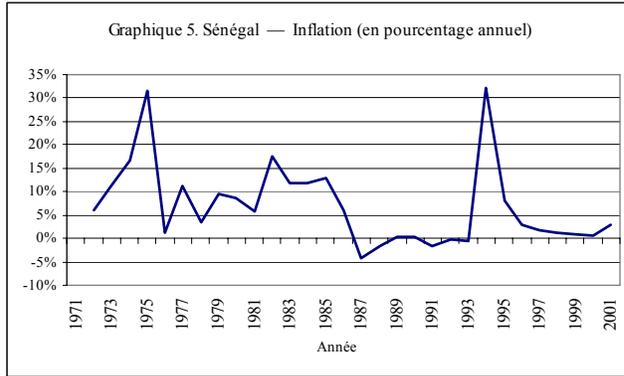
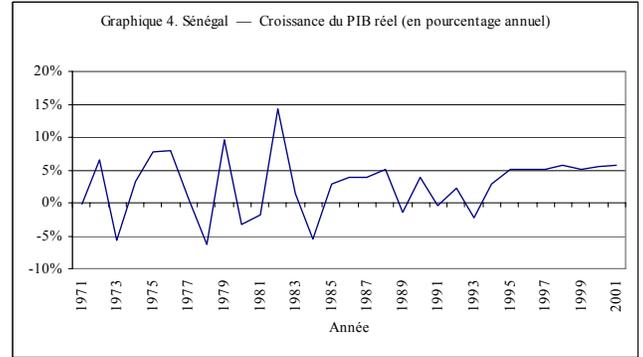
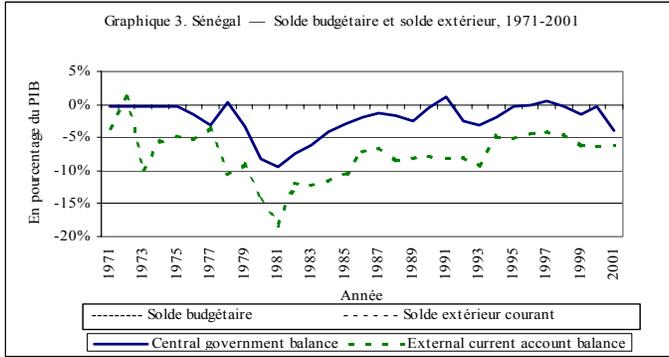
1/ Le fléchissement enregistré pendant la période 1994-99 et l'apériode 2000-01 s'explique en partie par une reclassification des dons au titre de projets du compte des transactions courantes au compte en capital.

2/ Calculée comme étant la différence entre le solde extérieur courant (balance des paiements) et l'investissement brut.

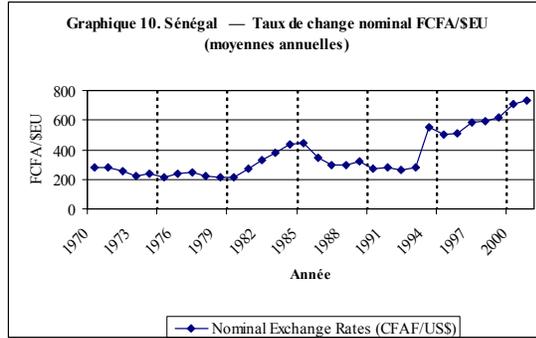
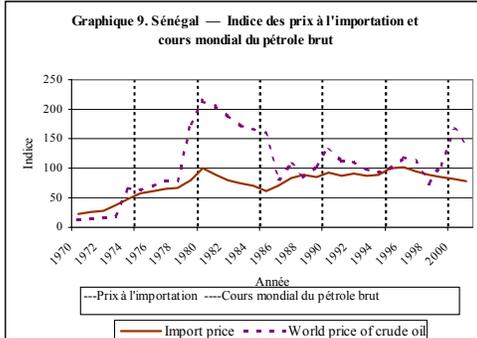
3/ Calculée comme étant la variation de la balance des transactions courantes moins la variation du solde budgétaire.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI

Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal



Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal



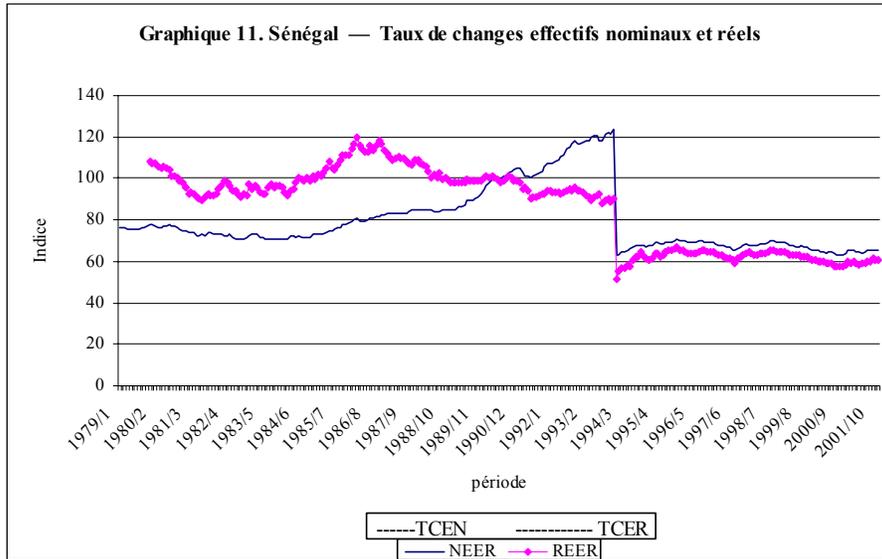
20. L'ajustement le plus significatif s'est produit de 1984 à 1988 : le déficit courant annuel moyen s'est amenuisé, tombant à environ 9 % du PIB, contre environ 13 % pendant la période 1979-83, et le taux d'inflation moyen a été réduit de moitié. L'amélioration du solde budgétaire — résultant principalement d'une réduction de 6 points du ratio dépenses/PIB — est le facteur qui a le plus contribué à ce résultat. L'ajustement réalisé pendant cette période a été favorisé par l'évolution relativement positive des termes de l'échange. En 1989-93, il y a eu une légère amélioration des déficits moyens du budget et des transactions courantes par rapport à la période 1984-88¹³.

21. Un autre ajustement important des soldes extérieurs et budgétaires s'est produit pendant la période 1994-99, suite à la dévaluation du franc CFA. Cette fois, contrairement à la période 1984-88, l'ajustement s'est accompagné d'une croissance forte et soutenue et de progrès dans la mise en œuvre des réformes structurelles. La période 2000-01 a été marquée par une croissance continue en dépit de certains reculs sur le front des réformes structurelles et du retournement de la baisse tendancielle des déséquilibres budgétaire et extérieur. Le fait que les autorités soient parvenues à maintenir pour l'essentiel la dépréciation en termes réels réalisée en 1994 a contribué à l'amélioration de la croissance. À la fin de 2001, le taux de change effectif réel avoisinait le niveau de fin 1994, ce qui implique une dépréciation réelle d'environ 30 % par rapport au niveau d'avant la dévaluation (graphique 11)¹⁴.

¹³ Cette comparaison des moyennes occulte l'amélioration de la conjoncture qui s'est partiellement inversée, notamment en 1993.

¹⁴ Il s'agit des indices du taux de change effectif nominal (TCEN) et du taux de change effectif réel (TCER), respectivement.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal



22. Une crise bancaire a éclaté à la fin des années 1980, du fait des graves problèmes de liquidité résultant des arriérés de paiements de l'État et d'une proportion importante (et croissante) de prêts non performants dans les portefeuilles des banques. Un projet de restructuration du système bancaire régional (à l'échelle de l'UEMOA), financé par la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds a permis d'assainir le secteur et de renforcer le contrôle prudentiel des banques. Une évaluation de la stabilité du secteur financier, réalisée par une mission conjointe du FMI et de la Banque mondiale en 2001, a conclu que le système bancaire sénégalais s'était remis de la crise et qu'il se portait bien. Toutefois, elle a mis en exergue un important facteur de risque, à savoir le degré d'exposition élevé des banques aux entreprises parapubliques des secteurs agricole et énergétique — signe de la persistance, au bout de deux décennies de programmes, des problèmes de restructuration du secteur arachidier et de l'inefficacité du secteur énergétique — qui a une incidence significative sur le plan macroéconomique.

III. POURQUOI LE SÉNÉGAL A-T-IL EU UN BESOIN PERSISTANT DE RECOURIR AUX RESSOURCES DU FMI?

23. Cinq raisons ont été avancées pour expliquer l'usage prolongé des ressources du FMI par le Sénégal.

24. Premièrement, les déséquilibres initiaux étaient profondément ancrés dans les faiblesses structurelles de l'économie dont la correction s'inscrit probablement dans le long terme. Citons notamment la vulnérabilité de l'économie aux intempéries et aux chocs des termes de l'échange et la lourde pression exercée sur les finances publiques par un secteur public pléthorique et inefficace, par de multiples contrôles de prix, tant les prix à la consommation qu'à la production et par le poids du service de la dette extérieure

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

25. La deuxième raison était l'élargissement des objectifs des programmes appuyés par les facilités concessionnelles du FMI. La mise en place de la FAS, son évolution vers la FASR et la transformation de cette dernière en FRPC se sont accompagnées de l'élévation de la croissance, des questions sociales et de la réduction de la pauvreté au rang d'objectifs explicites dans les programmes. Cette évolution s'est accompagnée d'un allongement de la période au cours de laquelle les utilisateurs de ces ressources sont censés réaliser les objectifs précisés dans les programmes.

26. La troisième raison est l'utilisation des accords du FMI comme sceau d'approbation en vue de l'octroi de concours extérieurs par plusieurs créanciers et bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux¹⁵. Le Club de Paris, qui regroupe les créanciers officiels, exige qu'un pays ait en place un accord avec le FMI avant de signer un accord de rééchelonnement de la dette avec lui, en est un exemple. Le Sénégal a déjà conclu 13 accords de ce type. La procédure antérieure de rééchelonnement de la dette — fondée sur la restructuration du service de la dette exigible pendant la période limitée couverte par un accord avec le FMI — n'apportait qu'un répit temporaire et il fallait enchaîner des programmes successifs pour que le pays continue de bénéficier d'un allègement de la dette. Les autorités sénégalaises ont confirmé lors de nos entretiens que ce rôle catalyseur joué par les accords du FMI était un facteur important dans le renouvellement continu des demandes d'utilisation des ressources du FMI. Il ressort des documents internes qu'à certaines occasions, le rôle de « sceau d'approbation » a été pour beaucoup dans les efforts déployés par les services du FMI pour maintenir le cap lorsque des dérapages survenaient et tenter de travailler à des mesures correctrices au lieu d'interrompre le programme. La crédibilité du Sénégal auprès des bailleurs de fonds, reposant en partie sur son rôle historique en tant que centre administratif de l'Afrique occidentale française et sa tradition d'élections démocratiques lui a peut-être aussi valu le bénéfice du doute de temps à autre¹⁶.

27. Des défauts de conception des programmes ont aussi contribué à cette utilisation prolongée des ressources du FMI. En particulier, les programmes d'avant la dévaluation étaient trop optimistes quant aux chances qu'aurait la stratégie d'ajustement poursuivie de promouvoir efficacement une croissance et une viabilité financière durables. Par exemple, la stabilisation réalisée avec succès durant la période 1984-1988 a été accompagnée d'une faible croissance et, rétrospectivement, les programmes mis en œuvre pendant cette période ont peut-être péché par excès d'optimisme quant à la possibilité d'atteindre les objectifs de

¹⁵ Voir Chapitre VI du rapport principal.

