

Département Afrique

Faire du Sénégal un carrefour pour l'Afrique de l'Ouest

*Équipe des services du FMI
dirigée par Alexei Kireyev
et Ali Mansoor*

Département Afrique

Faire du Sénégal un carrefour pour l'Afrique de l'Ouest

*Équipe des services du FMI
dirigée par Alexei Kireyev
et Ali Mansoor*

Copyright © 2015

International Monetary Fund

Cataloging-in-Publication Data

Making Senegal a Hub for West Africa / prepared by an IMF staff team led by Alexei Kireyev and Ali Mansoor ... [et al.]. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2015.

pages ; cm – (African Departmental Paper)

“Approved by the African Department.”

Includes bibliographical references.

ISBN: 978-1-49834-124-0

1. Senegal – Economic conditions. 2. Senegal – Politics and government – 2000- 3. Africa, West – Economic conditions. I. Basdevant, Olivier. II. International Monetary Fund. III. International Monetary Fund. African Department. IV. Title: Making Senegal a hub for West Africa. V. African departmental paper.

HC1045.S53 2015

ISBN: (paper) 9781498341240

ISBN: (ePub) 9781498389525

ISBN: (Mobipocket) 9781498329637

ISBN: (Web PDF) 9781498327817

Les commandes peuvent être effectuées par Internet, télécopie ou courrier :

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201

Courriel : publications@imf.org

www.imfbookstore.org

www.elibrary.imf.org

Table des matières

APERÇU GENERAL	5
ATTEINDRE L'OBJECTIF DE CROISSANCE DU PSE	12
A. Antécédents internationaux	14
B. Promotion des exportations et de la qualité des produits d'exportation, et expansion vers de nouveaux marchés	15
C. Remédier aux contraintes au niveau de l'offre	18
D. Promotion d'une croissance inclusive	19
CONSOLIDER LE CADRE BUDGÉTAIRE	29
A. Résultats budgétaires de la décennie écoulée	29
B. Défis pour les finances publiques dans le cadre du PSE	33
C. Renforcement des finances publiques et du cadre budgétaire Sénégalais	36
D. Conclusions et recommandations	39
STABILITÉ EXTÉRIEURE	41
A. Compte des transactions courantes et déficits jumeaux	41
B. Résultats des exportations	43
C. Investissement direct étranger et envois de fonds	45
D. Compétitivité structurelle	46
E. Compétitivité des prix	48
F. Adéquation des réserves	50
G. Risques liés à la dette	50
H. Réformes visant à développer les exportations	54
CROISSANCE, TRANSFORMATION STRUCTURELLE ET DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS	56

A. Facteurs de production _____	57
B. Diversification des exportations _____	61
C. Qualité des produits _____	66
D. Secteur informel _____	68
E. Conclusions _____	68
RÉSOLUTION DU PUZZLE DE L'ÉLECTRICITÉ _____	70
A. Le Secteur de l'électricité est source à la fois de problèmes et de possibilités pour le Plan Sénégal Émergent _____	70
B. Réformes efficaces dans le secteur de l'électricité _____	73
C. Conclusion _____	75
DISPOSITIFS DE PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL _____	77
A. Riposte de l'État aux chocs et dispositifs de protection existants _____	78
B. Regain d'efforts pour établir un système national de protection sociale efficace _____	84
C. Recommandations pour consolider davantage le système national de protection sociale _____	85
RÉSULTATS ENREGISTRÉS DANS LE CADRE DE L'ISPE 2011-14 _____	88
A. Résultats macroéconomiques _____	89
B. Résultats du programme _____	95
C. Assistance technique _____	98
D. Conclusions _____	101

Aperçu général

Alexei Kireyev et Ali Mansoor

Le Sénégal est l'un des pays les plus développés sur le plan démocratique et les plus stables en Afrique subsaharienne. Situé à l'extrême ouest du continent africain, le pays compte environ 14 millions d'habitants et son revenu par habitant est légèrement supérieur à 1.000 dollars. Un système électoral de qualité et une tradition démocratique solide, conjugués à des médias libres vigilants, ont permis de canaliser les tensions sociales et politiques et d'assurer une transition démocratique après les élections en 2012. Le nouveau gouvernement est déterminé à réagir face à l'insuffisance chronique des résultats obtenus, qui se reflète dans l'impatience croissante de la population devant la lenteur des réformes, la faiblesse de la croissance, l'étendue de la pauvreté et le niveau élevé du chômage. Les prochaines élections présidentielles devraient avoir lieu en 2017, et il est urgent d'opérer des réformes depuis longtemps nécessaires et de tenir les promesses électorales.

Le Sénégal est à un point d'inflexion décisif. Ces dernières années, la croissance y a été atone et n'est pas parvenue à réduire sensiblement la pauvreté. Pour sortir du piège que constitue une croissance morose associée à un niveau de pauvreté élevé, les autorités ont lancé une nouvelle stratégie de développement, le «Plan Sénégal Émergent» (PSE), qui vise à faire du Sénégal un pays émergent à l'horizon 2035 en le transformant en un carrefour stratégique pour l'Afrique de l'Ouest. Pour ce faire, 2015 doit marquer le point d'inflexion entre la croissance médiocre du passé et la croissance plus dynamique, durable et inclusive qu'envisage le PSE.

Le PSE s'articule selon trois axes : 1) une croissance plus forte et durable, de l'ordre de 7 % à 8 %, fondée sur une mutation structurelle portée par l'investissement direct étranger (IDE) et les exportations; 2) développement humain et protection sociale; et 3) renforcement de la gouvernance, de la paix et de la sécurité. Le PSE appelle à poursuivre le rééquilibrage des finances publiques, à limiter la consommation de l'État et à relever l'épargne publique afin de dégager une marge budgétaire pour augmenter l'investissement public dans le capital humain et l'infrastructure publique. Il envisage par ailleurs des réformes structurelles pour attirer l'IDE et accroître l'investissement privé.

L'enjeu majeur pour le Sénégal consiste à accélérer, à élargir et à approfondir les réformes. Les principales conditions institutionnelles nécessaires sont les suivantes : une forte adhésion au PSE à l'échelon politique le plus élevé; une aspiration générale de la population à la réforme; et un soutien affirmé des partenaires de développement. Sur le plan macroéconomique, les perspectives sont également favorables : la croissance s'accélère, l'inflation reste faible, et le déficit budgétaire est maîtrisé. Le Sénégal a accès à des ressources, concessionnelles et non concessionnelles, pour financer son programme de développement. Il devrait être en mesure de mobiliser des ressources financières sans grand risque de surendettement s'il suit les orientations définies dans le PSE en matière de rééquilibrage budgétaire et s'il diminue la consommation publique, dégageant ainsi des ressources pour l'investissement public.

Le présent document établit le dosage macroéconomique qui est nécessaire pour assurer le succès du PSE. Le chapitre 1 examine comment *atteindre l'objectif de croissance du PSE* en s'appuyant sur l'expérience d'autres pays qui sont devenus des pays émergents. Il ressort de l'expérience d'autres pays que l'ambition de devenir un pays émergent dans un délai de 20 ans est réalisable. Dans le passé, les pays qui ont engagé des programmes d'investissement importants n'ont pas tous rencontré le même succès. Les pays qui ont entrepris des réformes structurelles ambitieuses pour débloquer l'investissement direct étranger (IDE) et la croissance du secteur privé sont devenus des pays émergents. Les pays qui ont simplement accru leur endettement en augmentant les dépenses publiques sans les accompagner de réformes restent des pays à faible revenu. Pour libérer le potentiel de croissance du Sénégal, il convient d'agir vigoureusement sur les contraintes de l'offre, comme le cadre réglementaire et un environnement économique favorable à l'IDE et aux petites et moyennes entreprises (PME), avec des investissements dans le capital humain et l'infrastructure; de résorber les inégalités en multipliant les possibilités d'emplois privés dans le secteur formel et en élargissant l'accès aux services d'éducation et de santé; et de se préparer à des chocs éventuels pour veiller à ce qu'il y ait une marge budgétaire suffisante pour financer le plan d'investissement du PSE.

Le chapitre 2 examine comment *renforcer le cadre budgétaire* de manière à faciliter la mise en œuvre de la stratégie de croissance des autorités, tout en maîtrisant les risques de surendettement. Le dernier plan de développement des autorités repose sur une nouvelle composition des finances publiques, qui prévoit d'augmenter les recettes et de rééquilibrer la répartition entre dépenses courantes et dépenses d'investissement au profit de ces dernières. Ce projet s'inscrit en rupture avec les pratiques de la décennie écoulée, caractérisée par un faible niveau de recettes et des hausses substantielles de la consommation de l'État, notamment de la masse salariale du secteur public. Dans ce contexte, la consolidation du cadre

budgétaire serait une mesure décisive pour orienter les finances publiques à l'appui du PSE. La présente section attire l'attention sur des domaines à améliorer, notamment la détermination des enjeux budgétaires et l'élaboration d'une stratégie budgétaire crédible à moyen terme.

Le chapitre 3 évalue la *stabilité extérieure*. Le compte des transactions courantes du Sénégal a continué d'enregistrer des déficits non négligeables au cours de la dernière décennie, essentiellement financés par les flux officiels, mais avec un recours croissant aux flux privés. Bien que les réserves de change de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) soient actuellement satisfaisantes, et qu'aucun signe majeur de désalignement du taux de change du Sénégal ne soit observable, le compte courant affiche un déficit prononcé, d'environ 10 % du PIB, et la compétitivité montre des signes d'érosion. La part de marché des exportations sénégalaises n'a pas progressé et il ressort des indicateurs tirés d'enquêtes que des mesures vigoureuses demeurent nécessaires pour améliorer la compétitivité structurelle et l'environnement des affaires. La dette reste gérable, mais il n'y a guère de place pour un creusement des déficits ou d'autres emprunts non concessionnels si le Sénégal veut conserver sa cote de «risque faible». Compte tenu de ces vulnérabilités extérieures, la prudence s'impose dans la conduite d'une politique budgétaire favorable à la croissance, surtout dans le contexte d'un taux de change fixe où le budget supporte presque tout le poids des interventions.

Le chapitre 4 explore la *transformation structurelle* de l'économie sénégalaise qui permettrait de la rendre plus compétitive grâce à une diversification de la production et des exportations. Le PSE prévoit de stimuler la croissance économique au moyen d'une forte augmentation de l'investissement et d'une transformation structurelle. Le présent chapitre examine ces objectifs sur fond de la croissance enregistrée au Sénégal par le passé pour ce qui est de trois éléments principaux : la productivité totale des facteurs, la diversification et la qualité des exportations, et les contraintes qui sont perçues dans le secteur informel. Il est noté que, afin d'accélérer la croissance, des augmentations supplémentaires du capital doivent aller de pair avec des hausses de la productivité totale des facteurs, des investissements dans le capital humain et une plus grande inclusion financière. La diversification profiterait à la croissance et à la stabilité principalement grâce à des augmentations des parts de la gamme existante de produits, qui sont complétées par une amélioration de la qualité des produits.

Le chapitre 5 examine le *problème de l'électricité*, un obstacle majeur à l'accélération de la croissance et à la réalisation de l'objectif de la nouvelle stratégie de développement. Le secteur de l'électricité continue de grever le budget de l'État. En conséquence, il y a un coût d'opportunité pour les dépenses de développement, tandis que l'économie reste confrontée à des goulets d'étranglement importants : le coût de l'électricité est élevé et la production

insuffisante. Les expériences d'autres pays offrent des indications utiles pour réussir une réforme, en particulier sur le front budgétaire. Le Sénégal a l'occasion aussi de réduire les tarifs, d'éliminer les subventions budgétaires et d'accroître le service assuré, à condition qu'il accélère la mise en place de nouvelles capacités de production à faible coût. De plus, cela peut se faire à faible coût pour le budget de l'État en utilisant des accords d'achat d'électricité qui pourraient être conclus à la suite d'appels d'offres transparents.

Le chapitre 6 présente des arguments en faveur de la mise en place et du renforcement des *dispositifs de protection sociale*, en particulier pour protéger les populations pauvres et les plus vulnérables pendant la grande transformation structurelle de l'économie. Le Sénégal a certes réussi à faire baisser les taux de pauvreté, mais la part de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté et sa susceptibilité aux chocs demeure élevée, d'où la nécessité de mettre en place des dispositifs de protection sociale. Ces dispositifs doivent être adaptables afin de pouvoir réagir aux besoins ponctuels tout en assurant un minimum de protection sociale pour subvenir aux besoins des populations vulnérables et souffrant d'une pauvreté chronique. Le renforcement de la protection sociale occupe une place privilégiée dans le programme de réformes des autorités, notamment dans le cadre du deuxième pilier du PSE. Ce chapitre dresse un bilan de la protection sociale et des réformes en cours et brosse à grands traits des stratégies pour la conception de dispositifs de protection sociale à l'avenir.

Le chapitre 7 fait le bilan des résultats obtenus par le Sénégal dans le cadre du programme 2011–14 au titre de l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE). Le Sénégal a conclu avec le FMI deux accords successifs au titre de l'ISPE depuis 2007. Ce chapitre traite des résultats enregistrés par le Sénégal dans le cadre de l'ISPE le plus récent dans trois domaines principaux : la performance macroéconomique globale, le respect de la conditionnalité du programme et des autres objectifs de politique générale, et l'assistance technique. Il conclut que les résultats macroéconomiques ont été décevants mais acceptables. Les principaux objectifs de l'ISPE — plus forte croissance, viabilité des finances publiques et de la dette — ont été globalement atteints, mais avec des résultats moins favorables que ceux qui avaient été programmés au départ; les résultats du programme ont été mitigés et les objectifs qualitatifs ont été largement atteints, mais les réformes structurelles ont accusé d'importants retards. En outre, le Sénégal est d'avis que l'assistance technique du FMI est utile, bien que des améliorations soient possibles dans la mise en œuvre des recommandations du FMI.

En résumé, les objectifs de développement du Sénégal sont ambitieux, mais réalisables. Les risques sont considérables, mais gérables. Les conditions préalables sont en place, les opportunités sont vastes et stimulantes. Le PSE offre au Sénégal une chance unique de rompre avec le passé et de faire partie des pays à croissance rapide en Afrique et dans le monde en

développement. Il est maintenant opportun d'aller plus loin — de collaborer avec les partenaires au développement pour mettre en œuvre une stratégie qui permettra de bien partager les bienfaits d'une croissance riche en emplois et durable. C'est le bon moment pour commencer à réformer les institutions en s'appuyant sur l'expérience des nombreux pays qui sont devenus des pays émergents. C'est le bon moment pour rendre autonomes les jeunes, les femmes et les pauvres. Le Sénégal pourrait être au premier rang d'un effort conjoint qui placerait la région sur la voie d'une croissance inclusive et de la réduction de la pauvreté, et devenir une locomotive pour les autres pays de l'UEMOA et un véritable carrefour pour l'Afrique de l'Ouest dans son ensemble.

Encadré 1. Sénégal : Principales conclusions et recommandations

- **Apprentissage entre pairs.** *L'expérience d'autres pays permet de penser que les objectifs du PSE sont réalistes si les politiques appropriées sont appliquées.* Pour assurer la réussite du PSE, le gouvernement sénégalais doit analyser en détail l'expérience de pays comparables parvenus au statut de pays émergents et mettre en place le programme de réformes nécessaire pour attirer l'IDE, augmenter l'investissement privé et développer les exportations. Un travail intensif d'apprentissage entre pairs s'impose.
- **Croissance.** *Il est possible de libérer le potentiel de croissance du Sénégal moyennant des réformes audacieuses.* Les autorités doivent appliquer des mesures énergiques pour lutter contre les contraintes de l'offre — établir un cadre réglementaire et instaurer un climat économique favorable à l'IDE et aux petites et moyennes entreprises (PME) par exemple. Sont également indispensables des investissements dans le capital humain et l'infrastructure, la résorption des inégalités par la création d'emplois privés dans le secteur formel, et une planification en amont contre les chocs négatifs afin de préserver le volant budgétaire nécessaire aux investissements liés au PSE.
- **Mesures budgétaires.** *Il est indispensable d'améliorer le niveau des recettes et la composition des dépenses pour créer la marge budgétaire nécessaire pour financer le PSE.* Il est recommandé aux autorités de préciser les mesures budgétaires sur lesquelles repose le PSE, d'intégrer des réserves pour imprévus dans sa planification budgétaire, de renforcer la transparence budgétaire et de rehausser l'efficacité de l'investissement public.
- **Transformation.** Pour dynamiser la croissance, les investissements doivent s'accompagner d'une amélioration de la productivité totale des facteurs, d'investissements dans le capital humain et de l'élargissement de l'inclusion financière. La diversification favoriserait la croissance et la stabilité, essentiellement par le biais d'une augmentation de la part des produits existants, complétée par une amélioration de leur qualité.
- **Électricité.** Les dépenses de développement ont un coût d'opportunité, l'économie connaissant toujours des goulots d'étranglement en raison du coût élevé de l'électricité et de l'insuffisance de la production électrique. Les autorités doivent poursuivre les réformes dans ce secteur. L'expérience d'autres pays offre des orientations utiles concernant les réformes qui ont abouti, sur le plan budgétaire notamment. Le Sénégal doit également supprimer les subventions budgétaires au secteur de l'électricité et élargir la capacité de couverture, à condition d'accélérer l'introduction d'une production électrique à faible coût.
- **Dispositifs de protection sociale.** *Le pourcentage de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté demeure inacceptablement élevé.* Le renforcement de la protection sociale doit figurer parmi les priorités du programme de réformes gouvernemental. Les autorités sont invitées à travailler en collaboration avec la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement pour établir des systèmes capables de satisfaire à des besoins temporaires et d'offrir une protection sociale minimale aux groupes de la population en situation de pauvreté chronique et de vulnérabilité.

- Exécution du programme au titre de l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE). *Les résultats du programme 2011–14 sont dans l'ensemble contrastés.* La performance macroéconomique est médiocre, mais acceptable. Les principaux objectifs de l'ISPE ont été atteints, mais leurs résultats sont moins favorables que prévus. Les objectifs de qualité ont été largement réalisés, mais les réformes structurelles ont connu des retards considérables. L'assistance technique apportée par le FMI a été utile, mais il est possible d'améliorer l'application de ses recommandations.

1

Atteindre l'objectif de croissance

Ali Mansoor, Albert Touna Mama, Olivier Basdevant et Salifou Issoufou¹

Le Plan Sénégal Émergent (PSE) vise à atteindre des objectifs de croissance ambitieux, qui permettraient de faire du Sénégal un carrefour régional à moyen terme. Il ressort de l'expérience d'autres pays qu'il est possible de réaliser l'ambition de devenir un pays émergent dans un délai de 20 ans. Dans le passé, les pays qui ont engagé des programmes d'investissement importants ont connu des réussites diverses. Les pays qui ont entrepris des réformes structurelles ambitieuses pour débloquer l'investissement direct étranger (IDE) et la croissance du secteur privé sont devenus des pays émergents. Les pays qui ont simplement accru leur endettement en augmentant les dépenses publiques sans les accompagner de réformes restent des pays à faible revenu. Pour libérer le potentiel de croissance du Sénégal, il convient i) d'agir vigoureusement sur les contraintes de l'offre, comme le cadre réglementaire et un environnement économique favorable à l'IDE et aux petites et moyennes entreprises (PME), associée à des investissements dans le capital humain et l'infrastructure; ii) de résorber les inégalités en multipliant les possibilités d'emplois privés dans le secteur formel et en élargissant l'accès aux services d'éducation et de santé; et iii) de se préparer à des chocs éventuels pour veiller à ce qu'il y ait une marge budgétaire suffisante pour financer le plan d'investissement du PSE.

Le PSE appelle à faire du Sénégal une économie émergente à l'horizon 2035 et un carrefour stratégique pour la région. Il a pour objectif de faire du pays un pôle régional pour un certain nombre d'activités grâce à l'amélioration de l'infrastructure, du développement humain et de la gouvernance bonifiée. Le plan prévoit le développement de secteurs vitaux, comme

¹ Avec le concours de Yanmin Ye.

l'agriculture, l'agro-industrie, l'extraction minière et le tourisme. Pour réaliser ces objectifs, le Sénégal devra porter son taux de croissance à 7–8 % à court terme, et le maintenir à ce niveau à moyen terme.

Les antécédents internationaux permettent de penser que les objectifs du PSE sont réalisables. Traditionnellement, une accélération de la croissance est un phénomène fréquent quoiqu'imprévisible. Néanmoins, une accélération de la croissance qui résulte de réformes économiques est généralement durable². En outre, les périodes de croissance soutenue et d'accélération de croissance coïncident d'ordinaire avec une hausse prononcée de l'investissement privé et des échanges commerciaux. En revanche, la volatilité macroéconomique et les chocs extérieurs sont négativement corrélés à la durée des périodes de croissance, le degré d'élaboration des produits d'exportation tendant pour sa part à les prolonger³.

Pour le Sénégal, la réalisation d'un taux de croissance de 7–8 % constitue une rupture structurelle par rapport aux résultats antérieurs. Le PSE prévoit un doublement de la croissance économique par rapport aux niveaux enregistrés ces vingt dernières années. Entre 1995 et 2013, l'expansion économique a été modérée et volatile, le taux de croissance du PIB réel s'établissant en moyenne à 4 %, et l'écart-type à 1,7. Ces fluctuations tenaient en partie aux variations de la production agricole, aux chocs exogènes et, surtout, aux goulots d'étranglement du côté de l'offre auxquels il conviendra de remédier pour que le Sénégal se place sur une trajectoire de croissance équilibrée.

La présente section présente une analyse de l'investissement, des échanges, et des réformes en tant que moyen de réaliser les objectifs de croissance du PSE. Le Sénégal a besoin d'investissements privés substantiels, en particulier d'IDE et mais aussi d'investissements dans l'infrastructure et le capital humain (éducation, santé). En parallèle, il est confronté du côté de l'offre à des contraintes considérables qui entravent la croissance et le développement. Une

² Hausmann, Pritchett et Rodrik (2005) ont constaté que les accélérations de croissance sont fréquentes, mais imprévisibles. Ils ont également observé que les réformes économiques sont un indicateur prévisionnel statistiquement significatif d'une accélération durable de la croissance.

³ Pour la volatilité et la durée des périodes de croissance, voir Berg, Ostry et Zettelmeyer (2012). Pour le degré d'élaboration des produits d'exportation et la durée des périodes de croissance, voir la section 4 du présent document.

hausse des dépenses d'infrastructure, en particulier celles consacrées aux transports et à la production d'électricité, influe sensiblement sur la croissance et favorise les échanges régionaux et internationaux. Elle permet également de concrétiser les objectifs sociaux comme l'accès à une eau salubre, à l'éducation et aux soins de santé. Le PSE prévoit en outre que la levée de ces contraintes enclencherait un cycle vertueux de croissance. Une accélération de la croissance ferait augmenter les recettes perçues et, par la suite, l'espace budgétaire pour les dépenses d'investissement sans trop peser sur le déficit ni accroître la dette publique.

Antécédents internationaux

L'analyse de base se fonde sur deux groupes de pays. Le premier se compose de pays à forte croissance, identifiés d'après la croissance annuelle moyenne du rapport PIB/parité de pouvoir d'achat (PPA) réel par habitant et du niveau de ce ratio en 1990 et en 2013. À partir de ce premier groupe, et pour dégager plus facilement des enseignements concernant les réformes politiques et institutionnelles, l'analyse se focalise ensuite sur dix pays comparateurs qui satisfont à plusieurs autres critères. Le second groupe, constitué de pays très endettés, résulte de l'application de divers critères relatifs à la croissance de la dette et à l'évolution des ratios dette sur le PIB entre 1990 et 2013 (annexe 1 et tableau 1).

Par le passé, les pays qui ont lancé d'importants programmes d'investissement ont connu des fortunes diverses. Entre 1990 et 2013, 46 pays ont enregistré une croissance moyenne du PIB réel par habitant, en parité de pouvoir d'achat, de 5 % au moins tandis que 43 autres accumulaient une dette qui n'a guère engendré de croissance. Parmi les premiers, les dix pays comparateurs retenus sont la Chine, le Guyana, l'Inde, l'Indonésie, Maurice, l'Ouganda, la République de Cabo Verde, le Sri Lanka, la Tunisie, et le Viet Nam⁴.

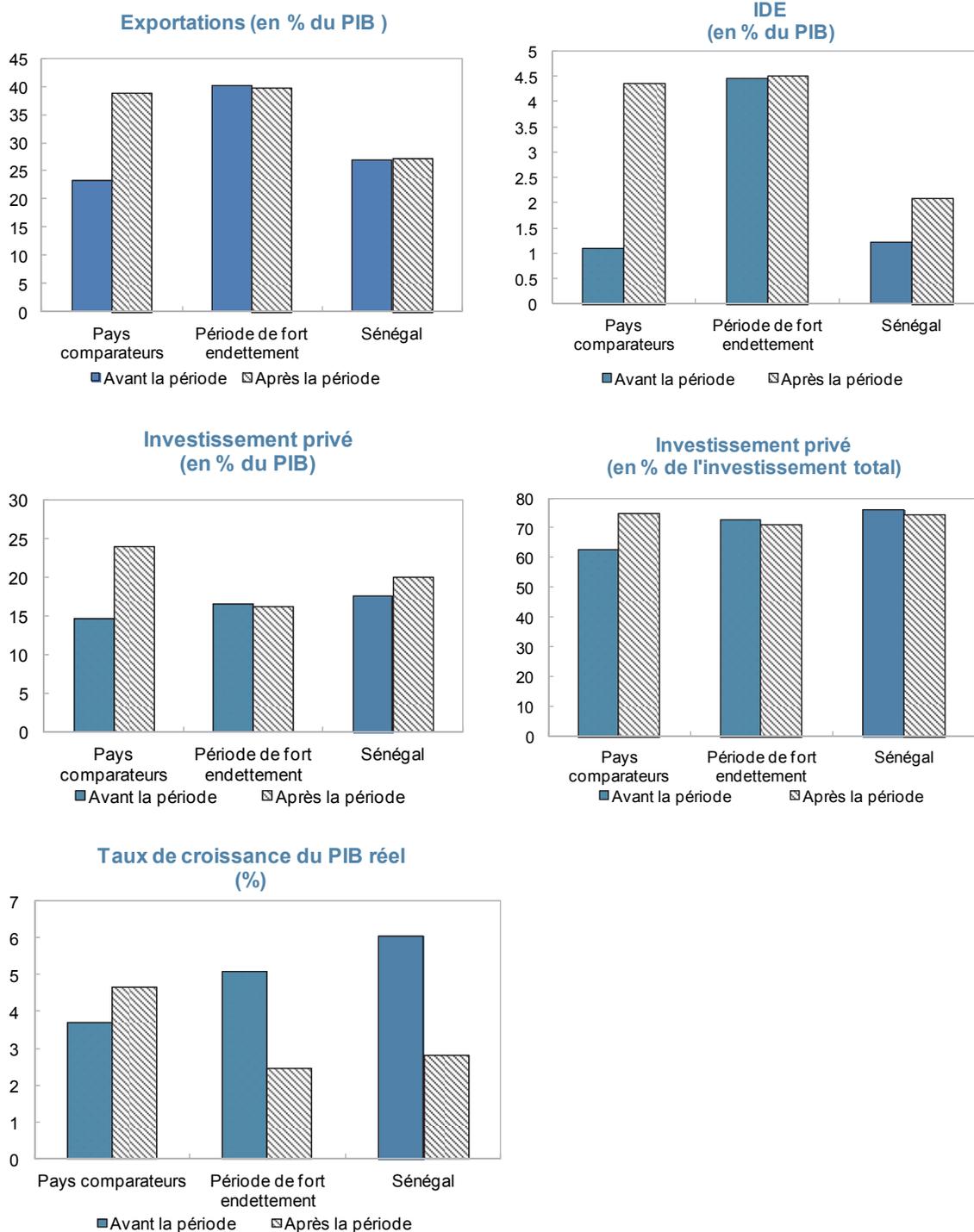
⁴ Cette liste ne compte que trois pays d'Afrique subsaharienne (AfSS) et comprend la Chine et l'Inde. On pourrait objecter qu'il est irréaliste pour le Sénégal de chercher à égaler la Chine et l'Inde, mais l'analyse vise à identifier les pays dont le Sénégal souhaitera éventuellement s'inspirer s'il veut devenir un pays émergent à revenu intermédiaire d'ici à trente ans. Il pourrait y parvenir en dégagant des enseignements fondamentaux des mesures et réformes que des pays comme la Chine, l'Inde et les autres pays comparateurs à revenu intermédiaire sont parvenus à définir et à appliquer pour atteindre leur statut actuel.

Les pays performants ont mis l'accent sur des mesures qui visaient à développer les exportations moyennant une augmentation de l'IDE, ce que ne semblent pas avoir fait ceux qui ont accumulé une dette (graphique 1). En effet, les pays comparateurs ont connu une croissance durable grâce aux exportations induites par l'IDE. Pendant les périodes de croissance, et en moyenne, leurs exportations ont progressé de 20 points du PIB alors que dans les pays très endettés, dont le Sénégal, elles n'ont pas varié, en pourcentage du PIB, pendant les périodes de fort endettement. Dans les dix pays comparateurs, l'IDE, en pourcentage du PIB, a suivi une courbe similaire pendant les périodes de croissance, passant de 1 % du PIB en moyenne à près de 4 %. Bien que le Sénégal ait affiché une part d'IDE sensiblement supérieure, en pourcentage du PIB, pendant les périodes de fort endettement, sa croissance a reculé, ce qui tient en partie à ce que l'investissement privé n'a pas notablement augmenté, que ce soit en pourcentage du PIB ou de l'investissement total. La croissance soutenue dans les pays comparateurs semble également appuyée par la hausse de l'investissement privé, en pourcentage du PIB comme de l'investissement total. Pour que le Sénégal atteigne les objectifs définis dans le PSE, il lui faudra élaborer et mettre en œuvre une masse critique de réformes afin d'encourager l'investissement privé, de promouvoir et développer les exportations, de débloquer les contraintes pesant sur l'offre et de favoriser une croissance inclusive.

Promotion des exportations et de la qualité des produits d'exportation, et expansion vers de nouveaux marchés

Maurice, qui compte parmi les 10 pays comparateurs, offre au Sénégal un exemple à suivre. En effet, ce pays a réalisé des objectifs similaires à ceux définis par le PSE en encourageant les exportations et en tirant parti des accords commerciaux. Malgré la rareté de ses ressources naturelles et une forte vulnérabilité aux chocs extérieurs, Maurice offre un exemple remarquable de la façon dont des réformes soigneusement agencées, soutenues par un cadre institutionnel adapté, peuvent favoriser une mutation structurelle réussie. Au cours de la période qui a suivi l'indépendance, Maurice s'est appuyé sur un accord préférentiel dans le secteur sucrier et sur les préférences au titre de l'Arrangement multifibre (AMF) pour promouvoir ses exportations de sucre et de produits textiles. Entre 1980 et 2000, le PIB par habitant a plus que triplé, pour se monter à 3.800 dollars en 2000, tandis que le volume des exportations a plus que décuplé pour atteindre 60 % du PIB en 2010. L'économie a progressivement évolué du secteur primaire (sucre) au secteur secondaire (textiles), puis au tertiaire (tourisme et services financiers) pour faire de Maurice le pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure qu'il est aujourd'hui.