¹⁶ Durant la période sous revue (1979-2001), des élections présidentielles et législatives ont eu lieu en 1983, 1988, et 1993. Conformément aux amendements apportés au code électoral, des élections présidentielles ont aussi eu lieu en 2000 et des élections législatives ont été tenues en 1998 et 2001. Des gouvernements d'union nationale (auxquels participaient des membres des partis d'opposition) ont été formés en 1991 et 1994 dans le but d'apaiser la montée des tensions sociales et politiques dans le pays.

croissance et de viabilité extérieure sans procéder à un ajustement du taux de change. En outre, les programmes auraient pu tenir davantage compte des conséquences pour la croissance de certaines mesures adoptées pour contenir les déficits publics. Ainsi, Rouis (1994) estime que l'acharnement mis à corriger les déséquilibres financiers à court terme à coup de mesures ponctuelles pour accroître les recettes et le manque d'attention aux réformes structurelles nécessaires (pour traiter, par exemple, les problèmes de l'administration fiscale et de compétitivité internationale) ont été à l'origine d'un ajustement budgétaire qui a été préjudiciable à la croissance¹⁷. Bien qu'il y ait des limites aux progrès qu'un accord du FMI, en soi, peut permettre de réaliser sur le plan des réformes structurelles, la persistance de problèmes touchant les secteurs de l'énergie et des arachides, la réforme de la fonction publique, la réglementation du marché du travail et la réforme des entreprises publiques soulève des questions quant à l'efficacité de la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale dans la conception des programmes (y compris des mesures visant à améliorer les capacités d'exécution).

28. Enfin, en raison de leur mise en œuvre par à-coups, les programmes ont perdu de leur efficacité, ce qui a contribué à un besoin permanent d'accords avec le FMI. La grande différence dans le degré d'exécution des divers accords s'explique par plusieurs facteurs. Les programmes mis en œuvre avec succès sont souvent caractérisés par des mesures d'ajustement vigoureuses en début de période et des adaptations de la politique économique pendant les revues des programmes en cas d'écarts importants, réels ou projetés, par rapport aux objectifs (habituellement les objectifs budgétaires)¹⁸. Dans les cas où la mise en œuvre laissait à désirer, les facteurs d'explication étaient souvent les préoccupations sociales et politiques des autorités qui se sont traduites par i) la non-application des mesures convenues (par exemple, le mécanisme automatique de gel des dépenses à faible priorité en cas de manque à gagner au titre des recettes publiques pendant le deuxième accord annuel au titre de la FASR de 1998 n'a pas été mis en place à cause de la crainte d'une agitation sociale); ii) des retards dans l'application des mesures (par exemple, relâchement de la gestion macroéconomique et dérapages du calendrier des réformes structurelles fin 1999 et début 2000, avant les élections présidentielles); ou iii) des revirements de la politique économique, souvent liés au calendrier électoral (par exemple, suspension du mécanisme de fixation des prix du pétrole en février 2000).

¹⁷ Rouis (1994) et Tahari et al. (1996) analysent en profondeur les résultats économiques du Sénégal pendant cette période.

¹⁸ Au nombre des exemples, figurent les accords de confirmation de 1983 et 1985 et la FASR de 1994 (voir appendice I). Les mesures prises en début de période dans les premiers programmes comprenaient la hausse des prix réglementés des biens de consommation et des produits pétroliers.

IV. EFFICACITÉ DES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI

A. Conception des programmes : le cadre macroéconomique

29. Lorsque les taux d'épargne étaient très bas (voire négatifs) vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, l'un des principaux objectifs des programmes appuyés par le FMI au Sénégal était de relever le taux d'épargne intérieure. Cela devait non seulement contribuer à la résorption du déficit extérieur courant mais aussi aider à la relance de l'investissement et, en définitive, de la croissance. L'efficacité de l'investissement devait être renforcée par diverses réformes structurelles.

Réalisme des principales hypothèses et projections du cadre macroéconomique

30. De 1986 à 1992 (période recouvrant deux accords jumelés — accord de confirmation/FAS — et trois accords annuels au titre de la FASR de 1998), les programmes prévoyaient une forte réduction du déficit extérieur courant et du déficit budgétaire à moyen terme. Les deux soldes se sont améliorés mais les résultats étaient en général inférieurs aux projections. En particulier, les exportations étaient systématiquement en-deçà des projections et les recettes budgétaires étaient généralement inférieures aux prévisions. Les projections de l'épargne et de l'investissement nationaux étaient toujours plus élevées que les chiffres effectifs et les projections du taux de croissance du PIB réel étaient aussi en général plus élevées que les taux de croissance finalement observés (annexe 2).

31. Dans le cadre de l'accord FASR qui a suivi immédiatement la dévaluation (1994–97), l'écart entre les projections à moyen terme et les résultats effectifs s'est considérablement réduit pour plusieurs variables, notamment le taux de croissance du PIB réel, le solde des transactions courantes, le solde des opérations des administrations publiques, l'épargne intérieure et les exportations. Des écarts importants entre les projections et les résultats effectifs sont réapparus durant l'accord FASR/FRPC de 1998 pour le solde courant (résultats pires que les projections), même si les exportations ont excédé les prévisions. Par opposition à la période précédente, les recettes publiques ont en général été supérieures aux projections.

Progrès vers la viabilité extérieure

32. Les six premiers accords de rééchelonnement conclus entre le Sénégal et le Club de Paris (de 1980 à 1987) ont permis au Sénégal de bénéficier d'une réduction des flux de la dette non concessionnelle lors des périodes de programmes successifs. De 1989 à 2000, le Sénégal a conclu sept autres accords avec le Club de Paris à des conditions de plus en plus concessionnelles, ce qui traduit l'évolution des politiques du Club de Paris à l'égard des

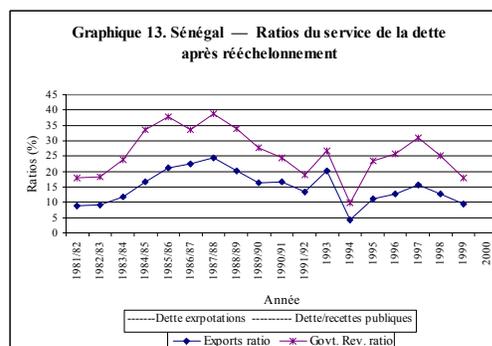
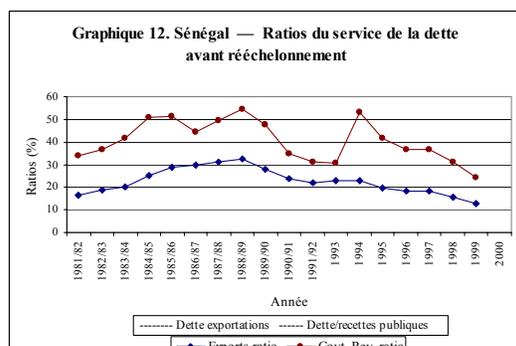
pays à faible revenu¹⁹. Pendant les années 1980, les programmes indiquaient l'un après l'autre que le Sénégal cesserait d'être tributaire du «financements exceptionnel» (rééchelonnement et accumulation d'arriérés) dans quelques années. Pendant la plus grande partie des années 1990, les programmes donnaient à penser que, après application des mécanismes traditionnels d'allègement, l'endettement extérieur du Sénégal serait soutenable. Par exemple, en 1998, une analyse de la viabilité de la dette réalisée par les services du FMI et de la Banque mondiale, d'une part, et les autorités, d'autre part, indiquait que la charge de la dette extérieure du Sénégal était soutenable au regard des seuils fixés dans l'initiative PPTE initiale. Cependant, une mise à jour de l'analyse de la viabilité de la dette effectuée début 2000 indiquait que, par rapport aux seuils de viabilité de l'initiative PPTE «renforcée», qui sont plus faibles, la charge de l'endettement n'était pas soutenable²⁰. Le Sénégal a atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée en juin 2000 et on estimait alors qu'il parviendrait au point d'achèvement en 2002.

33. Plusieurs membres des services du FMI interrogés ont reconnu que les projections de la balance des paiements et les analyses de viabilité de la dette préparées à moyen terme pour le Sénégal avaient été influencées par une incitation à «sur-promettre» s'agissant de la vitesse de rétablissement de la viabilité. Cela résultait des directives internes exigeant que des progrès sensibles aient été accomplis dans la voie de la viabilité externe avant l'achèvement des accords triennaux. Le deuxième facteur qui contribuait à cet optimisme excessif était la forte pondération affectée aux indicateurs basés sur les exportations dans les seuils d'admissibilité à l'initiative PPTE. Cette polarisation sur les indicateurs de la charge «externe» plutôt que sur les indicateurs de la charge «budgétaire» avait tendance à minimiser la portée des problèmes d'endettement du Sénégal (graphique 12 et 13). En effet, les rapports des services indiquaient à chaque fois que la charge du service de la dette était beaucoup plus

¹⁹ Trois avaient été conclus selon les termes de Toronto (réduction d'un tiers de la valeur actualisée nette de la dette éligible). L'un avait été conclu selon les termes de Londres (50 % de réduction), deux selon les termes de Naples (réduction des deux tiers) et le dernier selon les termes de Cologne (jusqu'à 90 % de réduction).

²⁰ Dans le cadre de l'initiative PPTE initiale, le seuil de viabilité se situait dans une fourchette allant de 200 à 250 % du ratio VAN de la dette/exportations. Les pays aux économies très ouvertes (ratios exportations/PIB de 40 % au moins) et dont les ratios recettes publiques/PIB étaient d'au moins 20 % étaient admis à bénéficier d'une aide si le ratio de la VAN de leur dette sur les recettes publiques excédait 280 %. Au titre de l'initiative PPTE renforcée, le seuil du ratio VAN de la dette/exportations a été abaissé à 150 % (au lieu de se situer dans une fourchette) et les conditions d'admissibilité par le critère budgétaire ont été modifiées et remplacées par un ratio exportations/PIB de 30 %, un ratio recettes publiques/PIB de 15 %, le ratio VAN de la dette/recettes publiques devant être supérieur à 250 %. Pour de plus amples détails, voir par exemple, Andrews et al (1999) [série des brochures du FMI n° 51].

lourde si on la rapportait aux recettes publiques que si on la comparait aux recettes d'exportations²¹. Un certain nombre de responsables sénégalais interrogés ont déclaré que le plafond des emprunts non concessionnels prévus dans les programmes ont été un procédé utile pour imposer de la discipline dans la gestion de la dette extérieure. La part de la dette totale due aux créanciers privés (commerciaux) a chuté, passant du niveau record de près de 50 % en 1978 à 8 % 10 ans plus tard (1998) et à moins de 1 % en 1999²².



Face aux incertitudes

34. Les programmes abordaient en général les conséquences des principaux chocs auxquels le Sénégal est exposé — sécheresses et termes de l'échange — dans le cadre des revues et non en spécifiant à l'avance les mesures correctives à prendre. L'accord de confirmation de 1994 et l'accord FASR de 1994 tentaient, tant bien que mal, de définir au préalable les mesures à prendre afin de faire face à certains chocs des termes de l'échange (voir ci-dessous). En principe, les revues des programmes offrent davantage de souplesse que les solutions spécifiées à l'avance, mais si la manière dont les mesures préconisées répondront aux principaux risques n'est pas bien comprise, cela augmente les chances de désaccords quant à la riposte appropriée et, donc, de réaction différée, ce qui risque de faire déraiser les programmes.