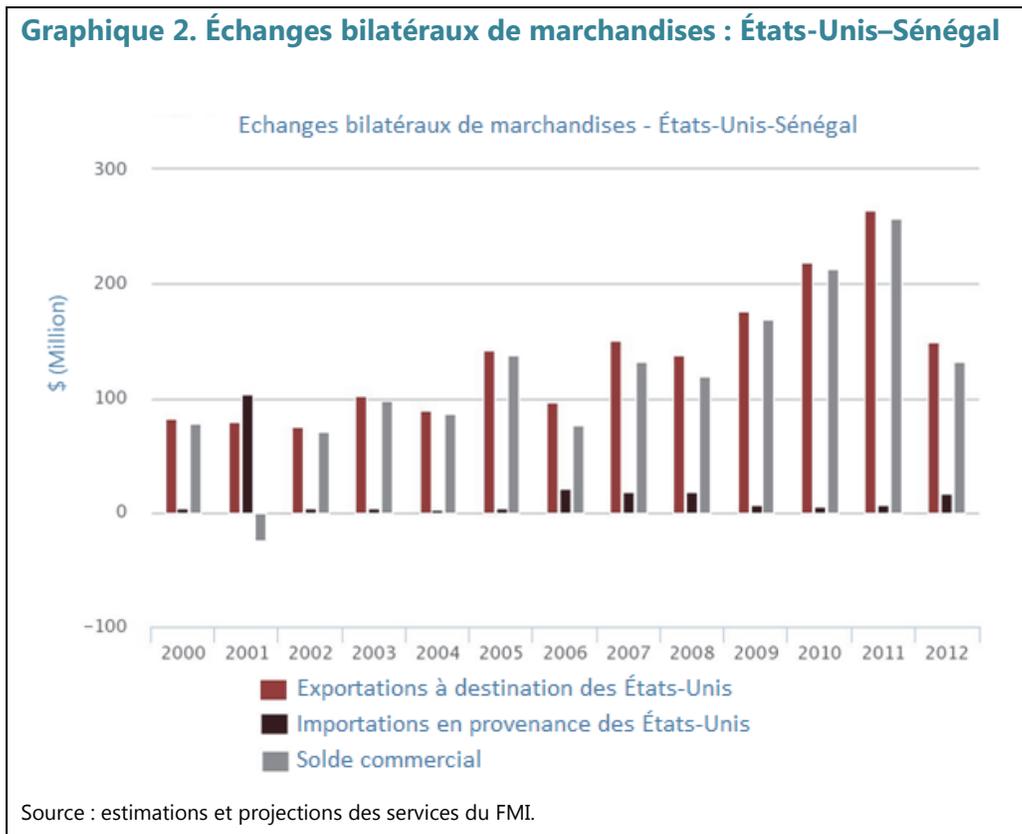
Graphique 1. Sénégal : Pays comparateurs et pays très endettés¹



Source : estimations des services du FMI.

¹ Les pays très endettés, dont le Sénégal, sont énumérés à l'annexe 1 de la présente section. Les colonnes «Avant la période» et «Après la période» correspondent à une moyenne sur trois ans de la série. La colonne «Avant la période» renvoie aux trois années précédant le début d'une période de croissance (pour les pays comparateurs) et d'une période d'endettement (pour les pays très endettés), la colonne «Après la période» aux trois années suivant la fin de l'une ou l'autre période.

Une stratégie d'exportation intégrée et coordonnée favoriserait considérablement la stratégie de croissance du Sénégal. À terme, le PSE vise à doper les exportations à destination des pays partenaires actuels et des pays limitrophes en Afrique de l'Ouest. Cet objectif devrait être réalisé indirectement, par l'amélioration de la compétitivité et de la productivité. Dans le cadre du plan actuel, moins de 1 % des financements publics seront directement alloués à une stratégie d'exportation indépendante. L'étude portant sur Maurice indique qu'une politique commerciale dynamique et bien structurée peut s'avérer très fructueuse, en tirant parti des accords commerciaux notamment. Plus précisément, le renforcement de la coordination des secteurs à vocation exportatrice, l'amélioration de l'accès à des financements adéquats, des mesures visant à rehausser la qualité et d'autres normes pourraient stimuler les exportations actuelles. À titre d'exemple, malgré l'accès privilégié au marché américain dont le pays bénéficie depuis 2000 dans le cadre de la loi américaine AGOA (African Growth and Opportunity Act), les importations américaines en provenance du Sénégal demeurent marginales (graphique 2). Pour suivre l'exemple de Maurice et d'autres pays comparateurs, le Sénégal devra aussi remédier aux principales contraintes qui pèsent sur l'offre et limitent en partie son potentiel de croissance.



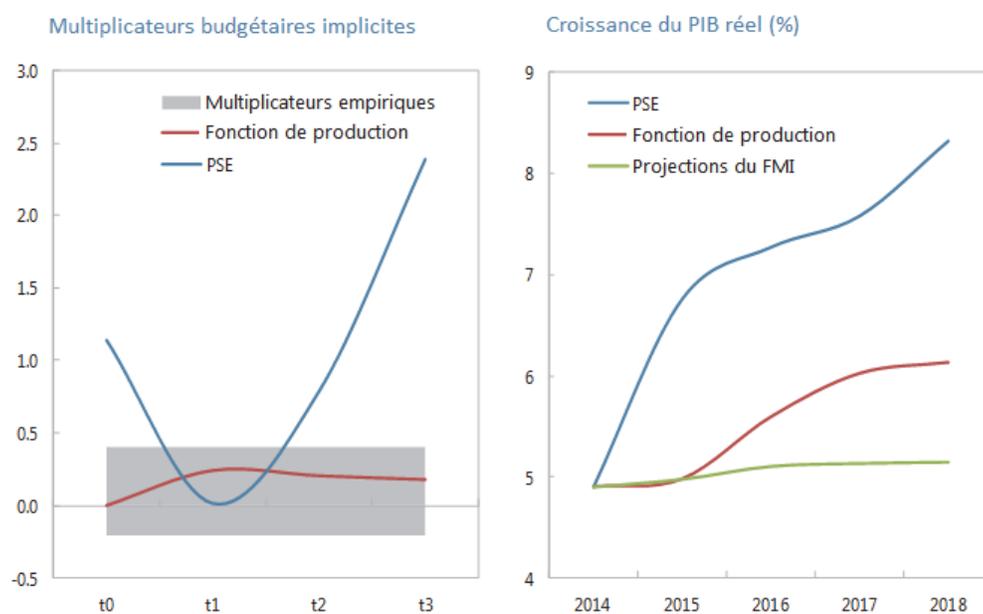
Remédier aux contraintes au niveau de l'offre

Il faudra peut-être plus de temps que prévu pour remédier aux contraintes au niveau de l'offre, car une masse critique de réformes doit être en place avant que l'objectif de croissance ne puisse être réalisé. Comme il faudra du temps pour promulguer ces réformes, il serait judicieux de réviser la date à laquelle le Sénégal pourrait atteindre un taux de croissance de 7–8 %. Selon le PSE, la croissance rebondirait rapidement, en un ou deux ans. Il prévoit qu'une «forte impulsion», suscitée par des investissements publics concentrés en début de période qui attireraient l'investissement privé, IDE compris, porterait rapidement ses fruits. Or, le déblocage des contraintes au niveau de l'offre sera vraisemblablement beaucoup plus long, car les réformes visant à améliorer le cadre réglementaire et le climat des affaires pour l'IDE et les PME risquent de ne pas se produire rapidement. Les nouveaux projets d'investissement ne se concrétiseront pas immédiatement sous forme de capacité productive. Il y a peu de chances qu'un effet sur la demande associé à la hausse des dépenses publiques suscite un rebond à court terme de la croissance; dans les pays en développement, les multiplicateurs budgétaires sont généralement bas, si ce n'est négatifs,⁵ parce que les contraintes pesant sur l'offre freinent la relance induite par la demande. Cela devrait se vérifier au Sénégal, où l'électricité, les transports et le capital humain (entre autres) à la disposition du secteur privé sont tous des domaines qui requièrent l'attention des pouvoirs publics. Qui plus est, l'ampleur du secteur informel et le faible niveau de l'IDE résultent de la médiocrité du climat des affaires, que le mauvais classement du Sénégal dans l'indice *Doing Business* de la Banque mondiale met nettement en évidence. Pour illustrer ce point, nous avons simulé une autre trajectoire de croissance au moyen d'une fonction de production pour établir en combien de temps une hausse des dépenses publiques d'investissement se traduirait par une croissance plus élevée (graphique 3).

⁵ On entend par multiplicateur budgétaire l'effet global de la modification d'un instrument budgétaire donné (le taux de TVA par exemple) sur la croissance. L'étude de Spilimbergo, Symansky et Schindler (2009) indique que les multiplicateurs budgétaires dans les pays en développement et émergents s'inscrivent dans une fourchette comprise entre -0,2 et 0,4. Kraay (2010) estime, à partir des données de la Banque mondiale concernant les prêts accordés à 29 pays à faible revenu tributaires de l'aide entre 1985 et 2009, que le multiplicateur de production des dépenses publiques est compris entre 0 et 0,4, mais les estimations sont rarement significatives. Se fondant sur des chiffres trimestriels des dépenses publiques, Ilzetzki, Mendoza et Végh (2010) estiment à 0,18 le multiplicateur cumulé à long terme pour 24 pays en développement.

La trajectoire de croissance présentée dans le PSE semble implicitement fondée sur des multiplicateurs nettement supérieurs à ceux observés dans les faits. Ceux-ci ne devraient pas se matérialiser avant l'application des réformes visant à supprimer les goulots d'étranglement de l'offre. En effet, la fonction de production indique que les gains de croissance, quoique plus progressifs, pourraient bel et bien être substantiels à moyen terme, pour autant que les réformes remédient aux contraintes au niveau de l'offre. À longue échéance, ces gains potentiels pourraient en outre être encore plus considérables que ne l'envisage le PSE. Moyennant les réformes appropriées, l'amélioration du climat des affaires et une politique budgétaire rigoureuse, le Sénégal pourrait attirer l'investissement privé, en particulier étranger, et réaliser son potentiel de croissance de manière à ce que celle-ci profite au plus grand nombre.

Graphique 3. Projections de Croissance du PIB Réel Selon Différentes Hypothèses de Multiplicateur Budgétaire



Source : estimations et projections des services du FMI.

Promotion d'une croissance inclusive

Les mesures visant à favoriser une croissance inclusive énoncées dans le PSE seront

indispensables pour accélérer la croissance dans la durée. Un problème central pour de nombreux pays émergents et en développement a trait à leur capacité à maintenir durablement la croissance⁶. De manière générale, les pays d'Afrique subsaharienne (AfSS) connaissent des phases de croissance du PIB par habitant qui durent de 11 à 13 ans en moyenne, et sont en outre de 10 à 11 ans plus courtes que celles des pays avancés et des pays émergents en forte expansion (voir Berg, Ostry et Zettelmeyer, 2012). Qui plus est, elles débouchent généralement sur des phases prolongées de croissance négative (de -3 % à -7 %), d'où une croissance globalement inférieure, même si la plupart de ces pays ont enregistré des phases d'expansion dynamique.

Les résultats du Sénégal sont relativement inférieurs à ceux du pays moyen d'AfSS. D'abord, les phases de croissance continue du PIB par habitant n'y ont duré que huit ans environ; ensuite, le taux de croissance moyen y a été inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Si l'on compare le Sénégal à 4 des 10 pays comparateurs (qui affichaient un niveau analogue de revenu par habitant au début des années 90, mais qui ont réalisé des taux de croissance similaires à ceux que le PSE prévoit pour le Sénégal sur une période de 35 ans environ), quatre facteurs déterminants semblent expliquer pourquoi les pays connaissent des phases prolongées de croissance positive : les inégalités de revenus, l'ouverture aux échanges, les institutions politiques (autrement dit, le degré de démocratie) et l'IDE (graphique 4)⁷. Trois grands faits stylisés se dégagent.

- Premièrement, le Sénégal a bénéficié d'apports d'IDE relativement élevés durant ses phases de croissance, ce qui souligne qu'il importe d'attirer des investisseurs étrangers pour la croissance du pays. Les autorités devront notamment continuer d'améliorer l'environnement des affaires pour préserver et renforcer l'attrait du Sénégal. À cet égard, le Sénégal serait bien inspiré de suivre l'exemple du Rwanda, qui a rapidement amélioré le sien, et de Maurice, qui a déployé des efforts considérables pour se classer dans le peloton

⁶ Berg, Ostry et Zettelmeyer (2012) définissent les «phases de croissance» comme étant des périodes de croissance du PIB réel par habitant qui durent au minimum 5 ans, commencent par une hausse de plus de 2 % du PIB réel par habitant et s'achèvent par une chute suivie d'une période de croissance inférieure à 2 % en moyenne, ou simplement avec la fin de la période d'observation.

⁷ Les quatre pays comparateurs sont l'Indonésie, l'Ouganda, la République de Cabo Verde et le Sri Lanka.

de tête en Afrique. L'apprentissage entre pairs dans ce domaine a été encouragé par la Banque mondiale et pourrait offrir une solution utile.

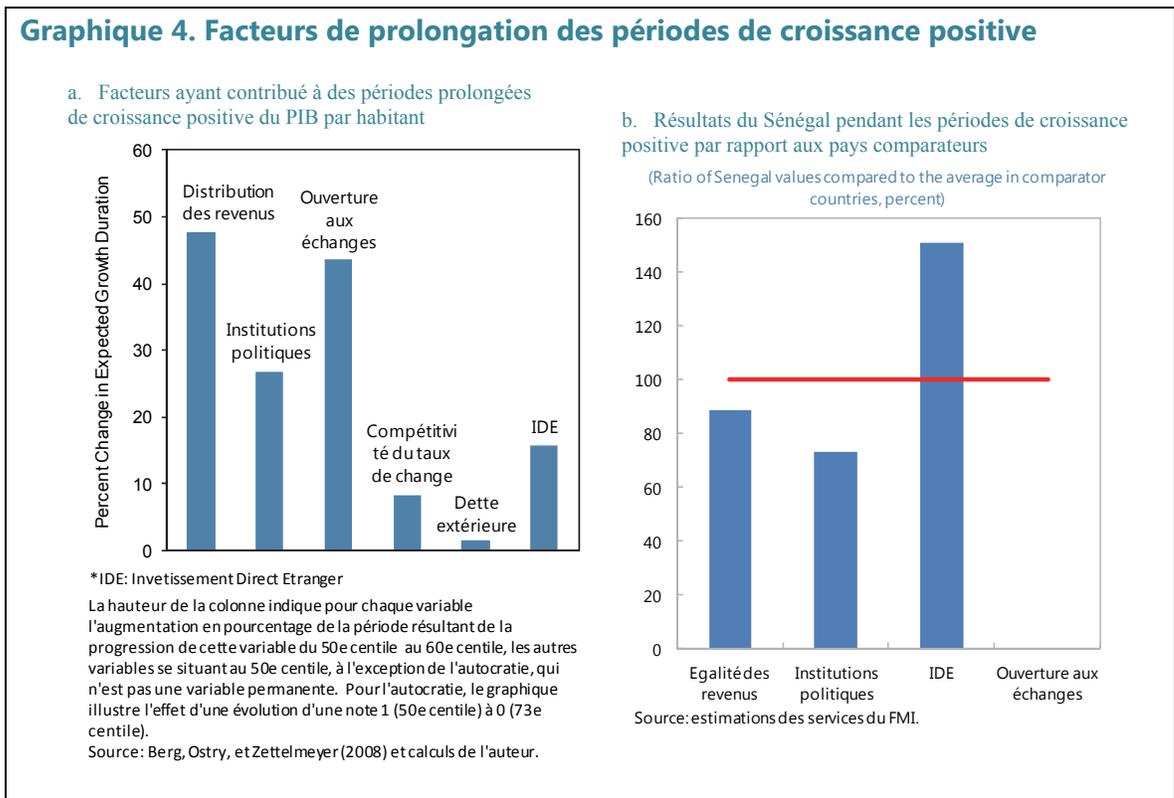
- Deuxièmement, le Sénégal a procédé au cours de la décennie écoulée à deux réformes majeures de ses institutions qui sont de bon augure pour la réalisation des objectifs de croissance du PSE. D'abord, le pays a renforcé son intégration à l'économie mondiale grâce à une ouverture aux échanges internationaux et à une plus grande diversification⁸. Il a ensuite prouvé que son régime démocratique fonctionne bien, le changement politique intervenu au cours des dernières élections générales s'étant par exemple déroulé pacifiquement.⁹ Le Sénégal remplit donc les conditions de base nécessaires aux phases prolongées de forte croissance mentionnées dans le PSE. À vrai dire, selon des résultats empiriques, ces deux améliorations institutionnelles auraient permis au Sénégal de connaître une phase de croissance prolongée de 24 ans au lieu de 8.
- Troisièmement, la principale vulnérabilité du Sénégal tient au degré d'inégalité des revenus. En effet, la comparaison de son coefficient de Gini à celui des pays comparateurs indique que l'égalité de distribution des revenus y est inférieure de 20 % environ, ce qui peut avoir des retombées très substantielles sur les perspectives de croissance. L'application du résultat de Berg, Ostry et Zettelmeyer (2012) montre que si la distribution des revenus au Sénégal était identique à celle des quatre pays comparateurs, sa phase de croissance pourrait être encore plus longue, et durer 32 ans au lieu de 24, soit presque exactement la durée moyenne des phases qu'ont connues les quatre autres pays.

Ainsi, dans le cadre de l'exécution du PSE, les autorités sénégalaises devraient privilégier des mesures concrètes visant à réduire les inégalités. En particulier, les mesures généralement les

⁸ Durant la phase de croissance déterminée par Berg, Ostry et Zettelmeyer (2012), le Sénégal avait obtenu une note de 0 pour l'ouverture aux échanges, essentiellement en raison de son office de commercialisation, qui a été progressivement supprimé au début des années 2000. Aujourd'hui, le commerce sénégalais est en grande partie libéralisé, ce qui se traduit par une note de 1 sur l'indice d'ouverture aux échanges.

⁹ Durant les phases de croissance recensées, le Sénégal a obtenu une note nettement inférieure en ce qui concerne les institutions démocratiques, mais il a depuis accompli des progrès appréciables, que les changements politiques pacifiques mettent en évidence, et a obtenu une note élevée sur l'indice Polity IV, similaire à celle de démocraties bien établies (www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm).

plus efficaces pour résorber durablement les inégalités de revenu consistent à créer des emplois dans le secteur formel privé et à investir dans le capital humain — en élargissant l'accès aux services d'éducation et de santé. À l'inverse, les subventions directes, surtout lorsqu'elles s'adressent aux producteurs (le secteur de l'électricité par exemple) sont moins propres à résorber les inégalités dans la mesure où elles sont mal orientées sur la population à faible revenu et qu'elles représentent un coût d'opportunité en termes de dépenses non allouées à la santé et à l'éducation, ce qui porte essentiellement préjudice aux populations défavorisées.

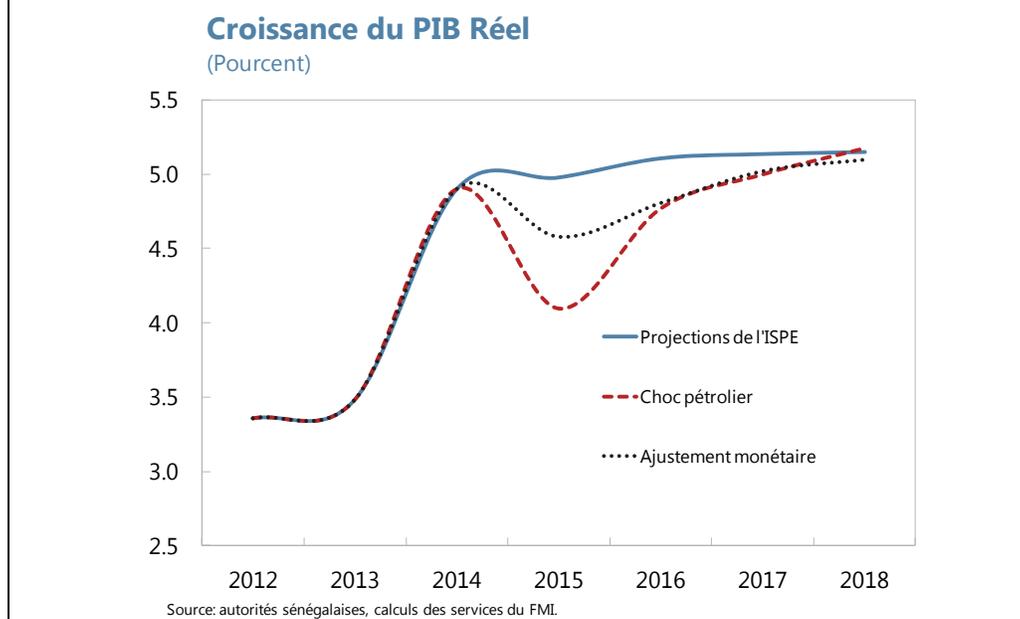


Les autorités doivent absolument prévoir des mesures d'urgence : les risques pour la croissance pourraient compliquer l'exécution du PSE. Le profil de croissance du Sénégal est confronté à des risques. L'un d'eux concerne à l'évidence la mise en œuvre du PSE, et exige d'exécuter les réformes dans les délais prévus pour faire rebondir la croissance et créer l'espace budgétaire nécessaire pour augmenter l'investissement. Le Sénégal est également exposé à des risques de contagion, à savoir des risques qui sont liés à l'économie mondiale et sur lesquels il n'a guère de prise. Il importe de prévoir des mesures pour y parer, car leurs effets éventuels sur la croissance pourraient compromettre l'exécution du PSE. Ces risques sont chiffrables : d'après l'exercice de vulnérabilité axé sur les pays à faible revenu, le Sénégal pourrait perdre de ½ à

1 point de croissance (graphique 5)¹⁰. Cela pourrait accentuer la pression sur les soldes budgétaires en réduisant le volant budgétaire disponible pour l'investissement. Pour atténuer ce risque, un exercice de planification et de hiérarchisation s'impose pour ne pas compromettre les dépenses d'investissement (humain et matériel) déterminantes pour le PSE. La planification pourrait reposer sur 1) la rationalisation des dépenses publiques, par l'exécution dans les délais de la réforme du secteur de l'électricité par exemple, parce que les subventions au secteur seront alors moins nécessaires, et 2) le maintien de politiques prudentes en matière de finances publiques et d'endettement de manière à ce que le Sénégal puisse préserver son accès aux financements en cas de choc défavorable. Sur ce dernier point, l'adoption de règles visant à contenir la croissance des dépenses récurrentes et/ou la mise en place des conseils budgétaires pour rehausser l'efficacité des mesures budgétaires permettraient d'améliorer la crédibilité des objectifs en matière de déficit budgétaire et d'endettement. Ces mesures devraient en outre réduire le coût de l'accès aux marchés financiers, et accroître ainsi l'espace budgétaire pour l'investissement dans le capital humain et l'infrastructure publique.

¹⁰ Les risques de ralentissement de l'économie mondiale persistent. Pour le Sénégal, les deux sources essentielles de contagion sont 1) le resserrement des conditions monétaires dans les pays avancés, qui réduirait la demande de produits sénégalais, et 2) un choc pétrolier faisant suite aux troubles qui ont récemment secoué le Moyen-Orient, lequel entraînerait une baisse de la production pétrolière et une hausse prolongée des prix du pétrole.

Graphique 5. Vulnérabilité aux effets de contagion de l'économie mondiale



Annexe 1 : Identification des pays à forte croissance et des pays très endettés

Pays à forte croissance et pays comparateurs

Les 46 pays à forte croissance sont les pays dont le taux de croissance annuel du PIB par habitant, en parités de pouvoir d'achat (PPA), s'est élevé à 5 % au moins entre 1990 and 2013¹¹.

Les pays comparateurs en sont extraits par l'application des filtres supplémentaires suivants :

¹¹ Dans l'édition d'octobre 2013 des *Perspectives économiques régionales*, les services du FMI ont recensé six pays d'AfSS dénués de ressources naturelles (Burkina Faso, Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Rwanda et Tanzanie) qui ont enregistré une croissance de la production réelle (en monnaie nationale) de 5 % au moins, et du PIB réel par habitant de 3 % au moins au cours de la période 1995–2010. La méthodologie utilisée ici diffère à trois égards de celle employée dans les *Perspectives économiques régionales* : 1) la période observée couvre les années 1990–2013; 2) la série utilisée pour déterminer la croissance moyenne est le PIB réel par habitant, en PPA; et 3) le seuil est fixé à 5 %.

1. En 2013, le pays affichait un PIB par habitant que le Sénégal pourrait obtenir en 30 ans si le PSE réussit à en faire un pays émergent à revenu intermédiaire, autrement dit, d'un PIB par habitant en PPA compris entre 5.500 dollars et 9.800 dollars¹².
2. Le pays enregistrait un PIB par habitant, en PPA, inférieur à celui du Sénégal en 1990, mais supérieur en 2013.
3. Le degré de concentration des exportations du pays est faible (inférieur d'un tiers d'écart-type à la moyenne) ou s'est amélioré tout en restant dans les deux tiers d'un écart-type au-dessus de la moyenne.

Identification des périodes de croissance

Les périodes de croissance des pays figurant sur cette liste ont été identifiées au moyen des critères suivants :

1. Taux de croissance minimum du PIB réel de 5 % pendant cinq années consécutives au moins.
2. Pas plus de deux années d'écarts par rapport à la croissance tendancielle pendant cette période de cinq ans.

Au graphique 1, les variables ont été calculées comme suit : la valeur figurant dans la colonne «avant la période» est la moyenne des trois années précédant le début de la période de croissance, celle figurant dans la colonne «après la période», la moyenne des trois années précédant la fin de cette période.

Pays très endettés

La liste des 43 pays ayant connu des périodes de fort endettement est établie en appliquant les filtres suivants :

¹² Ces chiffres représentent les limites inférieure et supérieure si le Sénégal maintient un taux de croissance annuel moyen de 4,6 % et de 7,6 %. Font exception les pays à revenu intermédiaire qui ont enregistré un niveau supérieur de revenus en 2013.

1. Un pays dont l'endettement a augmenté de 2 % par an pendant cinq années consécutives, avec au maximum deux années consécutives d'écart par rapport à la tendance pendant la période de 5 ans.
2. L'endettement du pays a dépassé 40 % du PIB à un moment donné entre 1990 et 2013.

Les variables indiquées au graphique 1 pour les pays très endettés, dont le Sénégal, sont calculées sous la forme de moyennes des trois années précédant le début de la période d'endettement et des trois années précédant sa fin.

Tableau 1. Liste des pays à croissance élevée et des pays qui ont connu des périodes de fort endettement

Pays à croissance élevée	
Guinée équatoriale	Lao, Rép. dém. pop.
Chine	Sri Lanka
Bosnie-Herzégovine	Turquie
République de Cabo Verde	Panama
Macao, RAS de, Chine	Revenu intermédiaire
Viet Nam	Pologne
Bhoutan	Indonésie
Chili	Liban
Cambodge	République slovaque
Estonie	Mongolie
Inde	Bélarus
	Ouganda
	Irlande
	Éthiopie
	Ghana
	Arménie
	Uruguay
	Tunisie
	Guyana
	Azerbaïdjan
	Lesotho
	Hong Kong, RAS de, Chine
	Corée, République de
	République Dominicaine
	Mozambique
	Bangladesh
	Albanie
	Norvège
	Roumanie
	Singapour
	Malaisie
	Maurice
	Trinité-et-Tobago
	Thaïlande
	Pérou

Pays comparateurs : périodes de croissance						
Pays	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin
République de Cabo Verde	1993	2003	1994	2011	2005	2012
China, P.R.; Mainland	1991	2013	1990	1997	NA	NA
Guyana	1991	1997	NA	NA	NA	2007
					2012	2013
					NA	2007
					NA	2007

Pays ayant connu des périodes de fort endettement											
Pays	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	Fin
Antigua-et-Barbuda	1997	2004	Croatie	2008	2013	Jamaïque	1999	2003	Serbie	2008	2013
Bahamas	2001	2013	Chypre	1995	2004	Lituanie	2008	2013	Seychelles	1990	2001
Barbade	1999	2013	Dominique	1997	2001	Macédoine, Ex-Rép. youg. de	2008	2013	Afrique du Sud	2008	2013
Bélarus	2005	2011	Égypte	2008	2013	<i>Malawi</i>	2007	2013	Saint Kitts-et-Nevis	1996	2005
<i>Bénin</i>	2006	2013	El Salvador	2008	2013	Malte	1995	1999	Sainte-Lucie	1990	2005
<i>Bolivie</i>	2000	2004	Érythrée	2004	2008	Monténégro	2007	2013	Saint-Vincent-et-les Grenadines	1997	2005
Bosnie-Herzégovine	2007	2013	<i>Gambie</i>	2007	2013	Maroc	2008	2013	Suriname	1996	2000
<i>République centrafricaine</i>	2000	2005	Grenade	1999	2013	<i>Niger</i>	2008	2013	Ukraine	2007	2013
Colombie	1996	2003	<i>Haiti</i>	1999	2003	Paraguay	1996	2002	Venezuela	2008	2013
<i>Congo, République du</i>	1990	1994	<i>Honduras</i>	2008	2013	Philippines	1998	2003	Yémen	2008	2013
Costa Rica	2008	2013	Hongrie	2001	2013	<i>Sénégal</i>	2006	2013			

Les pays ayant connu des périodes de fort endettement figurant en italique ont bénéficié de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

2

Consolider le cadre budgétaire

Carlos Mulas-Granados¹

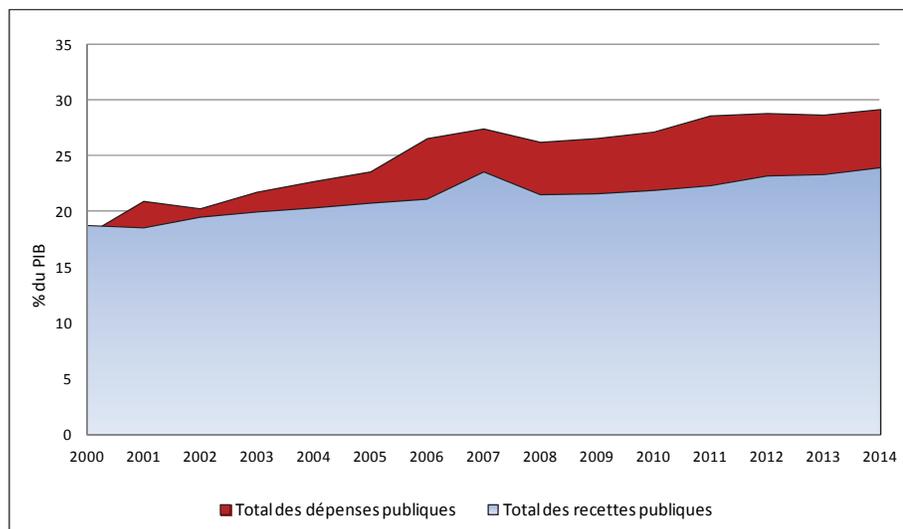
Le Plan Sénégal Émergent (PSE) repose sur une nouvelle composition des finances publiques, qui prévoit d'augmenter les recettes et de rééquilibrer la répartition entre dépenses courantes et dépenses d'investissement au profit de ces dernières. Ce projet s'inscrit en rupture avec les pratiques de la décennie écoulée, caractérisée par un faible niveau de recettes et des hausses substantielles de la consommation de l'État, notamment de la masse salariale du secteur public. Dans ce contexte, la consolidation du cadre budgétaire serait une mesure décisive pour orienter les finances publiques sur le financement du PSE. La présente section appelle l'attention sur des domaines à améliorer, notamment la détermination des enjeux budgétaires et l'élaboration d'une stratégie budgétaire crédible à moyen terme.