²¹ Les restrictions de change sont parfois citées comme une raison pour préférer les indicateurs de la charge de l'endettement basés sur les exportations aux indicateurs basés sur le PIB et les recettes publiques (voir par exemple la réaction des services du FMI à l'évaluation externe de la FASR (FMI (1998)). S'agissant du Sénégal, la convertibilité de franc CFA élimine cette préoccupation et met en relief d'autres facteurs (prépondérance de la dette publique dans la dette totale, ratio recettes/PIB «raisonnable» et crainte que le service de la dette n'évince les dépenses publiques «productives»).

²² Les ratios ont été calculés à partir de la base de données de Global Development Finance de la Banque mondiale.

35. La quasi totalité des accords comprenaient un mécanisme d'ajustement automatique des principaux critères de réalisation quantitatifs en cas d'écarts par rapport aux hypothèses sur lesquelles les programmes étaient bâtis. Habituellement, les plafonds des avoirs intérieurs nets du système bancaire et des créances nettes du système bancaire sur l'État étaient automatiquement ajustés pour tenir compte de la plus ou moins-value: i) des crédits de campagne accordés par les banques; et ii) du financement du budget par des concours externes (non compris les dons). Les plafonds étaient généralement ajustés du montant intégral de la différence dans le cas des crédits de campagne. S'agissant du financement sur ressources externes, la condition imposée était soit d'utiliser le montant «excédentaire» pour réduire la dette intérieure (notamment les arriérés de dépenses), soit d'épargner ces montants et de discuter de leur utilisation au cours de missions ultérieures. En cas de moins-value, le plafond était partiellement ajusté, à hauteur de montants spécifiés au préalable. Au-delà de ces montants, elle était souvent compensée par des mesures supplémentaires.

36. Depuis 1994, les programmes contiennent des repères trimestriels pour les recettes publiques et la masse salariale de l'État. Les écarts par rapport à ces repères sont corrigés par des mesures fiscales additionnelles ou en réduisant les dépenses non prioritaires afin d'atteindre les objectifs budgétaires des programmes. Les services du FMI considèrent que c'est un instrument important pour garantir que la politique budgétaire accompagne convenablement la dévaluation. L'accord de confirmation de 1994 et l'accord FASR de 1994 (mais non celui de 1998) comportaient des mesures correctives pré-définies au cas où les cours mondiaux des produits arachidiers et du coton seraient inférieurs aux projections des programmes. Ils stipulaient que les conséquences budgétaires de ce manque à gagner devaient être entièrement compensées par des mesures supplémentaires de nature à accroître les recettes ou à réduire les dépenses. Cette approche était trop rigide, étant donné qu'elle excluait que l'on permette une augmentation du déficit budgétaire pour faire face à un choc négatif temporaire des termes de l'échange. En outre, l'absence de toute indication claire des types de mesures à prendre, côté recettes ou côté dépenses, accroissait les risques d'ajustements ponctuels qui ne perdureraient pas et seraient incompatibles avec la stratégie à moyen terme axée sur la croissance.

B. Réformes structurelles

37. Le Sénégal a accompli de grands progrès dans la mise en œuvre de certaines réformes structurelles (notamment dans les domaines de la déréglementation des prix, de la libéralisation des échanges commerciaux et de la simplification du système fiscal). Toutefois, les réformes visant à restructurer le secteur arachidier et à déréglementer les prix des produits pétroliers se sont révélées difficiles à mettre en œuvre, resurgissant périodiquement, avec de graves conséquences négatives pour le budget de l'État et les incitations à la production au sein de l'économie. En outre, les réformes fiscales n'ont pas produit une forte augmentation des recettes (par rapport au PIB), ce qui tient en partie à ce que, dans un premier temps, certaines de ces réformes (par exemple, la réduction des droits de douane) entraînent en fait une perte de recettes.

Restructuration du secteur arachidier

38. Le manque de clarté des objectifs de la restructuration (expansion de la production, diversification de la production agricole, ou stabilisation des revenus des agriculteurs) et les sensibilités socio-politiques expliquent le manque de progrès sur le plan de la restructuration du secteur arachidier. Les questions qui revenaient souvent à propos du secteur arachidier dans les programmes portaient sur les interventions de l'État ayant pour effet d'alourdir les pertes financières enregistrées dans cette filière — à savoir, les subventions pour les intrants et la fixation des prix à la production au-dessus des cours du marché mondial. Cependant, il y a eu des périodes au cours desquelles ce secteur a été excédentaire (du fait de l'évolution favorable des cours mondiaux qui n'étaient pas répercutée sur les producteurs). En 1984/85 1985/86, les prix à la production avaient été augmentés afin d'améliorer les incitations à la production. Un effondrement des cours mondiaux de l'arachide survenu par la suite a entraîné de nouveau un déficit financier pour ce secteur en 1986/87, au moment même où la production réagissait positivement à l'accroissement des incitations (et aux conditions météorologiques clémentes). Le gouvernement ne voulut pas réduire les prix à la production si peu de temps après leur hausse, et s'attendait, en tout état de cause, à ce que l'assistance financière du STABEX compense le manque à gagner (ce qui fut précisément le cas en 1986/87).

39. Dans le cadre de l'accord FASR de 1988, le gouvernement a réduit les prix à la production et a adopté un système souple de fixation des prix à la production tenant compte de l'évolution du marché mondial. Dans le cadre de l'accord FASR de 1994, l'attention s'est reportée sur la privatisation de la SONACOS (raffinerie d'arachides et entreprise parapublique de commercialisation). Avec un retard d'environ un an par rapport à la date initialement prévue, des appels d'offres ont été lancés en décembre 1995 mais les autorités n'ont pas jugé satisfaisantes les soumissions reçues. Un deuxième appel d'offres lancé en 1997 n'a pas été plus concluant²³.

40. Après avoir souscrit à une politique de prix à la production basée sur les cours mondiaux pendant environ quatre ans, le gouvernement est revenu à une politique plus interventionniste en 2000. De ce fait, le troisième accord annuel au titre de la FRPC stipulait comme critères de réalisation le retour à un mécanisme de fixation des prix basé sur les cours en vigueur sur le marché mondial (au plus tard à fin septembre 2001) et le retrait de la SONAGRAINES (filiale à 100 % de la SONACOS) de la collecte et du transport de l'arachide (au plus tard à fin décembre 2001). Ces deux mesures ont été mises en oeuvre mais la dissolution de la SONAGRAINES n'a pas entraîné la libéralisation envisagée dans le

²³ Une évaluation effectuée par la Banque mondiale dans le cadre du crédit au secteur agricole de 1995 note que la SONACOS n'a pas été privatisée parce que les conditions imposées par le gouvernement (obligation de fournir les semences et les engrais aux agriculteurs à crédit et de préserver l'intégrité du secteur) n'étaient pas attrayantes pour les investisseurs potentiels.

programme, les autorités ayant continué à fixer des marges indicatives au lieu de laisser le marché déterminer les coûts de transport et de collecte.

41. Bien que la part du secteur arachidier dans l'économie ait diminué depuis les années 1960, il demeure une source de revenus pour la majorité de la population des zones rurales et les autorités considèrent que c'est un secteur clé dans la lutte contre la pauvreté. Le fait que les problèmes de ce secteur n'aient pas trouvé de solution permanente a créé des pressions budgétaires périodiques comme ce fut le cas en 2001 lorsque le gouvernement a assumé des obligations de la SONACOS équivalant à environ 2 % du PIB. Au fil des années, les programmes ont appliqué divers types de conditionnalité dont l'effet n'a guère été durable, en raison de l'absence d'une ferme volonté politique de réforme de la part des autorités. L'abandon de la précédente politique d'ajustements discrétionnaires ponctuels a porté ses fruits pendant un certain temps mais n'a pas été une solution permanente parce que l'approche institutionnelle sous-jacente est demeurée inchangée.

Politique de fixation des prix pétroliers

42. Comme dans le cas du secteur des arachides, les premiers programmes appuyés par le FMI préconisaient la mise en place d'un mécanisme de détermination des prix des produits pétroliers censé les aligner sur le marché mondial et rendre inutile leur subventionnement par le budget de l'État. Les accords de confirmation de 1983 et 1984 comportaient tous deux un repère à cet effet. Toutefois, en 1986, dans le cadre de l'accord jumelé (accord de confirmation/FAS), la politique avait changé et visait la «mobilisation des futurs excédents du secteur pétrolier à l'appui du budget», ce qui consistait à maintenir les prix à la pompe tandis que les coûts des produits importés chutaient. Ce changement était motivé par des difficultés sur le plan des recettes, mais il a sapé la crédibilité du système liant automatiquement les prix de détail à l'évolution du marché international. Par la suite, ce système a été rétabli en 1998 mais il a encore une fois été suspendu en 2000, cette fois afin d'éviter de répercuter le renchérissement des coûts sur les consommateurs à l'approche des élections présidentielles — à un coût cumulatif pour le budget de 2000 et de 2001 d'environ 1 % du PIB²⁴. Bien que la priorité donnée à cette question dans les programmes se justifie (compte tenu de ses répercussions macroéconomiques), la stratégie a probablement été sabordée par le recours ponctuel à des variations discrétionnaires pour mobiliser des recettes, au lieu d'une approche cohérente du mécanisme de fixation des prix.

Réforme fiscale

43. Depuis le milieu des années 1980 (suite aux recommandations d'une mission d'assistance technique du FMI effectuée en 1985), les autorités se sont efforcées de moderniser le système fiscal, d'élargir l'assiette, et d'accroître le rendement des impôts. Au nombre des mesures prises jusqu'en 1991, il convient de mentionner la mise en place d'un

²⁴ Le mécanisme d'indexation automatique a été rétabli en juin 2001.

nouveau code des impôts (la plupart des droits spécifiques étant transformés en taxes ad valorem), la simplification de la structure du système fiscal (réduisant le nombre de taux des droits d'entrée et de la TVA) et l'élargissement du champ de la TVA (au secteur des services). Les réformes n'ont cependant pas entraîné une amélioration sensible des recettes pour diverses raisons, dont la multiplicité des exonérations accordées et les déficiences de l'administration fiscalo-douanière.

44. D'autres réformes importantes ont été appliquées depuis la dévaluation de 1994, notamment dans le cadre du régime tarifaire harmonisé et de la fiscalité intérieure au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Les accords FASR/FRPC de 1994 et 1998 comportaient plusieurs mesures visant à renforcer l'administration fiscale et à élargir l'assiette des impôts (informatisation et élargissement du champ d'application de la TVA).

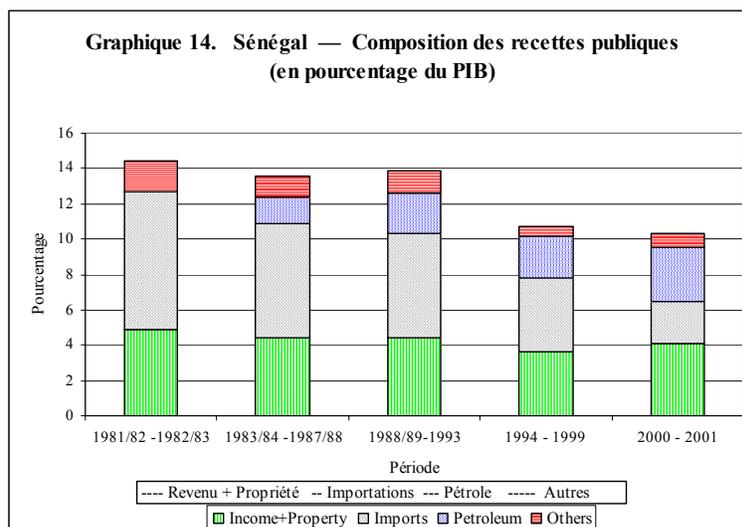
45. La conditionnalité (sous forme de critères de réalisation et de repères) portant sur les réformes fiscales était quasiment absente des programmes jusqu'en 1997. Depuis lors, il y a eu plusieurs conditions de ce genre, notamment la suppression de centaines de positions tarifaires, la mise en place d'une unité des gros contribuables, l'institution d'un identifiant unique du contribuable dans toutes les agences de recouvrement des recettes et une TVA à taux unique²⁵.