Résultats budgétaires de la décennie écoulée

L'augmentation des dépenses, supérieure à celle des recettes, a affaibli la viabilité des finances publiques. Cette hausse des dépenses publiques ne s'est pas accompagnée d'une progression analogue des recettes de l'État (graphique 6), ce qui a pesé sur les finances publiques. Le déficit public a de ce fait atteint 5,2 % du PIB en 2014 (contre moins de 2 % du PIB dix ans plus tôt) et la dette de l'État, déjà revenue à un niveau élevé après l'allègement de la dette obtenu au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), se monte à 53,4 % du PIB. Les autorités se sont engagées à réduire le déficit, mais les dépenses demeurent supérieures aux recettes. Le financement du déficit par l'augmentation de la dette publique risque de s'avérer de plus en plus difficile et coûteux dans la mesure où les marchés internationaux resserrent les conditions de crédit pour les pays émergents.

¹ Avec la contribution d'Olivier Basdevant (Département Moyen-Orient et Asie centrale) et de Renaud Duplay (Département des finances publiques).

Graphique 6. Évolution des dépenses et des recettes au Sénégal, 2000–14

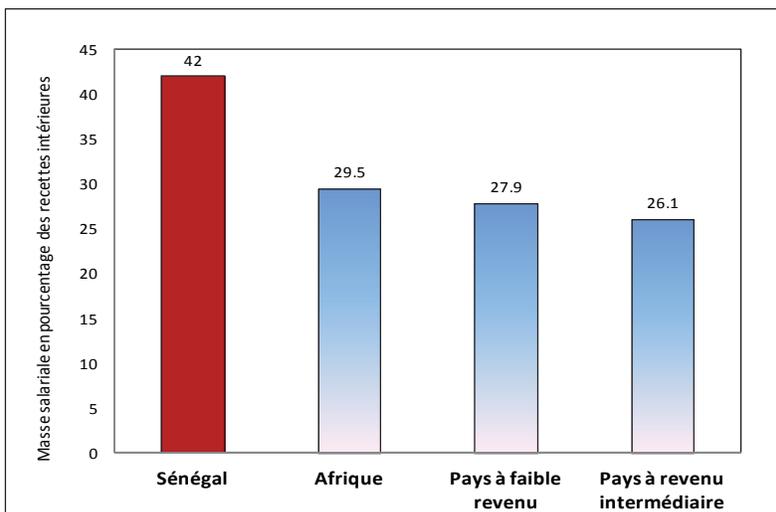


Source : calculs des services du FMI.

La progression des dépenses courantes a été alimentée par celle de la masse salariale et de la consommation de biens et de services. Entre 2003 et 2014, les dépenses totales ont augmenté d'environ 7 points de PIB, passant de près de 21 % à 28 % du PIB. Cette hausse est la troisième par ordre d'importance de la région, et a fait du Sénégal l'un des pays affichant les plus hauts niveaux de dépenses dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Au cours de cette période, les dépenses courantes ont progressé de près de 5 points du PIB, sous l'effet de l'augmentation de la masse salariale, d'autres biens et services et, dans une moindre mesure, des transferts et subventions (graphique 7)².

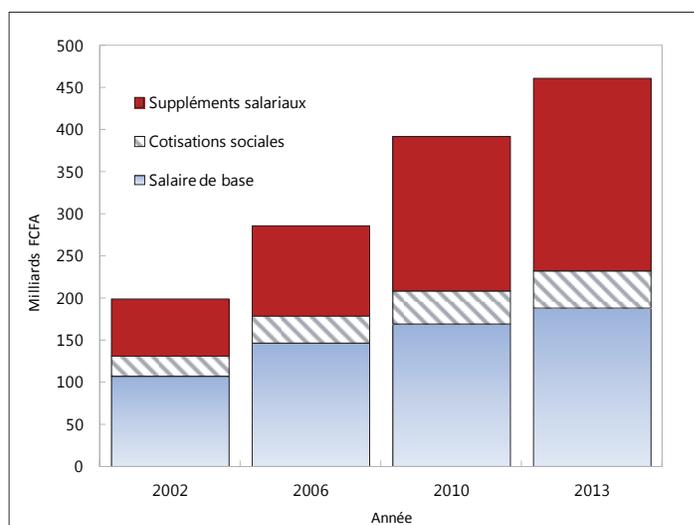
² Les chiffres concernant les dépenses courantes et les dépenses d'investissement utilisés ici diffèrent des chiffres du budget publiés, parce qu'ils intègrent une reclassification des dépenses courantes qui figuraient dans le budget d'équipement. Cette reclassification a été effectuée en collaboration avec les autorités sénégalaises au cours d'une mission d'assistance technique sur la rationalisation des dépenses conduite par le Département des finances publiques (FMI) en février 2014.

Graphique 8. Masse salariale en pourcentage des recettes, 2014



Source : calculs des services du FMI.

Graphique 9. Composition de la masse salariale, 2002–13

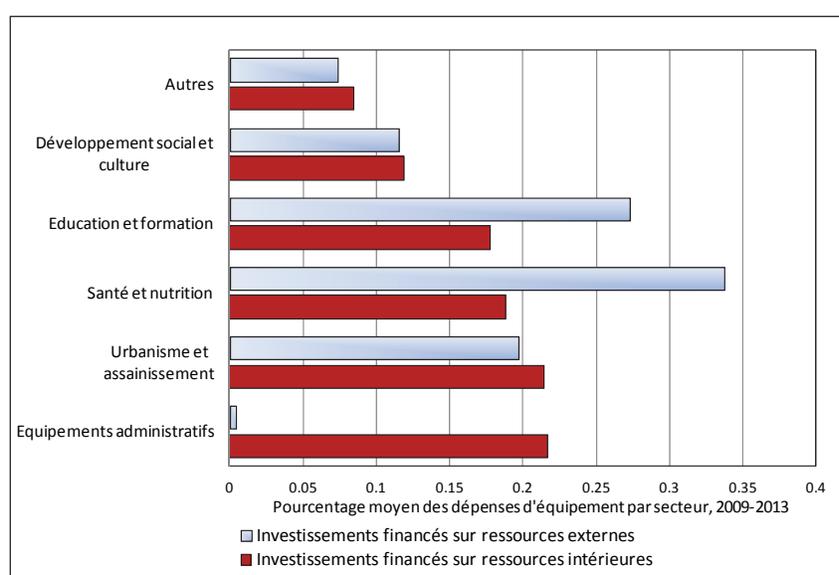


Source : calculs des services du FMI.

Les dépenses d'investissement ont sensiblement augmenté ces dix dernières années. En pourcentage du PIB, le budget qui leur est alloué a quasiment doublé depuis 2008 pour atteindre quelque 7 % du PIB en 2014. Un petit nombre d'agences autonomes l'exécutent à près de 80 %. Les dépenses d'investissement sont essentiellement intervenues dans les domaines de l'urbanisme et de l'assainissement, des infrastructures de transport et des infrastructures sociales pour l'éducation et la santé. Leur composition a cependant varié selon

la source de financement. Ainsi, l'investissement public financé sur ressources intérieures a en grande partie été consacré à des projets d'amélioration de l'aménagement urbain et de l'assainissement, les projets financés sur ressources extérieures étant pour leur part axés sur le renforcement des secteurs de l'éducation et de la santé (graphique 10). Le montant des dépenses administratives financées sur ressources internes s'explique en partie par la nécessité de couvrir les dépenses de fonctionnement associées aux projets de développement non financés par les bailleurs de fonds. Ce poste offre des perspectives d'économie.

Graphique 10. Composition des dépenses d'équipement, 2009–13

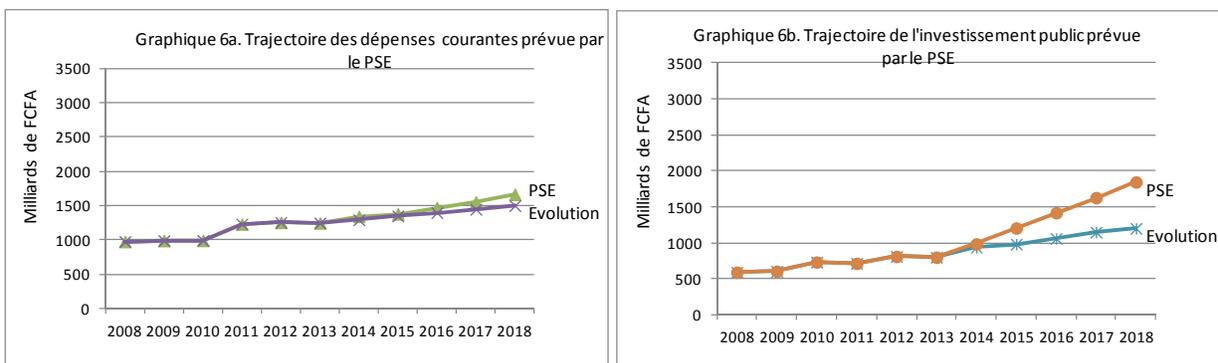


Source : calculs des services du FMI.

Défis pour les finances publiques dans le cadre du PSE

Le PSE appelle une hausse des recettes et une recomposition des dépenses. Les projections budgétaires qu'il présente pour la période 2014–18 visent un taux de croissance moyen des recettes de 12,4 %, et un taux de croissance plus mesuré des dépenses, de 10,2 % en moyenne. Concrètement, cela signifie que les recettes publiques devraient progresser modérément, suivant leur évolution récente, mais que l'augmentation des dépenses courantes ne devra pas dépasser le taux de croissance du PIB, ce qui suppose un gel des dépenses en termes réels. Dans ce contexte, le PSE prévoit une hausse substantielle de l'investissement public entre 2014 et 2018, et s'écarte ainsi clairement des projections tendanciennes (graphique 11).

Graphique 11. Composition des dépenses publiques prévue par le PSE, 2014–18



Sources : autorités sénégalaises; calculs des services du FMI.

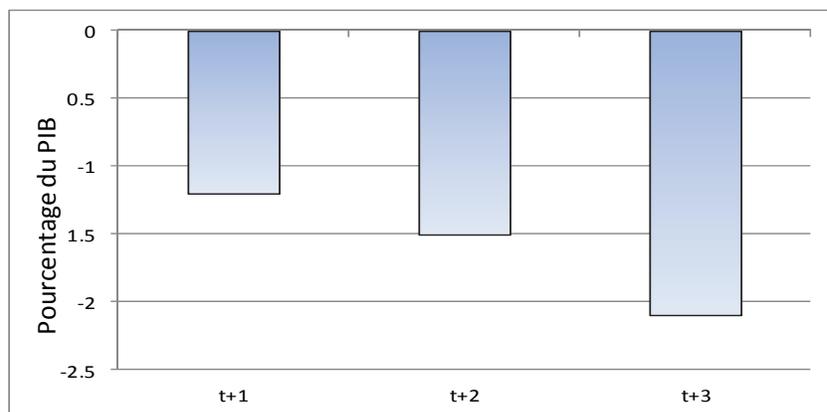
Selon le PSE, une rationalisation des dépenses s'impose pour optimiser leur effet sur la croissance économique. Alors que les dépenses publiques du Sénégal ont été plus élevées que la moyenne régionale, le taux de croissance moyen du PIB au cours de la décennie écoulée y a été inférieur à la moyenne de l'UEMOA et des pays à faible revenu. Des pays comme le Bénin, le Burkina Faso, le Mali ou le Niger ont obtenu des taux de croissance supérieurs, tout en maintenant les dépenses publiques à un niveau inférieur du PIB. Deux facteurs peuvent expliquer cette inefficience apparente des dépenses publiques au Sénégal. D'une part, leur composition, selon leur classification dans le budget, ne rend pas compte du montant véritable des dépenses productives, qui est sensiblement inférieur à ce qu'indiquent les chiffres globaux. De l'autre, la planification médiocre des investissements publics a modéré leurs effets, ce qui atteste de l'attention insuffisante accordée aux analyses économiques et sociales coûts-bénéfices dans le cadre d'études de faisabilité sérieuses. Ces problèmes sont accentués par la mauvaise exécution du budget d'investissement, due aux failles du système de gestion de l'investissement public, qui se traduit par un faible niveau d'efficacité. En conséquence, il y a peu de corrélation entre les dépenses et la croissance économique.

Le PSE requiert une meilleure classification des dépenses. Les projections initiales du PSE se fondaient sur une classification des dépenses qui mêlait dépenses courantes et dépenses d'investissement et qui classait incorrectement une partie de la masse salariale. En principe, le système budgétaire sénégalais classe ces deux types de dépenses dans des chapitres clairement séparés, mais certains postes budgétaires importants sont ambivalents. Selon la classification standard, les dépenses courantes ont représenté 60 % du budget en 2013, les dépenses d'investissement les 40 % restants. Une classification correcte fait apparaître des pourcentages très différents. Après reclassification de l'exécution du budget en fonction de la nature des dépenses, la consommation de l'État s'est montée à 77 % des dépenses totales, et

les dépenses d'investissement n'en ont représenté que 23 %. Si l'on ajoute à la rémunération des employés de l'administration centrale les salaires des enseignants contractuels, la masse salariale des organismes publics (agences, universités et hôpitaux) et les salaires versés au titre du budget d'investissement exécuté par l'État, la masse salariale augmente de 45 %. De même, la consommation totale de biens et de services est en fait supérieure de 46 % lorsque l'on ajoute à la consommation de biens et de services des ministères centraux les coûts de fonctionnement des agences, des universités, des hôpitaux et des projets d'investissement. Dans ce contexte, les autorités ont engagé un processus graduel en vue de reclassifier les dépenses correctement à compter de la loi de finances publiques de 2015.

Le PSE appelle une amélioration de la planification et de l'exécution budgétaire. Le PSE suppose que les projections et l'exécution budgétaires évoluent de concert, mais cela n'a pas été le cas ces dernières années, et il convient de remédier à ce problème si l'on veut que les dépenses prévues dans son cadre aient les retombées économiques souhaitées. Depuis 2010, les projections budgétaires des autorités sont systématiquement trop optimistes. D'après Mauro (2011), l'écart moyen entre les budgets approuvés et leurs résultats a été d'environ -1 % du PIB jusqu'en 2010, et l'écart du solde primaire atteindrait jusqu'à -2 % du PIB les années suivantes (graphique 12). Ce problème s'est accentué au cours de la période 2010–13. L'écart entre les projections en début d'année et les résultats en fin d'année est particulièrement important en ce qui concerne les recettes; il a atteint 1,2 % du PIB en 2013. Ces écarts ont aussi été très prononcés pour les dépenses d'investissement puisqu'il atteint près de 0,7 % du PIB. Pour maintenir les objectifs de déficit, la sous-performance des recettes a systématiquement été compensée par des réductions des dépenses d'investissement. C'est là l'inverse de ce qu'il faut faire pour appuyer le développement économique; en effet, les projets d'investissement doivent être exécutés en temps voulu pour optimiser leurs retombées économiques. La réussite du PSE passera par une amélioration des pratiques budgétaires afin d'optimiser la portée économique des investissements projetés.

Graphique 12. Ecart entre le budget approuvé et les résultats



Source : calculs des services du FMI basés sur Mauro (2011).

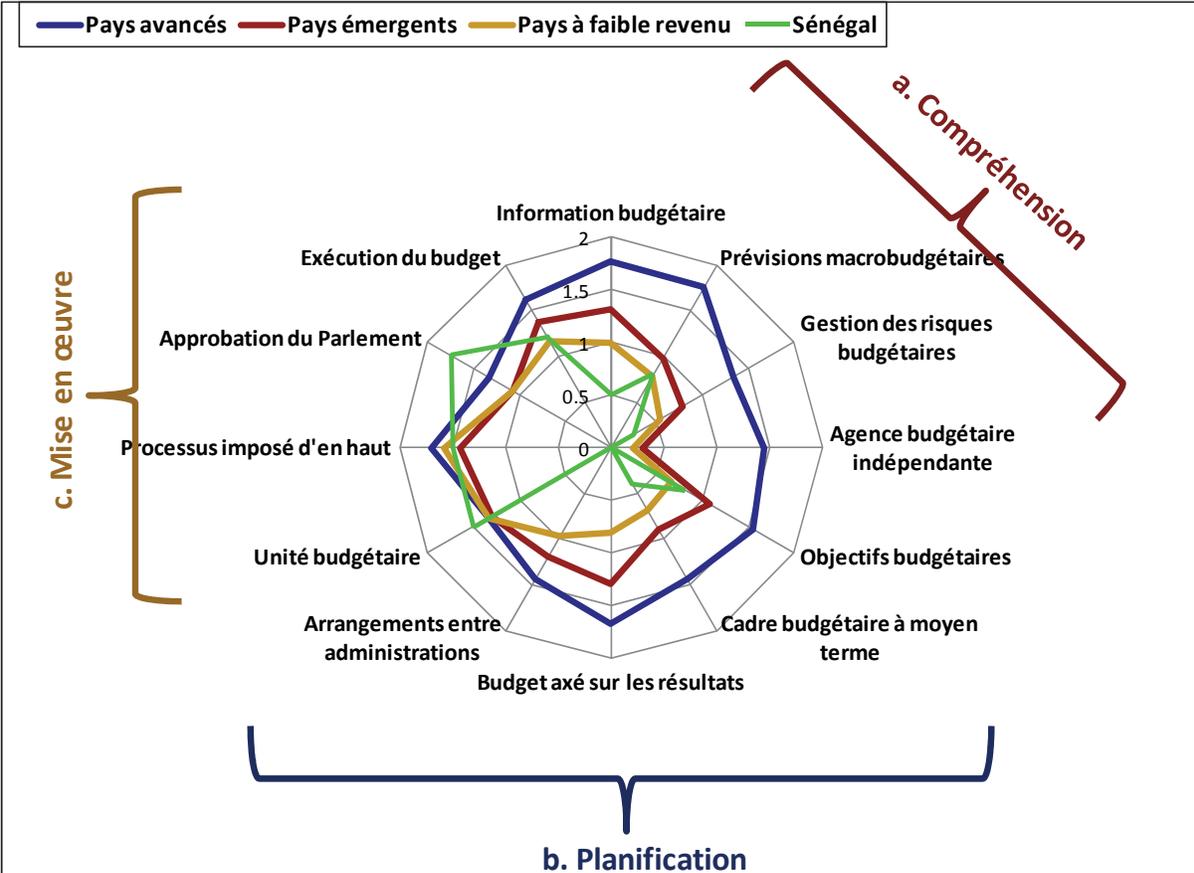
Renforcement des finances publiques et du cadre budgétaire

Des mesures de fond s'imposent pour améliorer la composition des finances publiques. L'augmentation des recettes, par le recouvrement des arriérés d'impôts notamment, permettrait d'accroître l'espace budgétaire. Il conviendrait par ailleurs de geler la consommation de l'État, en termes réels, par de nouvelles mesures visant à contenir la masse salariale, à rationaliser les dépenses en biens et en services et à réduire les subventions au secteur de l'électricité. L'épargne ainsi dégagée pourrait être investie dans la valorisation du capital humain et le renforcement de l'infrastructure publique de manière à relever le potentiel de croissance de l'économie.

Les institutions budgétaires pourraient concourir à rétablir la viabilité des finances publiques et à rehausser l'efficacité des dépenses. Dans ce contexte, on entend par institutions budgétaires les structures, règles, et procédures qui gouvernent la formulation, l'approbation et l'exécution des budgets publics. Ces institutions englobent les mécanismes permettant de se faire une idée précise de la position budgétaire de l'administration publique, d'élaborer un programme d'assainissement crédible et de le mettre en œuvre dans le cadre de la procédure budgétaire. Des données récentes (FMI, 2014) indiquent que les pays dotés de mécanismes intégrés de communication de données financières, de prévision et de divulgation des risques budgétaires semblaient mieux évaluer leur situation et leur perspectives budgétaires après une crise. Ceux

Le Sénégal a les moyens de rehausser sa crédibilité budgétaire. Le Sénégal affiche de mauvais résultats pour ce qui est de l'évaluation des enjeux budgétaires et de la planification d'un budget crédible, mais de bons résultats en ce qui concerne la capacité d'exécution du budget. Il pourrait en particulier améliorer son évaluation de la situation budgétaire par la publication plus régulière de rapports budgétaires plus complets, des prévisions macrobudgétaires plus transparentes, et une analyse plus approfondie des risques budgétaires. Par ailleurs, des cadres à moyen terme mieux conçus, des examens des dépenses plus nombreux et une meilleure coordination budgétaire interadministrations augmenteraient la crédibilité des programmes d'ajustement budgétaire. Le seul point sur lequel le Sénégal fait mieux que les pays comparateurs est la capacité d'exécution budgétaire (graphique 14). Celle-ci pourrait toutefois être renforcée moyennant des contrôles plus rigoureux des budgets supplémentaires et des engagements de dépenses pluriannuels.

Graphique 14. Composantes de l'indice des institutions budgétaires



Source : calculs des services du FMI.

Une consolidation du système de gestion de l'investissement public est également possible. Plusieurs mesures permettraient d'améliorer le rendement de l'argent public. À court terme, les synergies entre le PSE, le cadre macroéconomique et les stratégies sectorielles des ministères devraient être renforcées. Il faudrait en outre revoir le mode de calcul du taux d'exécution de l'investissement, et instaurer des limites rigoureuses pour réduire les modifications imprévues à la composition de l'investissement public. Surtout, un mécanisme d'évaluation adéquat est nécessaire pour améliorer la sélection des projets, notamment l'application systématique d'une analyse coûts-bénéfices aux projets d'envergure. Enfin, les projets doivent être mieux catégorisés et intégrés dans une nouvelle base de données globale pour renforcer le suivi des nouveaux investissements.

Conclusions et recommandations

Une amélioration des résultats budgétaires s'impose pour garantir la viabilité des finances publiques. La trajectoire récente de rééquilibrage des finances publiques doit se poursuivre. L'engagement à contenir le déficit à moyen terme en dessous de 4 % du PIB est totalement compatible avec l'exécution du PSE. Les recettes devraient continuer d'augmenter une fois la réforme fiscale mise en œuvre, tandis que les dépenses globales ne devraient progresser que modérément. Il convient de maintenir le ratio dette/PIB à niveau constant, et de financer les nouveaux projets d'investissement associés au PSE par de nouvelles recettes ou une réaffectation des dépenses.

L'amélioration de la composition du budget pourrait favoriser la réussite du PSE. L'influence des dépenses publiques sur la croissance est fonction de l'effet cyclique de la consommation de l'État à court terme et du rendement de l'investissement public à moyen terme. Dans ce contexte, la reclassification en cours des dépenses doit se poursuivre, car elle permettra de recenser les domaines où des économies sont possibles et les programmes qui doivent être renforcés. Le gel de la consommation publique, via la réduction de la croissance de la masse salariale et la diminution des dépenses non productives, est un aspect central de la stratégie. Ces mesures permettront de dégager l'espace budgétaire nécessaire au financement d'autres investissements associés au PSE. Dans le même temps, l'administration centrale doit accélérer la réforme des agences, prendre le contrôle des fonds transférés et mieux aligner ses activités sur les objectifs du PSE.

L'affermissement des institutions budgétaires permettrait de relever la qualité des finances publiques. En améliorant les informations et les rapports relatifs aux finances publiques, le

Sénégal pourrait perfectionner les prévisions macrobudgétaires et réduire les risques budgétaires. Les objectifs en la matière devraient en outre être plus réalistes et intégrés à un cadre budgétaire à moyen terme pleinement compatible avec les objectifs du PSE. La budgétisation par programme est une réforme cruciale qui concourrait à optimiser les retombées économiques des finances publiques. La réforme du système de gestion de l'investissement public, en particulier, devrait viser à augmenter le nombre de projets pleinement exécutés dans les délais et de manière efficace par rapport au coût, ceux associés au PSE notamment. Toutes ces mesures doivent s'inscrire dans une action concertée en vue de renforcer le lien entre l'évaluation des enjeux budgétaires d'une part, et la planification et l'exécution budgétaires d'autre part.

3

Stabilité extérieure

Gillian Nkhata

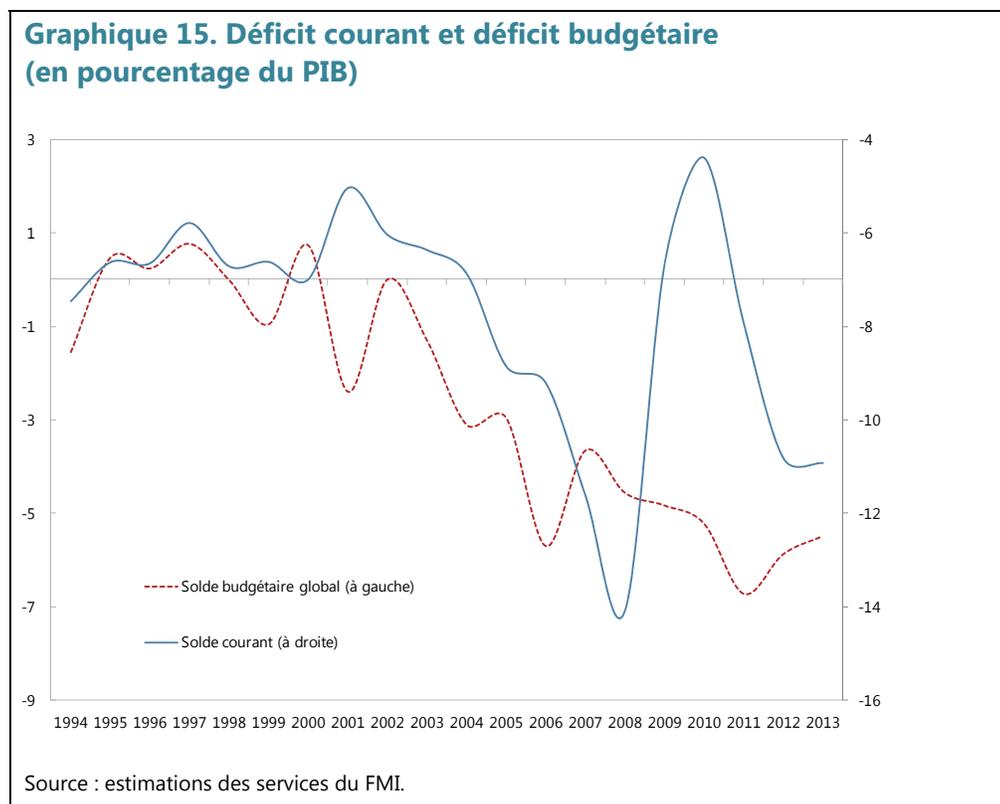
Le compte des transactions courantes du Sénégal a continué d'enregistrer des déficits non négligeables au cours de la dernière décennie, essentiellement financés par les flux officiels, mais avec un recours croissant aux flux privés. Bien que les réserves de change de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) soient actuellement satisfaisantes, et qu'aucun signe majeur de désalignement du taux de change du Sénégal ne soit observable, le compte courant affiche un déficit prononcé, d'environ 10 % du PIB, et la compétitivité montre des signes d'érosion. La part de marché des exportations sénégalaises n'a pas progressé et il ressort des indicateurs tirés d'enquêtes que des mesures vigoureuses demeurent nécessaires pour améliorer la compétitivité structurelle et l'environnement des affaires. La dette reste gérable, mais il n'y a guère de place pour un creusement des déficits ou d'autres emprunts non concessionnels si le Sénégal veut conserver sa cote de «risque faible». Compte tenu de ces vulnérabilités extérieures, la prudence s'impose dans la conduite d'une politique budgétaire favorable à la croissance, surtout dans le contexte d'un taux de change fixe où le budget supporte presque tout le poids des interventions.

Compte des transactions courantes et déficits jumeaux

Le principal risque extérieur pour le Sénégal est le déficit du compte des transactions courantes, qui dépasse 10 % du PIB si les dons sont exclus. Au cours de la décennie écoulée, il s'est établi en moyenne à 8,6 % du PIB, les soldes budgétaires globaux se montant pour leur part à -4,4 % du PIB en moyenne. Les déficits du compte courant ont été financés principalement par des dons et des emprunts d'État (des prêts associés à des projets essentiellement). Le Sénégal fait aussi de plus en plus appel à des emprunts commerciaux non concessionnels, ce qui l'expose aux sautes d'humeur des bailleurs de fonds et du marché. Bien qu'une baisse du déficit soit projetée à long terme sous l'effet du rééquilibrage des finances publiques, il restera élevé à moyen terme, à plus de 8 % du PIB. Le taux de change effectif nominal régional s'est apprécié d'environ 6 % depuis le premier trimestre de 2013, reflétant l'appréciation de l'euro. Le taux de change effectif réel, en revanche, a enregistré une appréciation plus modérée, d'environ 4 %, due au faible taux d'inflation. Il demeure globalement conforme aux paramètres économiques

fondamentaux, l'écart entre l'investissement et l'épargne étant réparti à parts sensiblement égales entre les secteurs public et privé.

L'expérience du Sénégal concorde avec la théorie selon laquelle les chocs sur le budget public ont des répercussions similaires sur le compte courant. Entre la dévaluation du franc CFA en 1994 et 2000, le Sénégal a appliqué une politique de rigueur qui s'est traduite par un redressement prononcé de la situation budgétaire de l'administration centrale. Après plusieurs années de déficit, le solde budgétaire a affiché des excédents supérieurs à 1,5 % du PIB entre 1996 et 1999. Le déficit du compte extérieur courant (hors transferts officiels) a lui aussi légèrement diminué durant cette période. Entre 2001 et 2008, les déséquilibres budgétaires et extérieurs se sont accentués, culminant en 2009 avec un choc de la balance des paiements représentant 5¼ % du PIB dû aux retombées de la hausse des prix des produits alimentaires et énergétiques sur la facture des importations. Face à l'augmentation des prix, les autorités ont instauré diverses subventions non ciblées qui, associées à d'autres hausses des dépenses et à la baisse des recettes fiscales, ont creusé le déficit budgétaire global, qui a atteint 5,1 % du PIB en 2009, contre 3,7 % deux ans plus tôt. En 2009–10, les soldes extérieurs et budgétaires ont suivi des trajectoires différentes, mais les évolutions budgétaires en 2012 et 2013 se sont de nouveau accompagnées d'un creusement du déficit courant (graphique 15).