46. En fin de compte, les efforts de mobilisation des recettes se sont traduits par une amélioration — elles sont passées d'environ 16,5 % du PIB pendant la période 1994-99 à 18,1 % en 2000-01 en dépit d'une baisse des droits de douane dans le cadre du Tarif extérieur commun en vigueur au sein de l'UEMOA (graphique 14)²⁶. Toutefois, en donnant la priorité à l'amélioration de l'administration fiscale et à la réduction des exonérations, les premiers programmes auraient pu produire des effets encore plus bénéfiques et éviter le recours à diverses mesures ponctuelles touchant les recettes et les dépenses en période de pression budgétaire.

²⁵ Il était précisé que la plupart des mesures étaient des critères de réalisation, excepté la mise en place de l'unité des gros contribuables, qui était un repère. La plupart ont été respectés en temps voulu ou avec de légers retards. L'une des mesures qui avait été retardée et qui est devenue une mesure préalable en vue de l'achèvement d'une revue était l'institution de la TVA à taux unique, qui est entrée en vigueur en septembre 2001 (et non en mai).

²⁶ Le graphique 14 ventile les recettes publiques de la manière suivante : a) impôts sur le revenu et sur la propriété; b) taxes sur les biens et services intérieurs; c) taxes sur les importations de produits non pétroliers; d) recettes pétrolières et e) autres recettes. Pour la période 1981/82–1982/83, les recettes pétrolières sont ventilées entre les taxes sur les importations et les «autres» recettes.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal



C. Politiques sociales

47. Plusieurs programmes prévoyaient un dispositif de protection sociale afin d'amortir les conséquences de certaines hausses des prix sur les groupes les plus vulnérables, mais leur efficacité était limitée en raison de problèmes de ciblage des mesures. À preuve les deux exemples suivants :

i) Dans le cadre de l'accord FASR de 1988, la réduction des prix à la production des arachides était une mesure essentielle pour résorber le déficit de ce secteur. Afin de venir en aide aux agriculteurs, les prix réglementés de quelques produits de consommation «clés» (riz, sucre, huile d'arachide) étaient subventionnés.

ii) L'accord de confirmation conclu après la dévaluation (1994) ainsi que l'accord intervenu ultérieurement au titre de la FASR qui s'y est substitué comportaient des dispositions budgétaires prévoyant le subventionnement des prix d'un certain nombre de produits jugés «sensibles» pour les ménages à faible revenu (pain, riz, médicaments).

48. Aucun des deux programmes n'était bien ciblé. Une évaluation interne effectuée par la Banque mondiale du crédit de redressement économique (approuvé en mars 1994 en vue d'accorder des concours d'urgence aux programmes de réforme mis en place après la dévaluation) a conclu que les subventions destinées à amortir l'impact des hausses des prix des biens de consommation de base avaient été mal ciblées et qu'elles n'avaient pas bénéficié aux groupes les plus vulnérables.

D. Collaboration avec la Banque mondiale

49. Les documents relatifs aux programmes soumis au Conseil d'administration du FMI donnent l'impression qu'il existe une collaboration étroite entre les services du FMI et ceux

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

de la Banque mondiale notamment au sujet des questions sectorielles (système bancaire, agriculture, énergie et industrie). Les entretiens avec les membres des services des deux institutions confirment qu'il y a toujours eu des contacts réguliers et un échange d'informations y compris dans des domaines qui ne sont pas mis en exergue dans les rapports (par exemple le travail préparatoire de mise en forme des conseils donnés par les services des deux institutions aux autorités de la zone franc à l'approche de la dévaluation de 1994). Un rapport récent des services du FMI contenait un encadré décrivant clairement la répartition des responsabilités entre les deux institutions²⁷.

50. Néanmoins, il y a eu quelques difficultés à synchroniser le calendrier et les priorités des deux institutions, ce qui a influé sur les délais de soumission des contributions de la Banque mondiale relatives à certaines questions sectorielles dans les programmes appuyés par le FMI. Quelques-unes des différences de calendrier s'expliquent probablement par les efforts déployés par la Banque mondiale pour encourager la formation d'un consensus interne sur les réformes structurelles avant d'aller de l'avant avec les programmes de prêts (voir encadré 1).

51. Plusieurs responsables gouvernementaux sénégalais ont insisté sur la nécessité d'une meilleure collaboration entre le FMI et la Banque mondiale, en particulier pour ce qui est des réformes structurelles et du contenu social des programmes. Le DSRP et la formule récemment institutionnalisée qui consiste à désigner l'une des deux institutions comme «chef de file» constituent les principaux instruments qui permettront d'améliorer cette collaboration, bien que dans le cas du Sénégal, il soit trop tôt pour juger de leur impact.

V. INTERNALISATION, CONDITIONNALITÉ ET PROCESSUS DU DSRP

52. Dans le cadre de cette étude, nous avons cherché à recueillir les avis des uns et des autres sur la question de savoir si la longue succession d'accords avec le FMI avait eu une quelconque incidence sur : i) «l'internalisation» des programmes et le processus gouvernemental, ii) le renforcement des capacités des institutions chargées de la conception et de la mise en œuvre des politiques macroéconomiques et iii) l'efficacité de la conditionnalité des programmes du FMI.

²⁷ Encadré 4 du document EBS/02/50, 21/3/2002.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI

Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

Encadré 1. Principaux enseignements tirés des évaluations de la Banque mondiale

La Banque mondiale s'appuie sur une série de rapports d'évaluation pour faire le bilan de ses réalisations et de ses échecs et tirer les enseignements découlant de l'expérience de ses opérations de prêts. À la fin de ces opérations, elle prépare un «rapport d'achèvement» ou «un rapport d'achèvement de la mise en œuvre». Le Département de l'évaluation des opérations (OED) peut donner son avis sur ces rapports ou réaliser son propre «audit de performance». Le présent encadré puise dans toute une série de rapports d'évaluation de ce type sur les quatre PAS et sur le crédit à l'ajustement du secteur agricole accordés au Sénégal étant donné que quelques-uns des enseignements mis en exergue valent aussi pour les opérations du FMI.

- Dans le cadre des trois PAS, des liens incomplets et ténus entre les mesures proposées et les objectifs retenus ont entraîné une surestimation des résultats prévisibles et une sous-estimation des contraintes (agriculture et industrie).
- Malgré des réalisations importantes, dont la transformation de l'économie afin de l'affranchir de l'intervention excessive de l'État, environ le tiers des mesures envisagées dans le cadre du PAS II et du PAS III n'ont pas été mises en œuvre comme prévu. Ces mesures étaient concentrées dans des domaines — réglementation du travail, réforme des entreprises parapubliques — où elles se sont heurtées à une forte opposition politique de la part de groupes d'intérêt. L'enseignement tiré était que les réformes sensibles sur le plan politique ont peu de chances d'être appliquées à moins qu'un débat interne n'ait eu lieu au préalable et qu'un consensus se soit dégagé sur les questions les plus importantes. Il est important d'encourager un accord au niveau interne sur les principales questions, et sur cette base formuler les mesures à mettre en œuvre d'emblée dans le cadre des programmes.
- L'une des faiblesses de conception fondamentales du PAS IV était l'anticipation d'une réaction positive de l'offre aux améliorations apportées aux règlements et aux incitations, à un moment où il fallait s'appuyer sur la compression de la demande pour rétablir l'équilibre externe. Au moment du PAS IV (1990), les travaux entrepris par la Banque mondiale donnaient à penser que la dévaluation serait essentielle pour le rétablissement de la compétitivité et la relance de la croissance.
- L'absence de consensus entre les bailleurs de fonds et le gouvernement sur la stratégie à mettre en œuvre en vue de la restructuration du secteur arachidier a contribué aux lenteurs de la mise en œuvre des réformes. Avec le recul, on peut affirmer que l'on a probablement attaché trop d'importance à la privatisation de la SONACOS, aux dépens d'autres réformes visant à améliorer l'efficacité de cette filière.

A. Internalisation et renforcement des capacités

53. Nos entretiens avec de nombreux responsables sénégalais et avec des fonctionnaires du FMI font état d'une étonnante différence de perception sur la mesure dans laquelle les politiques avaient été «imposées» sans qu'il y ait eu suffisamment de consultations. Toutefois, les avis concordent largement sur le fait que les programmes couronnés de succès sont ceux qui ont bénéficié d'une volonté politique ferme sur le plan national, indépendamment de la nature précise de la conditionnalité du FMI. Le principal enseignement tiré par la Banque mondiale d'une revue des prêts à l'ajustement structurel qu'elle a accordés au Sénégal était qu'il est peu probable que les réformes sensibles d'un point de vue politique soient mises en œuvre à moins qu'il y ait eu, au préalable, un débat interne et qu'un consensus se soit dégagé sur les problèmes cruciaux (voir encadré 1).

54. De nombreux responsables sénégalais qui ont pris part aux négociations avec le FMI au fil des ans pensent que le degré d'internalisation des programmes par le pays est généralement faible. À leur avis, le rôle de «sceau d'approbation» joué par les accords du FMI pour débloquer des financements provenant d'autres sources mettait le FMI en position de force dans les négociations avec les autorités et parfois, ces dernières donnaient leur accord à ces propositions — même si elles avaient des doutes sur leur aptitude à les mettre en œuvre — tout simplement pour obtenir les ressources dont le pays avait besoin de toute urgence. Plusieurs responsables sénégalais ont affirmé que, le plus souvent, ils étaient

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

d'accord avec le diagnostic des problèmes financiers du pays que le FMI dressait mais parfois il y avait des divergences de vue sur le rythme de mise en œuvre des mesures recommandées. À leur avis, le FMI avait tendance à sous-estimer les difficultés de mise en œuvre et à surestimer la vitesse avec laquelle certaines réformes structurelles (privatisations) pouvaient être menées à bien. Cependant, quelques responsables attribuaient la responsabilité du contenu des programmes et de leur mise en œuvre aux autorités (dont eux-mêmes), en soulignant que s'il est commode d'imputer l'échec de la mise en œuvre des réformes au FMI, c'est aux responsables nationaux que revenait, au premier chef, la responsabilité de résoudre certains problèmes bien connus.

55. Les services du FMI semblent partager le constat des autorités quant au faible degré d'internalisation des programmes, du moins en ce qui concerne les réformes structurelles: le rapport des services du FMI pour les consultations de 2001 au titre de l'article IV souligne que le nouveau gouvernement qui est arrivé aux affaires en avril 2000 a «hérité d'une tradition de faiblesse dans la mise en œuvre et l'internalisation des programmes de réformes structurelles, en particulier les problèmes structurels de longue haleine des secteurs arachidier et énergétique.»

56. Nombre de fonctionnaires du FMI interrogés estimaient que les responsables avaient tendance à sous-estimer l'étendue des activités quasi-budgétaires et les risques que ces activités présentaient pour la stabilité macroéconomique. Toutefois, il y a eu des périodes au cours desquelles les responsables sénégalais étaient à l'évidence convaincus de la nécessité de s'attaquer à ces problèmes dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et ils avaient pu persuader les plus hautes autorités politiques de mettre en œuvre des réformes difficiles. Ils admettaient qu'il fallait instaurer une plus grande transparence dans les discussions avec les responsables et d'autres parties prenantes au sujet des contraintes financières auxquelles faisait face le secteur public au sens large du terme, faisant ressortir les risques ajustement désordonné faute de mesures destinées à résoudre les problèmes financiers. Manifestement, la participation active des hautes autorités politiques à la négociation des programmes peut contribuer à renforcer la volonté politique de mettre en œuvre ces programmes.

57. S'agissant des effets de l'utilisation persistante des ressources du FMI sur le processus de décision, les personnes interrogées au Sénégal s'accordent largement à reconnaître que le FMI avait sensiblement contribué à faire comprendre la nécessité de recourir à une gestion prudente des finances publiques. Cependant, beaucoup ont signalé des problèmes dans la manière dont les programmes avaient été négociés. En particulier, soulignant que ces problèmes : a) avaient tendance à saper le processus gouvernemental, en particulier le rôle du Parlement dans le processus de décision économique et b) servaient de prétexte au gouvernement pour étouffer le débat sur la politique économique nationale.

58. Pour ce qui est du renforcement des capacités, de nombreux responsables interrogés pensent qu'il y a eu un important transfert de connaissances techniques des services du FMI au Sénégal. Parallèlement, ils estiment que le manque de souplesse dans la formulation des programmes appuyés par le FMI avait découragé l'initiative locale et que le système était devenu trop tributaire du FMI pour diagnostiquer les problèmes macroéconomiques du pays

et y proposer des solutions. Plusieurs d'entre eux ont regretté qu'une polarisation excessive sur des solutions à court terme aux problèmes financiers ait poussé les responsables gouvernementaux à renoncer à la planification à moyen terme et à la réflexion stratégique à long terme au sujet des enjeux du développement au Sénégal. A ces critiques, les services du FMI ont répondu que les programmes sont souvent élaborés dans une optique à moyen terme, la croissance étant l'un des éléments cruciaux, et que le processus des DSRP avait été conçu dans le but d'améliorer l'intégration des programmes et de la stratégie à plus long terme dans les accords FRPC (voir ci-dessous).

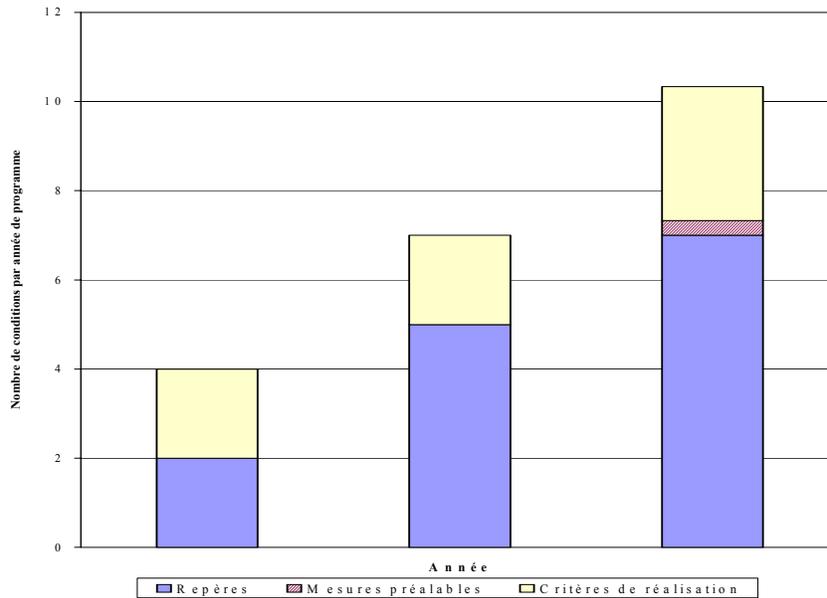
B. Conditionnalité

59. L'évolution des facilités concessionnelles du FMI a été marquée par une transformation profonde de la conditionnalité : on est passé de la FAS à faible accès et faible conditionnalité à la FASR, avec des niveaux d'accès et de conditionnalité relativement élevés, puis à la FRPC, qui s'est accompagnée d'efforts visant à rationaliser la conditionnalité structurelle tout en adoptant de nouvelles conditions (élaboration des DSRP dans le cadre d'un processus participatif). Le nombre moyen des conditions structurelles (mesures préalables, critères de réalisation et repères) par année de programme a augmenté régulièrement dans les accords pluriannuels successifs au titre de la FASR/FRPC, passant de 4 dans l'accord FASR de 1998 à 10 dans l'accord de 1998 au titre de la FASR/FRPC (graphique 15)²⁸.

²⁸ L'augmentation du nombre de conditions prévues dans l'accord FASR/FRPC de 1998 reflète partiellement l'effet de reconduction des objectifs de réalisation manqués d'un accord annuel à un autre qui devait succéder à la FASR.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

Graphique 15. Sénégal — Conditionnalité structurelle dans le cadre des accords FASR/FRPC



60. S'agissant de l'incidence de l'usage persistant des ressources du FMI sur l'efficacité de la conditionnalité, les avis allaient de ceux qui pensaient que la conditionnalité avait perdu de son efficacité au fil du temps à ceux pour qui l'efficacité de la conditionnalité avait été renforcée, l'expérience ayant appris aux autorités combien il était important de respecter les engagements. Dans l'ensemble, cette étude n'a pas relevé d'indications claires d'une érosion de la conditionnalité; quelques éléments font apparaître que les objectifs ciblés ont été requalifiés, passant du rang de repères à la qualité de critères de réalisation puis de mesures préalables en réponse aux dérapages dans la mise en œuvre des programmes. Toutefois, comme nous l'avons déjà relevé plus haut, en discutant de plusieurs problèmes structurels difficiles à résoudre, le durcissement de la conditionnalité ne semble pas réussir à pérenniser les changements si la volonté politique est faible. Ainsi, des mesures préalables ont pu, dans les premiers programmes, apporter ponctuellement des changements discrétionnaires (plusieurs hausses de prix réglementés sont intervenues avant la présentation des programmes au Conseil), mais ces derniers n'ont pas modifié en permanence les systèmes de fixation des prix. Les mesures préalables ont également été largement utilisées récemment dans le contexte de l'achèvement des revues, pour des actions dont la mise en œuvre avait été retardée²⁹. Toutefois, elles ne peuvent pas garantir qu'il n'y aura pas un retournement des réformes, comme l'a démontré l'abandon du mécanisme de détermination des prix des produits pétroliers à l'approche des élections de 2000, à un moment où les cours mondiaux étaient à la hausse.

²⁹ La remise en place du mécanisme d'indexation automatique des prix des produits pétroliers et la présentation au Parlement d'un projet de loi instituant une TVA à taux unique étaient des critères de réalisation pour mai 2001 qui n'avaient pas été respectés. Elles sont devenues des mesures préalables en vue de l'achèvement de la première revue du troisième accord annuel au titre de la FRPC, qui a été conclue en septembre 2001.

C. Le processus des DSRP

61. À plusieurs égards, les changements en cours au FMI — en particulier la transformation de la FASR en FRPC (et le processus du DSRP qui y est associé), la priorité donnée de plus en plus à «l'internalisation» des programmes par les pays ainsi que les tentatives de rationalisation de la conditionnalité structurelle — ont déjà commencé à répondre aux nombreuses critiques dirigées contre le FMI que la mission du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) a entendues au Sénégal (et dont il est rendu compte ci-dessus).

62. La plupart des personnes interrogées au Sénégal pour cette étude ont salué le processus du DSRP qui était à leur avis un bon instrument pour promouvoir l'internalisation des programmes et d'accroître ainsi les chances d'une mise en œuvre régulière des programmes appuyés par le FMI. L'opinion la plus courante était que, dans une certaine mesure, cette approche répond aux critiques à l'encontre de la manière dont les programmes étaient élaborés auparavant. La plupart des personnes interrogées pensaient toutefois que le débat est loin d'être clos sur la question de savoir si le DSRP (qui n'a été achevé qu'à une date récente) influencera sensiblement les politiques énoncées dans le prochain accord au titre de la FRPC. Certaines des personnes interrogées ont insisté sur le rôle clé que les représentants résidents du FMI peuvent jouer dans la mise en œuvre du processus du DSRP en élargissant l'éventail des parties prenantes avec lesquelles le FMI est en interaction régulière.

VI. QUESTIONS DE GOUVERNANCE INTERNES AU FMI

A. Les politiques du FMI visant à contenir «l'usage persistant» des ressources du FMI ont-elles été appliquées au Sénégal?

63. Le FMI a élaboré des politiques visant à contenir le phénomène de l'utilisation persistante de ses ressources dont les principaux éléments sont : i) la réduction des niveaux d'accès à ses ressources (par rapport au montant de la quote-part au FMI), ii) la concentration de l'effort d'ajustement au début du programme et le suivi rigoureux de la mise en œuvre du programme, iii) l'évaluation rétrospective approfondie des programmes et iv) la formulation de stratégies dites «de sortie»³⁰.

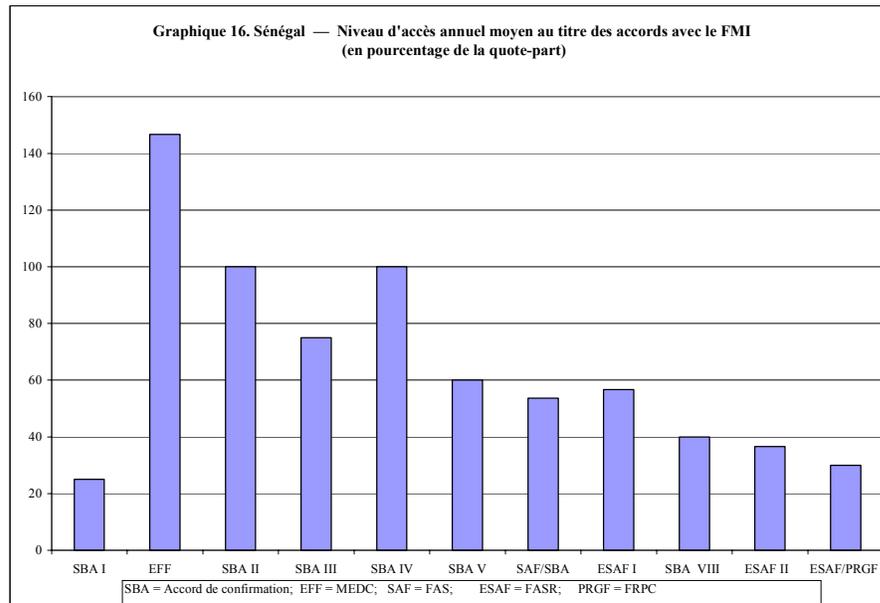
64. Les niveaux d'accès annuels moyens prévus dans les accords du FMI en faveur du Sénégal ont suivi une baisse tendancielle, bien que le pays ait bénéficié de niveaux d'accès supérieurs à la moyenne dans le cadre des trois accords FASR/FRPC (graphique 16)³¹.

³⁰ Ces politiques sont examinées de manière plus approfondie au chapitre III du rapport principal.