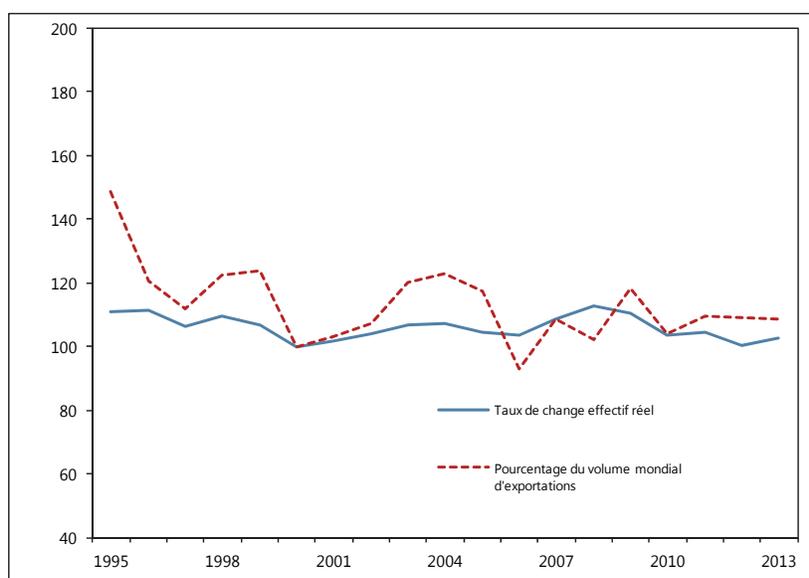


La corrélation observée entre les déficits du Sénégal a des conséquences claires pour l'action des pouvoirs publics. L'analyse indique que dans le cas du Sénégal, un financement excessif des dépenses par le déficit peut donner lieu à d'importants déséquilibres extérieurs. Le déficit courant demeurera élevé à moyen terme, essentiellement en raison de la hausse des importations liées aux projets d'infrastructure, mais devrait diminuer à long terme pour s'établir aux environs de 8 % du PIB. Le faible niveau d'épargne, surtout dans la perspective des importants besoins d'investissements découlant du Plan Sénégal Émergent (PSE), pourrait entraîner un maintien des déficits à moyen terme, déficits dont le financement risque de devenir difficile. Autrement dit, les déficits budgétaires doivent être contenus dans des limites raisonnables, même dans le cadre d'une stratégie ambitieuse axée sur les investissements. La prudence budgétaire doit en outre aller de pair avec des mesures visant à améliorer la productivité de l'investissement public et privé. Les failles actuelles de la gestion des investissements publics et de l'environnement des affaires portent à penser que des améliorations substantielles sont possibles.

Résultats des exportations

Le climat des exportations laisse entrevoir un potentiel de croissance des exportations nettement supérieur aux résultats obtenus à ce jour. Le Sénégal jouit d'une situation géographique favorable, il dispose d'un grand port maritime et a aisément accès aux grands marchés européens et nord-américains. Il bénéficie en outre d'une monnaie régionale stable et d'un environnement politique caractérisé par des institutions démocratiques. Le pays offre également des conditions assez compétitives aux exportations : absence de taxes sur les exportations, faibles coûts d'expédition, facilité de rapatriement des capitaux et des revenus, abondance de ressources humaines non qualifiées et semi-qualifiées, et infrastructure de télécommunications relativement solide. Le Sénégal est également partie à différents accords qui lui procurent un accès privilégié à certains marchés, notamment des accords bilatéraux avec plusieurs grands pays (Chine et États-Unis en particulier); il est aussi signataire de l'Accord de Cotonou qui accorde aux exportations des pays africains et caribéens et du Pacifique un accès (réciproque) en franchise de droits aux marchés de l'Union Européenne (UE).

Graphique 16. Résultats à l'exportation et taux de change (indice 2000 = 100)



Source : estimations des services du FMI.

Malgré les atouts relatifs du pays, ses exportations n'augmentent pas sensiblement en part de marché, ni ne progressent en pourcentage du PIB. La part de marché mondial du Sénégal n'a guère augmenté au cours de la dernière décennie (graphique 16), la contribution des exportations au PIB s'étant pour sa part fixée aux environs de 25 %. De plus, alors que la base d'exportations du Sénégal est relativement diversifiée par rapport aux pays comparables, les produits principaux demeurent dominants, de même que les destinations d'exportations. Les exportations sénégalaises sont aussi plus concentrées sur les produits à faible valeur ajoutée, ce qui les expose à une concurrence plus rude sur le marché mondial. La région de l'UEMOA est la première destination d'exportation (32,5 % du total en 2012). L'Union européenne vient en deuxième position, avec près de 26 % en 2012. Elle est suivie par l'Asie (22 % en 2012), l'Amérique du Nord représentant encore moins de 1 % du total. En 2012, les cinq premiers pays de destination (près de 55 % des exportations) ont été le Mali (19,3 %), la Suisse (12,8 %) et l'Inde (12,6 %), suivis de la Guinée (5,3 %) et de la France (4,9 %). Cette forte concentration fait que le Sénégal est particulièrement vulnérable aux chocs dans l'UE, comme l'a montré le contrecoup de la crise financière mondiale. La production d'une mine de zircon et la relance de l'industrie chimique devraient stimuler les exportations à compter de 2015. Une diversification des partenaires d'exportation semble par ailleurs se dessiner, essentiellement en faveur des pays asiatiques, dont la part a plus que doublé depuis 2007.

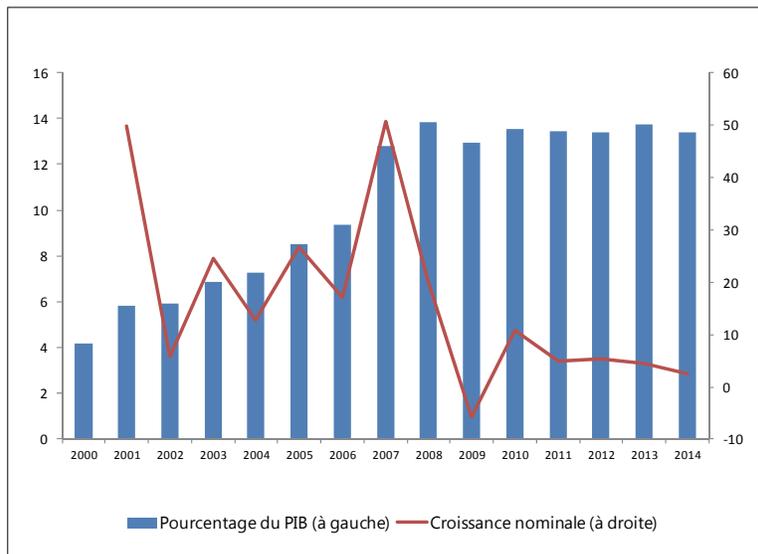
Investissement direct étranger et envois de fonds

Le Sénégal est aussi en retrait des pays comparateurs en termes d'investissement direct étranger (IDE). Les entrées d'IDE ont représenté 1 % du PIB en moyenne entre 2000 et 2005, mais ont dépassé 2 % en 2006–07. Ces cinq dernières années, les entrées nettes d'IDE se sont maintenues à 2 % du PIB en moyenne, contre plus de 7 % dans d'autres pays d'AfSS à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, selon le classement de la Banque mondiale¹. Il existe peu de restrictions juridiques à l'investissement étranger. Le Code de l'investissement sénégalais prévoit un traitement équitable des entreprises étrangères, de même que des exonérations temporaires et des zones franches industrielles. Il y a peu de restrictions à la propriété étrangère d'entreprises. Malgré tout, le Sénégal occupe toujours l'un des rangs les plus bas au classement *Doing Business* de la Banque mondiale (voir ci-dessous). Ses principaux handicaps sont l'accès au crédit, la lourdeur des formalités, l'exécution des contrats, les droits de propriété et les difficultés à obtenir un crédit à long terme auprès des banques commerciales.

Les envois de fonds demeurent une source importante et stable de devises, et se situent aux environs de 12 % du PIB depuis 2008. Les envois de fonds des travailleurs ont affiché un niveau appréciable pendant toute la décennie écoulée, tant en termes nominaux qu'en pourcentage du PIB (graphique 17). Depuis 2007, ils se situent aux alentours de 12 % du PIB, représentant pas moins de la moitié des exportations de biens et de services, et plus de quatre fois les entrées d'IDE. Le Sénégal compte aujourd'hui parmi les cinq premiers bénéficiaires d'envois de fonds, en pourcentage du PIB, de l'Afrique subsaharienne (après le Lesotho, le Togo, la République de Cabo Verde, et la Guinée-Bissau). En termes nominaux, ces transferts n'ont cessé d'augmenter, sauf en 2009, année au cours de laquelle ils ont fléchi de 6,7 % sous l'effet de la crise financière mondiale. Ce recul a été modéré en comparaison à la chute des entrées d'IDE pendant la période 2009–10 (25 %). Les envois de fonds représentent aussi une part substantielle des réserves (72 % en 2013).

¹ Les autres pays à faible revenu d'AfSS étaient le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Lesotho, le Nigéria, la République de Cabo Verde, la République du Congo, São Tomé-et-Príncipe, le Swaziland et la Zambie.

Graphique 17. Envois de fonds des travailleurs



Source : estimations des services du FMI.

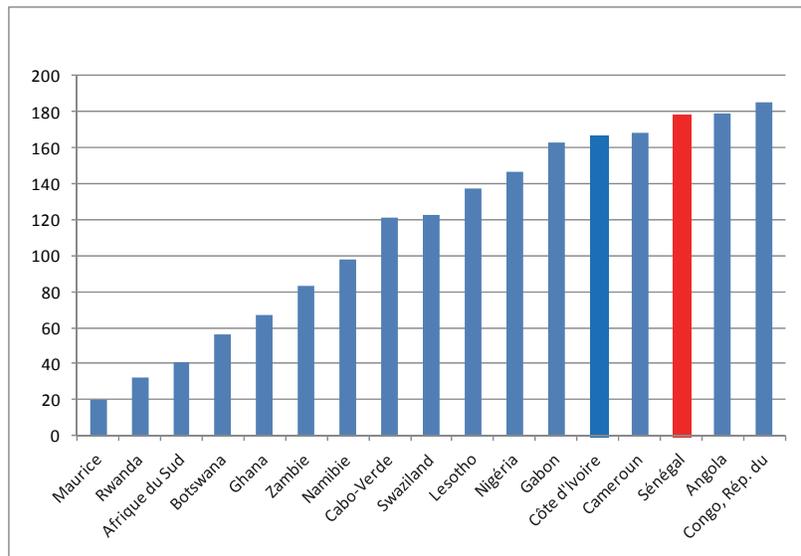
Compétitivité structurelle

La compétitivité du Sénégal dépend essentiellement de l'amélioration de l'environnement des affaires. Malgré les mesures prises en ce sens ces dernières années, plusieurs indicateurs de la compétitivité indiquent que beaucoup reste à faire. Selon différentes études, les éléments qui plombent l'environnement des affaires sont notamment la protection insatisfaisante des investisseurs, la lourdeur des procédures de règlement des impôts et de transfert de propriété, l'insuffisance des infrastructures, la difficulté à obtenir des financements et la corruption.

L'édition 2014 du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale classe le Sénégal au 178^e rang sur 185 pays (graphique 18). Le pays a perdu deux places depuis 2013, et se situe désormais en dessous de la moyenne de l'UEMOA (168). Il enregistre ses plus mauvais classements (182) pour le raccordement au réseau électrique et le paiement des taxes et impôts. Les autres catégories dans lesquelles il est mal classé sont les transferts de propriété (174), la protection des investisseurs (170) et l'exécution des contrats (167). Il se situe à un rang inférieur à la plupart des autres pays d'AfSS à revenu intermédiaire (tranche inférieure et supérieure) (graphique 18).

Graphique 18. Réglementation des affaires

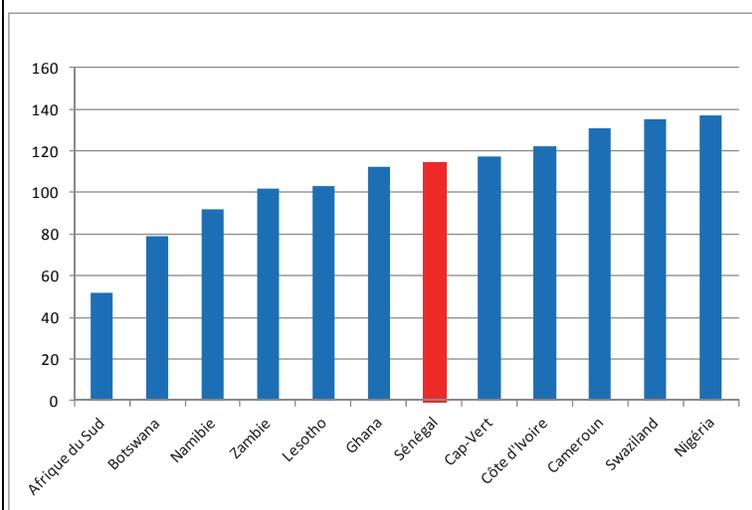
(2013, classement mondial sur 185 pays)



Source : Banque mondiale.

En 2014–15, le Forum économique mondial a classé le Sénégal au 112^e rang sur 142 pays (graphique 19). Les domaines où une action s'impose d'urgence sont la santé et l'éducation de base, pour lesquels il se place au 131^e rang. D'après le Forum économique mondial, trois enfants sur quatre seulement suivent un enseignement primaire, et les maladies transmissibles continuent de miner la santé de la population. Le secteur de l'enseignement supérieur et de la formation (119^e rang) requiert aussi des améliorations considérables, l'infrastructure (111^e) appelant pour sa part une mise à niveau substantielle. Le rapport juge par ailleurs la conjoncture macroéconomique sénégalaise délicate (97^e) essentiellement en raison du déficit public élevé. Le Sénégal est mieux placé en ce qui concerne les institutions nationales (74^e), et plusieurs autres indicateurs montrent des signes d'amélioration constante. Le rapport prend également acte de l'efficacité relative des marchés des biens et du travail (68^e). Le Sénégal enregistre aussi de bons résultats en ce qui concerne les formalités nécessaires à la création d'une entreprise, jugées peu contraignantes, même à l'aune internationale (six jours et quatre procédures) (22^e rang).

**Graphique 19. Indice de compétitivité mondiale
(2013–14, classement mondial sur 142 pays)**



Source : Forum économique mondial.

L'efficacité de l'administration publique sénégalaise, telle que mesurée par les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, est légèrement inférieure à la moyenne des pays d'AfSS à revenu intermédiaire des tranches inférieure et supérieure, et a marqué une tendance à la baisse ces dix dernières années. Plusieurs indicateurs montrent que le problème de la corruption persiste. Le Forum économique mondial estime que la corruption est le deuxième obstacle majeur à la conduite des affaires dans le pays. Transparency International classe le Sénégal au 112^e rang sur 182 pays dans son indice de perception de la corruption de 2011. D'après les indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque mondiale, la corruption y est supérieure à la moyenne des pays d'AfSS à faible revenu (tranches supérieure et inférieure).