³¹ Les niveaux d'accès au titre des accords FASR de 1988, 1994 et 1998 étaient de 90 %, 81 % et 66 %, respectivement. Ces chiffres sont à mettre en regard des moyennes générales (à suivre)

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

Durant l'accord FASR/FRPC de 1998, la tendance a été au renforcement de la surveillance (davantage de revues prévues dans les accords annuels) et à une transformation des mesures qui n'avaient pas été mises en œuvre au moment des missions de revue en «mesures préalables» nécessaires pour mener à bien les revues.



65. S'agissant des évaluations rétrospectives, un document de stratégie pays élaboré début 1998 avant les négociations d'un nouvel accord triennal au titre de la FASR, dressait un bilan des résultats obtenus dans le cadre des accords précédents et faisait état des difficultés qui restaient à surmonter dans le cadre du nouvel accord. Cependant, il abordait à peine la question des enseignements tirés de la non application des premières réformes. Il ne prévoyait pas non plus un cadre macroéconomique prévisionnel à moyen terme, ni une réflexion sur les autres scénarios et politiques alternatives possibles. Une autre évaluation rétrospective, limitée cette fois aux programmes du FMI avec le Sénégal avant la dévaluation figurait dans le document de travail annexé au rapport des services du FMI sur les consultations de 1995 au titre de l'article IV. Il comportait une analyse approfondie des rôles relatifs des chocs et des politiques mises en œuvre dans les résultats économiques du Sénégal de la fin des années 1970 au début des années 1990. Cependant, il ne précisait pas l'impact de l'analyse sur la conception des programmes ultérieurs.

de 85 %, 72 % et 65 % pour le premier, le deuxième et le troisième accord annuel au titre de la FASR/FRPC. Les normes d'accès en vigueur actuellement au titre de la FRPC sont de 90 % de la quote-part pendant trois ans pour les pays qui font appel pour la première fois aux ressources du FMI et de 65 % de la quote-part pendant trois ans pour ceux qui y ont recours pour la deuxième fois.

66. Une série de «bilans rétrospectifs» qui a assurément influé sur la conception des programmes ultérieurs est l'ensemble de travaux effectués en 1992–93, certains en collaboration étroite avec la Banque mondiale, qui ont servi de base aux conseils donnés par les deux institutions aux pays de la zone franc avant la dévaluation de 1994. Les principales questions abordées se rapportaient aux limites d'une stratégie d'ajustement purement «interne» pour remédier à la perte de compétitivité et aux faibles taux de croissance. L'analyse présentée dans les documents internes était nettement plus complète que celle contenue dans les documents des services du FMI soumis ultérieurement au Conseil. Toutefois, il nous a été signalé qu'une séance informelle d'information approfondie avait été organisée à l'intention du Conseil³².

67. Nous n'avons pas trouvé d'éléments indiquant que la question d'une «stratégie de sortie» de l'utilisation des ressources FASR/FRPC avait été abordée de manière systématique, que ce soit au sein des services du FMI (par exemple à l'occasion du processus de revue interne) ou avec les autorités³³. Lorsque le Conseil examinait la demande d'accord au titre de la FASR en 1998, un administrateur avait exprimé l'espoir que la troisième série d'accords au titre de la FASR serait la dernière pour le Sénégal. L'absence de réflexion systématique sur la question de la cessation du recours aux facilités concessionnelles traduit peut-être un aveu implicite qu'en raison des problèmes structurels profondément ancrés du Sénégal, ce pays devrait continuer à utiliser les ressources du FMI pendant un certain temps encore, mais il traduit probablement aussi le fait que dans l'ensemble, les critères et les stratégies de sortie applicables à l'ensemble des pays membres ne sont pas bien définis dans les cas de ce genre.

B. Surveillance et activité liée aux programmes

68. Afin de déterminer si la présence continue d'accords avec le FMI a «évincé» la surveillance, l'évaluation s'est penchée sur la qualité des rapports des services du FMI sur le Sénégal par référence à une liste de «pratiques optimales» établie sur la base de diverses directives internes pour les rapports de consultations au titre de l'article IV³⁴. La quasi-

³² Le rapport des services du FMI pour les consultations de 1992 au titre de l'article IV abordait cette question en termes plutôt généraux, ce qui a donné lieu à une discussion, à la réunion du Conseil, sur la question de savoir si une stratégie d'ajustement purement «interne» était appropriée pour faire face aux problèmes de compétitivité externe du Sénégal et des autres pays de la zone franc.

³³ La question de l'engagement prolongé du FMI au Sénégal s'est posée durant le processus d'approbation des documents d'information en 1987. La solution au «problème» de l'utilisation persistante des ressources «ordinaires» du FMI était de passer plutôt à des accords au titre d'une facilité concessionnelle (à l'époque, il s'agissait de la FAS).

³⁴ Les facteurs pris en compte étaient : i) la présentation des autres scénarios à moyen terme; ii) la qualité des analyses de sensibilité; iii) l'examen des risques d'écart par rapport aux
(à suivre)

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

totalité de ces consultations avec le Sénégal ont été couplées soit avec des demandes d'accords soit avec les revues des programmes pendant la période 1980-2001. Le Conseil n'a consacré que deux réunions (sur seize au total) à l'examen exclusif des rapports de consultation au titre de l'article IV pendant cette période.

69. Pour un pays comme le Sénégal, où il y a en permanence un programme en cours, la ligne de démarcation entre les activités liées à la mise en œuvre des programmes et la surveillance devient imperceptible. Un processus de suivi bien conçu devrait couvrir tous les points figurant sur la liste des «pratiques optimales» en matière de surveillance. Toutefois, d'une manière ou d'une autre et indépendamment du contexte, il devrait y avoir des occasions de prendre de temps en temps du recul par rapport aux détails de la conception des programmes et du suivi de leur application, afin de passer en revue la stratégie d'ajustement globale qui sous-tend les programmes. S'agissant des pays qui font un usage persistant des ressources du FMI le moment le plus naturel pour ce faire se situe dans l'intervalle entre deux et dans le cadre de la surveillance. Dans ce contexte, les principaux points suivants se dégagent de la revue :

- La présentation des scénarios à moyen terme dans les rapports des services du FMI était raisonnablement bien faite mais les analyses de sensibilité avaient tendance à s'intéresser à des chocs relativement mineurs — en d'autres termes, elles ne comportaient pas de «test de robustesse» aux conséquences de scénarios sensiblement différents mais néanmoins possibles. Toutefois, les rapports établis du milieu des années 1980 au début des années 1990 démontraient comment même des faibles variations négatives de la conjoncture extérieure pourraient sensiblement retarder la réalisation de la viabilité externe. Les analyses de sensibilité contenues dans les récents rapports n'incluaient généralement pas de tests de robustesse aux principales vulnérabilités et aux principaux risques de détérioration de la situation. Ils étaient donc plutôt sommaires.
- En règle générale, la question des risques d'écarts par rapport aux hypothèses et aux projections et de la manière dont les programmes pourraient être adaptés était relativement peu étudiée. Un petit nombre de rapports

hypothèses et projections; iv) l'examen des risques et de l'incidence des dérapages; v) la communication de l'opinion des autorités; vi) la présentation logique de l'orientation proposée ou recommandée; vii) l'examen des politiques alternatives et des arbitrages éventuels; viii) l'examen critique et franc des résultats obtenus dans le cadre d'un ou des programmes (précédent(s) ou en cours); et ix) le bilan de la collaboration avec la Banque mondiale.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

comportaient des analyses franches des risques de dérapage et de retournement de la politique économique³⁵.

- Les rapports donnent souvent une indication des opinions des autorités. Dans la plupart des cas, toutefois, ils ne faisaient pas état de divergences majeures, ni par conséquent des compromis éventuellement trouvés entre les services du FMI et les autorités. Il y a toutefois deux exceptions à cette règle : le rapport des services du FMI sur les consultations de 1992 au titre de l'article IV (qui couvrait une période au cours de laquelle il n'y avait pas d'accord du FMI en place) et le rapport sur les consultations de 2001 au titre de l'article IV (qui faisait état de divergences de vues à propos du moment approprié pour la hausse des tarifs de l'électricité).
- La présentation de la stratégie de réformes et l'examen des résultats obtenus dans le cadre des programmes précédents ou en cours étaient dans l'ensemble satisfaisants. Toutefois, la question des politiques alternatives et des arbitrages éventuels à opérer était presque complètement absente des rapports, exception faite de celui de 1992, qui rendait compte des efforts d'ajustement interne déployés par les autorités.
- Les rapports ne donnaient guère de précisions sur la substance de la collaboration avec la Banque mondiale; souvent, ils comportaient une mention faisant état d'une collaboration étroite et, selon l'usage, un appendice énumérant les opérations de la Banque mondiale au Sénégal, mais ne précisaient pas de quelle manière les stratégies des deux institutions étaient intégrées ni quelles étaient leurs priorités respectives. Dans un petit nombre de cas, où il y avait eu une opération récente de la Banque mondiale présentant des objectifs semblables à ceux des accords du FMI— par exemple des prêts d'ajustement structurel — un résumé du contenu de la lettre décrivant la politique de développement adressée par les autorités à la Banque mondiale était inclus dans le rapport³⁶.

70. S'agissant des thèmes abordés, il est frappant de constater que la question du mésalignement du taux de change n'était guère évoquée explicitement dans les rapports datant d'avant la dévaluation de 1994, la priorité étant donnée aux mesures traditionnelles du

³⁵ Par exemple, le rapport sur la revue à mi-parcours du troisième accord annuel au titre de la FASR de 1988 et le rapport pour les consultations de 2001 au titre de l'article IV.

³⁶ Par exemple, dans les rapports de 1983, 1988, 1989 et 2001.

taux de change effectif réel³⁷. Selon les services du FMI, il s'agissait d'une décision délibérée de la direction de maintenir confidentielle toute discussion d'une éventuelle dévaluation du franc CFA. Comme il est indiqué ci-dessus, cette question a été analysée en profondeur dans les documents internes pendant la période 1992–93.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

71. L'utilisation persistante des ressources du FMI par le Sénégal s'explique par cinq raisons principales:

- Premièrement, les déséquilibres initiaux étaient importants et profondément ancrés dans les faiblesses structurelles de l'économie, y compris la vulnérabilité à la détérioration des termes de l'échange et aux intempéries, dont la correction durable s'inscrit probablement dans le long terme.
- Deuxièmement, l'utilisation persistante des ressources du FMI par le Sénégal peut aussi être imputée à l'élargissement des objectifs des programmes appuyés par les facilités concessionnelles du FMI.

³⁷ Le rapport des services du FMI pour les consultations de 1989 au titre de l'article IV indiquait que les autorités étaient d'avis que «les avantages de la convertibilité totale et de la stabilité du franc CFA dont jouissent les pays membres de l'UMOA l'emportent sur les avantages qu'ils pourraient tirer d'une politique de taux de change plus souple.» Le rapport des services du FMI pour les consultations de 1991 au titre de l'article IV décrivait de manière détaillée les avantages (renforcement de la confiance dans la monnaie et dans le pays et contribution à la stabilité des prix intérieurs — facteurs essentiels pour attirer l'investissement étranger et mobiliser l'épargne intérieure), et la manière dont les autorités entendaient appuyer le système (politiques financières et structurelles appropriées, notamment une politique revenus modérée, une restructuration des prix de l'énergie et des réformes destinées à accroître la productivité). L'avis des services du FMI n'était exprimé ni dans l'un ni dans l'autre rapport. Cependant, le second soulignait que le taux de change effectif réel s'était déprécié de 5,7 % de 1985 à 1990, tandis que les termes de l'échange s'étaient améliorés, ne trahissant ainsi aucune inquiétude au sujet d'une «surévaluation» du franc CFA. Même le rapport sur les services du FMI sur les consultations de 1992 au titre de l'article IV qui allait au-delà de la présentation classique des indices des taux de change effectifs réels pour examiner d'autres indicateurs (par exemple, le coût relativement élevé de la main-d'œuvre), s'abstenait de préconiser un ajustement de taux de change — mais il a bel et bien suscité une discussion sur la dévaluation du franc CFA lors de la réunion du Conseil. Les limites de l'indice du taux de change effectif réel en tant qu'indicateur de la compétitivité internationale sont bien connues. En suivant une méthode qui tient compte des chocs affectant les termes de l'échange, Devarajan (1997) estime qu'en moyenne le taux de change réel était surévalué d'environ 30 % pour 12 pays de la zone franc avant la dévaluation de 1994 et qu'au Sénégal le taux de change réel était surévalué de 22 %.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

- Le troisième facteur est l'utilisation des accords du FMI comme sceau d'approbation en vue de l'octroi de financements extérieurs par différents créanciers et bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux.
- Quatrièmement, l'excès d'optimisme quant à l'efficacité de la stratégie d'ajustement appliquée avant la dévaluation pour promouvoir la croissance a probablement contribué à l'utilisation prolongée des ressources du FMI.
- Les défauts de conception des programmes, aggravés par leur mise en œuvre par à-coups, surtout pour ce qui est des réformes structurelles, ont sapé leur efficacité.

Évaluations rétrospectives et stratégie de sortie :

- Nous recommandons que les directives relatives aux évaluations rétrospectives soient appliquées de manière plus cohérente et plus rigoureuse pour les pays ayant connu une succession d'accords pluriannuels.
- Il convient d'élaborer une stratégie plus explicite en vue de permettre au pays de cesser de faire appel aux ressources du FMI. Le passage au point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée offrirait éventuellement l'occasion de discuter d'une stratégie de ce type pour le Sénégal, en s'inspirant des évaluations des programmes précédents.

Conception des programmes :

- Les programmes qui ont été couronnés de succès sont ceux qui ont bénéficié d'une ferme volonté politique au Sénégal, indépendamment de la nature précise de la conditionnalité.
- Les principales recommandations en vue d'améliorer l'efficacité des programmes appuyés par le FMI au Sénégal sont les suivantes : i) renforcer l'internalisation des programmes de réforme, ii) refléter de manière plus réaliste les contraintes de capacités qui se posent dans les calendriers de mise en œuvre; et iii) énoncer les mesures visant à améliorer la mise en œuvre — y compris en augmentant les flux d'assistance technique pour certains aspects de la mise en œuvre .
- Il convient de définir un horizon réaliste de façon à éviter de promettre plus qu'on ne peut tenir pour ce qui est du rythme d'ajustement en vue du rétablissement de la viabilité externe. Si l'on peut raisonnablement s'attendre que l'ajustement aille bien au-delà de la période d'un accord triennal, il faudrait discuter explicitement de ce que cela implique pour l'engagement du FMI, dans le cadre de la stratégie à moyen terme.

Evaluation de l'Usage Prolongé des Ressources du FMI
Chapitre XI: Etude de Cas du Sénégal

- Pour mieux adapter les programmes compte tenu des incertitudes, il convient de préciser explicitement les risques encourus et la manière dont la politique serait adaptée pour y faire face.
- Il y a moyen d'améliorer la collaboration entre la Banque et le FMI en vue de résoudre les problèmes institutionnels et structurels fondamentaux qui sont au cœur de l'utilisation persistante des ressources du FMI. Le DSRP joue ce rôle mais il devra s'accompagner de changements au niveau opérationnel afin que les priorités et horizons des deux institutions soient parfaitement harmonisés.
- Dans des pays tels que le Sénégal, où les activités quasi budgétaires sont importantes, le cadre macroéconomique doit couvrir l'ensemble des comptes du secteur public (et non se limiter pour l'essentiel au solde de l'administration centrale), afin de constituer une base plus complète et plus transparente pour l'analyse des problèmes financiers du secteur public et des risques liés à un ajustement désordonné en l'absence de mesures correctrices.

Surveillance :

- Les discussions et les rapports au titre de la surveillance doivent être l'occasion de «prendre du recul» et de reconsidérer la stratégie d'ensemble. Ces réexamens périodiques doivent normalement faire partie intégrante d'un processus de suivi bien conçu, mais le moment le plus naturel pour revoir la stratégie d'ensemble se situe dans l'intervalle entre deux programmes et dans le contexte de la surveillance. Ce bilan stratégique doit comprendre une évaluation des résultats obtenus dans le cadre des programmes précédents, y compris une évaluation objective des hypothèses précédentes relatives à la mise en œuvre des programmes, un test de robustesse aux principales vulnérabilités et aux risques de détérioration ainsi qu'une analyse des politiques alternatives et des arbitrages éventuels à opérer. Les résultats de ces réévaluations devraient être communiqués sans détour au Conseil d'administration.

Sensibilisation :

- Les critiques persistantes que continue d'essuyer le FMI, malgré le fait qu'il a adopté le processus du DSRP, montrent que beaucoup de gens ne sont pas convaincus que le FMI a sa manière d'opérer. Le FMI a multiplié ses activités de sensibilisation au Sénégal ces dernières années, notamment, par l'entremise de son représentant résident. Ces efforts doivent être soutenus et élargis, notamment en intensifiant le débat public sur les raisons qui sous-tendent les conseils de politique, notamment lorsqu'il s'agit de questions sensibles.

Sénégal — Mise en œuvre des accords du FMI

Accords I/	Critères de réalisation financiers structurels 2/	Reuves des programmes	Dérapages & causes directes	Chocs	Observations
Accord de confirmation I (1979)	Aucun critère de réalisation formel, mais des écarts importants par rapport aux objectifs indicatifs.	Aucune			
MEDC (1980/81-1982/83)	Respectés uniquement à la date du premier test	La première revue n'a pas été achevée.	Non application de mesures de libéralisation des prix et absence d'accord sur les adaptations de politiques; les changements politiques ont détourné l'attention de la politique économique.	Sécheresse	Le Président Senghor (Président depuis l'accession à l'indépendance en 1960) a pris sa retraite en décembre 1980; a été remplacé par M. Abdou Diouf, alors Premier Ministre).
Accord de confirmation II (1981/82)	Le programme initial avait fixé les critères de réalisation pour la première moitié de l'année du programme seulement. Ils ont été respectés.	La revue à mi-parcours a été achevée avec 4 mois de retard.	Retard dans l'achèvement de la revue à mi-parcours. Le programme initial stipulait qu'il fallait convenir de mesures additionnelles en vue de réduire le déficit budgétaire projeté pendant la mission de revue à mi-parcours et mises en œuvre en janvier 1982	Conditions météo favorables Fléchissement des cours mondiaux de l'huile d'arachide.	Le programme initial ne prévoyait qu'une seule revue (à mi-parcours). À cause des retards mis à achever cette revue, il a fallu modifier l'accord afin d'ajouter une deuxième revue et reprogrammer les décaissements. La décision de modifier plutôt que d'ann
Accord de confirmation III (1982/83)	La plupart n'ont pas été respectés.	La revue à mi-parcours n'a pas été achevée.	Les mesures fiscales envisagées pour nov 82 n'ont pas été appliquées; pressions électorales.	Effondrement des cours mondiaux de l'huile d'arachide.	Élections présidentielles et législatives tenues en février 1983.
Accord de confirmation IV (1983/84)	Respectés.	La revue à mi-parcours s'est achevée en temps voulu.		Grave sécheresse. Les prix des produits arachidiers à l'exportation plus élevés que prévu ont partiellement compensé l'effondrement des volumes de la production et des exportations.	Les mesures appliquées avant l'approbation du Conseil comprenaient de fortes hausses des prix de plusieurs produits de consommations. La réduction des dépenses compense largement le manque à percevoir. Renchérissement des prix de certains produits pétroli
Accord de confirmation V (1984/85-1985/86)	Presque tous ont été respectés.	Les revues envisagées (3) ont été achevées dans les délais.		Amélioration des conditions météorologiques.	Importante adaptation de la politique face au manque à percevoir au titre des recettes d'exportation et des recettes publiques. (par exemple, élargissement de la taxe sur les services aux services de télécommunications resserrement de l'encadrement du cré

Sénégal — Mise en œuvre des accords du FMI

Accords I/	Critères de réalisation financiers et structurels 2/	Reuves des programmes	Dérapages & causes directes	Chocs	Observations
Accord de confirmation VII et FAS_2 (1987/88)	Tous les critères de réalisation au titre de l'accord de confirmation ont été respectés. Les repères de la FAS ont été observés, avec un léger retard pour l'un d'entre eux.	La revue à mi-parcours au titre de l'accord de confirmation s'est achevée dans les délais.	Léger retard dans la suppression du reste des restrictions quantitatives des importations (repère au titre de la FAS)	Conditions climatiques élémentes	Élections présidentielles et législatives tenues en février 1988.
FASR I_1 (1988/89)	Respectés	La revue à mi-parcours s'est achevée dans les délais.	Dérapages dans la mise en œuvre des réformes au deuxième semestre (après la revue à mi-parcours).	Infestation des récoltes par des criquets. Répartition inégale des précipitations	Agitation sociale pendant la seconde moitié de la période du programme. Réduction du prix des arachides à la production.
FASR I_2 (1989/90)	Respectés	La revue à mi-parcours s'est achevée dans les délais.	Dérapages après la revue à mi-parcours: retard dans la mise en œuvre de la réforme fiscale (élargissement de l'assiette de la TVA). --mécanisme automatique de gel des dépenses de faible priorité en cas de manque à percevoir non appliqué	--	Les mesures visant à accroître les recettes fiscales ont été appliquées avant l'approbation de l'accord. Surveillance plus stricte: introduction des objectifs mensuels de recettes et d'un critère de réalisation relatif à un recouvrement minimum.
FASR I_3 (1991)	Respectés	Léger retard (1 mois) dans l'achèvement de la revue à mi-parcours.	Dérapage de mesures après la revue à mi-parcours. Retard dans la mise en œuvre des mesures structurelles	Chute des prix à l'exportation plus brutale que prévue. Conditions climatiques incélémentes.	La demande d'un troisième accord annuel est retardée jusqu'à la mise en œuvre réussie d'un programme de référence de 6 mois.
Accord de confirmation VIII (1994)	Tous les critères de réalisation pour mars 1994, sauf l'accumulation de nouveaux arriérés ont été respectés.				Seul l'achat associé à l'approbation de l'accord a été effectué avant que l'accord de confirmation ne soit remplacé par un accord au titre de la FASR.
FASR II_1 (1994/95)	Respectés	La revue à mi-parcours a été achevée avec un léger retard (2 mois).			

Sénégal — Mise en œuvre des accords du FMI

Accords 1/ FASR II_2 (1995/96)	Critères de réalisation financiers et structurels 2/	Reuves des programmes	Dérapages & causes directes	Chocs	Observations
FASR II_2 (1995/96)	La plupart ont été respectés	La revue à mi-parcours été achevée avec un léger retard (2 mois)	Retards dans la réforme du secteur énergétique. Rythme du programme de privatisation (lent).		
FASR II_3 (1997)	La plupart ont été respectés	La revue à mi-parcours été achevée avec un léger retard (2 mois)	Retards dans l'application des réformes dans le secteur des entreprises et de l'énergie; opposition des groupes d'intérêt	Conditions climatiques	
FASR III_1 (1998)	La plupart ont été respectés	La revue à mi-parcours été achevée avec un léger retard (1 mois)		Sécheresse Fléchissement des cours du pétrole	
FASR III_2 (1999/00)	La plupart des objectifs d'avant la date du test de décembre 99 ont été respectés. Ensuite, la plupart des repères structurels et certains repères financiers n'ont pas été respectés.	L'achèvement de la première revue a été retardé de 6 mois. La deuxième revue envisagée n'a pas été achevée.	Dérapages dans la mise en œuvre du programme budgétaire et des réformes structurelles à l'approche des élections présidentielles.		Élections présidentielles tenue en février et mars 2000; remportées par le candidat de l'opposition (M. Wade). Nouveaux délais d'application des repères structurels convenus avec le nouveau gouvernement.
FASR/FRPC III_3 - 2001	Plusieurs critères de réalisation relatifs à la deuxième et à la troisième revue n'ont pas été respectés.	2 mois et 4 mois de retard pour la première et la deuxième revue respectivement. La troisième revue envisagée n'a pas été achevée.	Une période de 8 mois s'est écoulée entre l'achèvement de la première revue sur le deuxième accord annuel et l'approbation de la demande d'un troisième accord annuel; pressions électorales.		Élections législatives tenues en avril 2001. La mise en œuvre de mesures d'accompagnement a permis d'achever la deuxième revue, mais non la troisième revue, tout juste avant que l'accord ne vienne à expiration.

1/ Les chiffres romains servent à indiquer l'enchaînement des accords, par catégories. S'agissant des accords pluriannuels, le suffixe désigne l'année de l'accord (première, deuxième ou troisième année).

2/ Critères de réalisation.

Sénégal — Projections et résultats effectifs des principales variables (en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

	Déficit courant		Croissance des exportations		Solde des administrations pu Recettes publiques		Croissance du PIB réel		Épargne intérieure brute									
	Proj.	Résultats	Diff. 1/	Proj.	Résultats	Diff. 1/	Proj.	Résultats	Diff. 1/	Proj.	Résultats	Diff. 1/						
Projections à moyen-terme 2/																		
FAS/Accord de c																		
1986/87	9,2	10,8	-1,6	13,6	-0,9	-1,5	0,6	18,4	18,8	-0,4	4,4	4,2	0,2	6,3	6,9	-0,6		
1987/88	7,8	11,4	-3,6	16,3	0,5	-1,2	1,7	18,0	17,5	0,5	3,3	4,4	-1,1	8,0	7,2	0,8		
1988/89	6,6	10,0	-3,4	13,4	1,3	-2,1	3,4	17,7	16,8	0,9	3,5	-0,5	4,0	9,5	7,5	2,0		
1989/90	5,5	8,4	-2,9					17,5	16,9	0,6				10,5	8,5	2,0		
FASRI																		
1988/89	9,1	10,0	-0,9	11,8	13,4	-1,6	0,2	17,7	16,8	0,9	4,2	-0,5	4,7	10,6	7,5	3,1		
1989/90	7,8	8,4	-0,6	12,2	13,1	-0,9	0,6	18,1	16,9	1,2	3,5	3,6	-0,1	11,8	8,5	3,3		
1990/91	6,5	8,9	-2,4	13,3	2,9	10,4	1,9	2,0	-0,1	18,8	18,9	-0,1	3,6	13,2	8,8	4,4		
1991/92	5,4	8,4	-3,0	12,6	-3,4	16,0	2,7	0,2	2,5	19,0	18,6	0,4	3,8	14,1	8,5	5,6		
FASRI																		
1994	9,8	9,3	0,5	6,5	9,5	-3,0	-0,7	14,4	14,0	0,4	2,4	2,0	0,4	9,3	9,6	-0,3		
1995	7,8	9,2	-1,4	13,5	15,1	-1,6	-1,4	-0,2	-1,2	15,0	15,1	-0,1	4,7	4,8	-0,1	11,2	11,3	-0,1
1996	6,7	8,0	-0,7	7,3	6,4	0,9	-0,6	-0,2	-0,4	15,3	16,0	-0,7	4,8	5,2	-0,4	12,6	12,8	-0,2
1997	6,8	7,8	-1,0	7,9	-0,3	8,2	0,8	0,5	0,3	15,7	16,9	-1,2	4,5	5,0	-0,5	14,0	11,6	2,4
FASR/FRPC III																		
1998	7,3	5,3	2,0	7,1	8,2	-1,1	-1,0	-0,3	-0,7	15,6	16,8	-1,2	5,3	5,7	-0,4	13,8	10,4	3,4
1999	6,8	7,9	-1,1	6,1	10,7	-4,6	-0,1	-1,4	1,3	16,0	17,3	-1,3	6,5	5,0	1,5	14,7	11,8	2,9
2000	6,7	9,0	-2,3	6,1	3,6	2,5	0,1	0,1	0,0	16,1	18,1	-2,0	6,0	5,6	0,4	15,4	8,4	7,0
Projections annuelles 3/																		
1986/87	9,2	10,8	-1,6	13,2	-0,4	13,6	-0,9	-1,5	0,6	18,4	18,8	-0,4	4,4	4,2	0,2	6,3	6,9	-0,6
1987/88	9,2	11,4	-2,2	19,5	-5,2	24,7	-0,4	-1,2	0,8	18,0	17,5	0,5	4,2	4,4	-0,2	9,5	7,2	2,3
1988/89	9,1	10,0	-0,9	11,8	13,4	-1,6	0,2	-2,1	2,3	17,7	16,8	0,9	4,2	-0,5	4,7	10,6	7,5	3,1
1989/90	8,2	8,4	-0,2	-0,4	13,1	-13,5	-1,3	-3,2	1,9	17,6	16,9	0,7	4,6	3,6	1,0	10,2	8,5	1,7
1990/91	7,2	8,9	-1,7	13,7	2,9	10,8	1,5	2,0	-0,5	18,8	18,9	-0,1	1,3	1,3	0,0	9,2	8,8	0,4
1991/92	7,3	8,4	-1,1	-0,9	-3,4	2,5	1,6	0,2	1,4	18,0	18,6	-0,6	5,1	2,3	2,8	10,1	8,5	1,6
1994	9,8	9,3	0,5	6,5	9,5	-3,0	-0,8	-1,8	1,0	14,4	14,0	0,4	2,4	2,0	0,4	9,3	9,6	-0,3
1995	7,7	9,2	-1,5	10,6	15,1	-4,5	-0,9	-0,2	-0,7	15,3	15,1	0,2	4,5	4,8	-0,3	11,3	11,3	0,0
1996	7,3	8,0	-0,7	7,4	6,4	1,0	-0,8	-0,2	-0,6	15,5	16,0	-0,5	4,5	5,2	-0,7	12,8	12,8	0,0
1997	6,7	7,8	-1,1	6,9	-0,3	7,2	0,5	0,5	0,0	15,5	16,9	-1,4	4,5	5,0	-0,5	11,7	11,6	0,1
1998	7,3	5,3	2,0	7,1	8,2	-1,1	-1,1	-0,3	-0,8	15,6	16,8	-1,2	5,3	5,7	-0,4	13,8	10,4	3,4
1999	7,0	7,9	-0,9	7,5	10,7	-3,2	-1,9	-1,4	-0,5	16,8	17,3	-0,5	6,4	5,0	1,4	13,9	11,8	2,1
2000	6,6	9,0	-2,4	15,0	3,6	11,4	-1,6	0,1	-1,7	17,3	18,1	-0,8	5,5	5,6	-0,1	14,2	8,4	5,8

Source: Rapports des services du FMI

1/ Projections moins résultats effectifs.

2/ Projections contenues dans le document en vue de la demande initiale de l'accord pluriannuel

3/ Projections actualisées pour l'année.

**LISTE DES PERSONNALITÉS INTERROGÉES DANS LE CADRE DE L'ÉVALUATION DE
L'UTILISATION PERSISTANTE DES RESSOURCES DU FMI — SÉNÉGAL**

Hauts fonctionnaires actuellement en poste

M. A. Boucar, Vice-gouverneur, BCEAO
M. Ababacar Diop, Directeur de cabinet
M. Serigue Babacar Diop, Directeur de Cabinet, Ministère des Mines
M. Pape Diouf, Ministre de l'agriculture
M. A. Fall, Président, Commission de la régulation du secteur électrique
M. Alioune Gassama, Directeur des analyses, de la prévision et de la statistique
M. Ambroise Koné, Directeur des études, BCEAO
M. Seyni N'Diaye, Directeur national, BCEAO
M. Souleymane Saib, Directeur des affaires administratives et financières
M. Macky Sall, Ministre de l'énergie
M. Abdoulaye Sene, Conseiller technique
M. Cheikh Soumare, Ministre du budget

Anciens hauts fonctionnaires

M. Serigne Lamine Diop, Ministre des finances
M. Mamadou Lamine Loum, Premier Ministre, Ministre des finances
M. Famara Ibrahim Sagna, Ministre des finances
M. Djibril Sakho, Directeur national, BCEAO
M. Magatte Pathé Sene, directeur national, BCEAO
M. Mamoudou Touré, Ministre des finances

Représentants des partis politiques

Parti pour l'Indépendance et le Travail (PIT), Mr. Amath Dansokho

M. Sakhma Diouf Faye (PIT)

M. Sémun Pathé Guèye (PIT)

M. Makhtar Mbay (PIT)

M. Ibrahima Sène (PIT)

M. Djibo Ka, Union pour le renouveau démocratique

M. Amath Wade (PIT)

M. Landing Savane, Jef/PADS

Représentants du milieu des affaires

M. Amath Benoit Gaye, Secrétaire général, Union nationale des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture.

M. Nor Talla Kane, Secrétaire exécutif, Conseil national des employeurs du Sénégal

M. Mamadou Lamine Niang, Président, Union nationale des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture

Représentants des organisations non gouvernementales

M. Mame Gueye, Président, Forum civil, section sénégalaise de Transparency International
M. Jacques Habib Sy, Fondateur, Aide Transparence.

Représentants des formations syndicales

M. Pape Diallo, UNSAS
M. Madia Diop, Président, CNTS
M. Abdoulaye Gueye, Président, Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (UNSAS)
M. Mody Guiro, Secrétaire général, Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS)
M. Jhohume Kout, Secrétaire général, AGHTS
M. Waly Ndiaye, Confédération des syndicats autonomes
M. Mademba Sock, Secrétaire général, UNSAS

Journalistes

M. Abdou Diarra, Le Matin
M. Malik Diaw, Le Soleil
M. Aissatou Fall, Walf-FM
M. Mounirou Fall, Sud Quotidien
M. Amadou Gueye, Le Journal de l'économie
M. Josias Toba Tanama, Le Journal de l'économie

Milieu universitaire

M. Abdoulaye Diagne, Directeur de la recherche, Faculté de sciences économiques, Université Cheik Anta Diop .

Représentants des bailleurs de fonds

M. Jean de Gliniasty, Ambassadeur de France au Sénégal.
M. Matar Fall, Ingénieur sanitaire principal, Directeur par intérim de la Banque mondiale pour le Sénégal et spécialiste du secteur de l'hydraulique
M. Alain Frossard, Conseiller, Ambassade de France
M. Xavier Rose
M. Jean-Luc Supera, Directeur pour le Sénégal, Agence française de développement
M. Daniel Voizot, Conseiller économie et finances, Ambassade de France au Sénégal

M. Richard Young, Commission européenne.

La mission s'est également entretenue avec de nombreux fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale anciennement ou actuellement impliqués dans le dialogue entre leur institution respective et le Sénégal.