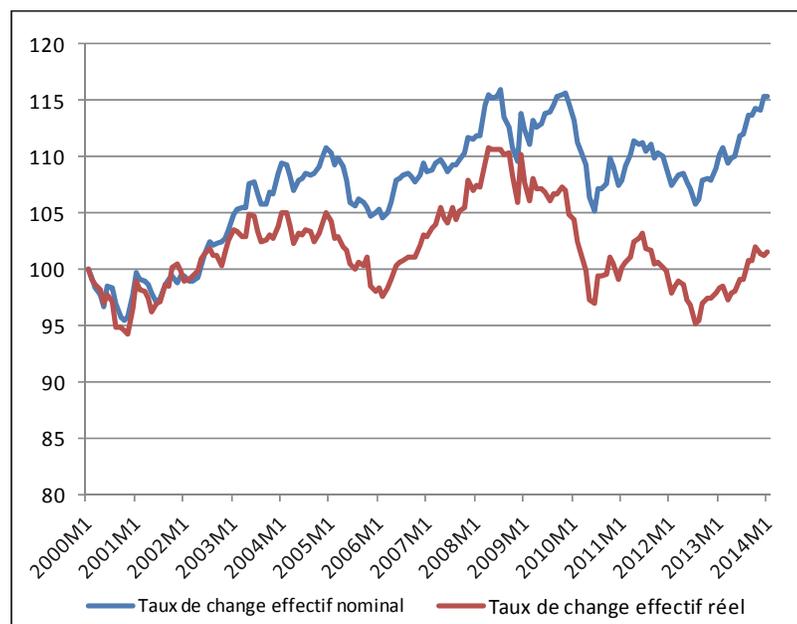
Compétitivité des prix

L'évaluation du taux de change effectif réel (TCER) au niveau régional ne laisse pas apparaître de problème significatif en termes de compétitivité-prix. Le TCER a été évalué au moyen de trois méthodes complémentaires mises au point par le Groupe consultatif sur les taux de change (CGER). Si le taux d'intérêt effectif nominal régional s'est apprécié d'environ 4,6 % depuis le début de 2013, ce qui s'explique par l'appréciation de l'euro, l'accroissement des taux de change réels a été de 2,5 % seulement compte tenu de l'évolution modérée de l'inflation dans la région. Le TCER sénégalais a accusé une faible hausse (4 % environ), mais les évaluations modélisées n'indiquent pas de désalignement notable du taux de change effectif réel.

Méthode de l'équilibre macroéconomique

La méthode de l'équilibre macroéconomique calcule la différence entre le solde des transactions courantes projeté à moyen terme (le compte courant «sous-jacent») et une «norme» du compte courant dont l'estimation est fondée sur les valeurs prévues des paramètres économiques fondamentaux à moyen terme. L'ajustement du taux de change qui supprimerait cet écart à moyen terme est ensuite calculé au moyen d'une élasticité estimée du compte courant par rapport au taux de change réel. La norme de compte courant du Sénégal se situe entre -5,6 % et -6,5 % du PIB, d'après un calcul fondé sur les coefficients estimés par Vitek (2012) et Ricci *et al.* (2008). En supposant une élasticité de la balance commerciale de -0,71 pour les petits pays, la différence entre le compte courant sous-jacent et la norme de compte courant indique un désalignement possible du TCER qui se situerait entre -4,2 % et 0 % (voir Tokarick, 2010).

**Graphique 20. Taux de change effectif, nominal et réel
(Indice 2000 = 100)**



Source : calculs des services du FMI.

Méthode du taux de change réel d'équilibre

La méthode du taux de change réel d'équilibre estime directement un taux de change d'équilibre en fonction des fondamentaux à moyen terme. Pour définir l'ajustement du taux de

change nécessaire pour rétablir l'équilibre à moyen terme, on calcule l'écart entre le taux de change réel d'équilibre estimé et sa valeur actuelle. Dans le cas du Sénégal, le TCER à la fin de 2011 paraît inférieur de 8,5 % à sa valeur d'équilibre estimée.

Méthode de la viabilité extérieure

La méthode de la viabilité extérieure calcule l'écart entre le solde sous-jacent des transactions courantes et le solde qui stabiliserait les avoirs extérieurs nets à un niveau de référence donné. Si l'on utilise la même élasticité que dans la méthode de l'équilibre macroéconomique, le désalignement du taux de change est égal à l'ajustement nécessaire pour aligner le solde courant sous-jacent sur le niveau qui stabiliserait les avoirs extérieurs nets. On estime que le solde nécessaire pour stabiliser le ratio avoirs extérieurs nets/PIB du Sénégal à son niveau de 2010 (-48 %) serait de -3,4 % par rapport à un solde sous-jacent de 6 %. L'application d'une élasticité de la balance commerciale de -0,71 laisse supposer une surévaluation possible de 3,2 % du TCER.

Adéquation des réserves

La couverture des réserves de change paraît suffisante à l'aune des paramètres classiques. Les pays de l'UEMOA regroupent leurs réserves; l'adéquation des réserves doit donc être mesurée à l'échelon régional. Les réserves de change régionales devraient diminuer, de 7.051 milliards FCFA (13,8 milliards de dollars) à la fin de 2012 à 6.886 milliards FCFA (13,9 milliards de dollars) à la fin de 2013. La couverture des réserves demeure suffisante : elle équivaut à 4,7 mois des importations de l'année à venir, 50 % de la masse monétaire, et environ 91 % des engagements à court terme. Une autre analyse, fondée sur une analyse coûts-bénéfices (Dabla-Norris *et al.*, 2011), indique que le niveau des réserves se situe à l'extrémité inférieure de la fourchette *optimale*, qui varie entre 5 et 10 mois d'importations selon l'écart de taux d'intérêt avec le reste du monde.

Risques liés à la dette

Durant les cinq dernières années, les ratios d'endettement public total et d'endettement extérieur du Sénégal ont sensiblement augmenté. Le ratio dette publique totale /PIB s'élevait à 47 % environ en 2013, contre près de 25 % en 2008. Par ailleurs, le stock de dette extérieure totale contractée ou garantie par l'État a progressé, passant d'environ 20 % du PIB en 2008 à un peu plus de 32 % à fin 2013. Ces chiffres sont proches de ceux qui prévalaient avant que le Sénégal ne bénéficie d'un allègement de la dette au titre de l'initiative d'allègement de la dette

multilatérale (IADM) en 2006. Les coûts du service de la dette ont également augmenté en raison d'un recours plus marqué aux marchés. Le service de la dette publique extérieure est passé de 4,3 % des exportations en 2008 à quelque 9 % en 2013.

La dette du Sénégal demeure pour l'essentiel extérieure et concessionnelle, mais le recours aux marchés financiers s'intensifie². La majeure partie de la dette publique est extérieure (autrement dit, elle est détenue par des non-résidents de l'UEMOA), mais la part de la dette intérieure par rapport au PIB est passée de 5,3 % en 2008 à environ 16 % en 2013³. Près des deux tiers de la dette extérieure du Sénégal a été contractée auprès de créanciers multilatéraux — essentiellement la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Les principaux groupes de créanciers bilatéraux sont l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et certains pays arabes. La part de la dette contractée sur les marchés financiers demeure relativement faible, mais a connu une croissance rapide ces dernières années compte tenu de l'émission de deux euro-obligations en 2009 et 2011, et d'un crédit consortial contracté en 2013, qui comporte une tranche en euros destinée aux non-résidents. Les autorités ont reporté l'émission d'une euro-obligation en 2013 suite au resserrement brutal des conditions financières intervenu sur les marchés internationaux au cours de l'année. Elles ont ensuite procédé à une émission d'euro-obligations de 500 millions de dollars à la mi-2014. Étant donné les conditions assez favorables sur les marchés internationaux au second semestre de 2014, les autorités ont obtenu un taux de 6,25 %, légèrement supérieur au rendement de 6 % sur l'émission euro-obligataire de 2011. Ce taux est supérieur à ce qu'avait prévu l'analyse de viabilité de la dette (AVD) précédente, ce qui tient en partie aux inquiétudes du marché quant à la lenteur des réformes, mais plus favorable à ce qu'il aurait été en 2013. Une part du produit a toutefois servi à rembourser la tranche en euro du crédit consortial contracté en 2013, dont l'échéance était plus courte et le taux plus élevé (6,5 %).

La dette extérieure privée s'est située en moyenne autour de 20 % du PIB durant la dernière décennie et, selon les estimations, aux environs de 36 % du PIB à la fin de 2013⁴. Près de la moitié de la dette revêtait la forme de crédits commerciaux et de dépôts bancaires, le reste étant constitué de titres de créance, de prêts et d'autres engagements. Cet endettement était

² La dette publique correspond à la dette de l'administration centrale.

³ La dette intérieure comprend les obligations émises sur le marché financier de l'UEMOA.

⁴ Les estimations de dette extérieure du secteur privé reposent sur les données de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) relatives à la position extérieure globale.

en partie compensé par des avoirs extérieurs privés représentant 8 % du PIB.

Le Sénégal continue de présenter un faible risque de surendettement. Dans le scénario de référence, qui est compatible avec des plafonds plus élevés d'endettement non concessionnel et semi-concessionnel dans le cadre des programmes, tous les indicateurs d'endettement restent inférieurs aux seuils de référence, et les ratios de valeur actuelle de la dette sont inférieurs à ce qu'ils étaient dans la précédente analyse de viabilité de la dette (AVD). Les seuils de référence ont été relevés, le Sénégal ayant été reclassé au niveau de performance «élevé» compte tenu d'un score CPIA (Évaluation de la politique et des institutions nationales par la Banque mondiale) supérieur à la moyenne sur la période 2011–13⁵. L'approche probabiliste présente aussi des perspectives plus favorables. Les tests de résistance signalent deux pics du ratio du service de la dette aux recettes, correspondant aux remboursements de deux euro-obligations qui entraînent un dépassement modéré et temporaire du seuil. L'AVD indique toutefois que la marge de manœuvre pour accroître les déficits budgétaires est très limitée pour autant que l'on veuille préserver un risque de surendettement faible. Elle appelle en outre à la prudence dans tout recours à des emprunts non concessionnels.

Tableau 2. Dette extérieure totale, administration centrale
--

⁵ Le Sénégal avait un score CPIA de 3,825 en 2013, et une moyenne de 3,81 sur la période 2011–13. Au regard des règles régissant le cadre de viabilité de la dette, cela correspond à une performance «élevée».

	(en % du PIB en fin d'année)						% du total
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013
Total	19.6	26.8	27.3	27.4	31.0	32.4	100.0
Créanciers multilatéraux	12.0	17.5	18.1	16.5	19.0	20.7	63.7
IDA/BIRD	7.0	8.0	8.0	8.8	9.2	9.6	29.6
BAfD/FAD	1.5	2.2	2.5	2.9	3.0	3.6	11.0
FMI	0.5	1.8	2.9	0.0	1.9	2.4	7.4
OFID/BADEA/BIsD	1.7	3.2	2.7	2.8	2.6	2.6	8.0
BEI	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.8
Autres	1.2	2.0	1.8	1.7	2.1	2.2	6.8
Créanciers bilatéraux	7.6	7.9	7.6	7.2	8.1	8.1	26.2
Pays de l'OCDE	2.2	2.7	2.6	2.1	3.2	3.3	10.1
Pays arabes	4.1	3.8	2.8	2.2	2.1	2.0	6.1
Autres	1.2	1.3	2.1	2.3	2.8	2.8	8.8
Créanciers commerciaux	0.0	1.5	1.6	3.7	3.5	3.3	10.1
Pour mémoire							
PIB nominal (en milliards de CFAF)	5994	6050	6395	6775	7165	7308	

Sources: autorités sénégalaises et estimations des services du FMI,

La situation financière mondiale mérite d'être étroitement surveillée dans la mesure où elle pourrait compromettre l'accès du Sénégal aux marchés financiers. La normalisation de la politique monétaire dans les pays avancés et la révision des risques liés aux marchés émergents pourraient avoir des retombées sur les pays pionniers (ou pré-émergents) comme le Sénégal. Elles pourraient notamment occasionner une perte d'appétit pour les valeurs sénégalaises, un accroissement de la prime de risque, et un effet défavorable sur les émissions d'euro-obligations et les conditions les régissant pour les pays pionniers comme le Sénégal. À ce jour, le durcissement de la situation financière mondiale n'a pas encore eu de répercussions sensibles sur les taux d'intérêt pour le pays. S'agissant des obligations souveraines, le rendement des euro-obligations de 2011 est demeuré stable. De manière plus générale, aucune hausse des taux d'intérêt n'a été observée sur le marché financier régional, dont l'intégration aux marchés internationaux n'est pas significative.⁶ Dans ce contexte, les perspectives incertaines de l'économie mondiale analysées à la première section pourraient influencer à terme

⁶ Par exemple, la dette sénégalaise est essentiellement détenue par des résidents de l'UEMOA, la part détenue par des étrangers étant faible. Par ailleurs, le mécanisme de transmission des taux directeurs aux taux prêteurs demeure fragile et desservi par le faible développement et la segmentation des marchés financiers.

sur la perception des risques concernant le Sénégal.

Réformes visant à développer les exportations

Le Sénégal est bien placé pour devenir un pôle stratégique d'échanges commerciaux en Afrique de l'Ouest, mais d'autres mesures s'imposent pour réaliser la croissance des exportations nécessaire pour atteindre les objectifs du PSE. Le Sénégal possède plusieurs avantages compétitifs : une stabilité politique, la participation active des autorités, des réseaux routiers de qualité, un grand port et un régime de change compétitif. Il est aussi l'un des pays les plus industrialisés de la région, et ses notes de crédit sont favorables.⁷ L'expérience d'autres pays semble toutefois indiquer que si l'accès aux marchés internationaux et un environnement de prix compétitif sont des éléments cruciaux, le Sénégal serait plus en mesure d'exploiter ses avantages s'il améliorait substantiellement sa compétitivité structurelle et sa conjoncture macroéconomique. Cela suppose une action sur plusieurs fronts.

- *Maintenir des mesures macroéconomiques raisonnables et crédibles.* Comme le Sénégal est membre d'une union monétaire et que le taux de change régional concorde dans l'ensemble avec les variables économiques fondamentales, la politique budgétaire et les mesures structurelles sont les seuls moyens dont il dispose pour dynamiser la compétitivité. Pour changer la donne, les autorités devront adopter des mesures vigoureuses pour augmenter l'épargne nationale nette en réduisant les déficits budgétaires et en stimulant l'épargne des ménages. Des politiques budgétaires bien conçues leur donneront une plus grande marge de manœuvre pour appliquer des mesures visant à booster les exportations. Surtout, des politiques crédibles attireront le type d'investissements nécessaire pour constituer un panier d'exportations plus diversifié et de meilleure qualité.
- *Favoriser les entrées d'investissement direct étranger.* Des éléments concrets indiquent que l'IDE peut améliorer les résultats à l'exportation, notamment en apportant des innovations et en modifiant la composition des exportations (Chine, Singapour). Ils montrent également que l'influence de l'IDE sur la croissance des exportations varie selon le développement de ce secteur. Son effet est particulièrement prononcé dans les toutes premières et les toutes

⁷ Standard & Poor's lui a attribué une cote de crédit B+, et Moody's une note B1 sur sa dette souveraine.

dernières phases, et s'estompe entretemps.⁸ Le Sénégal dispose déjà d'un cadre juridique de bonne facture pour encourager l'investissement, mais doit s'efforcer d'assurer une plus grande concordance entre les investissements d'une part, et les objectifs généraux du PSE et les politiques envisagées (amélioration de la qualité des exportations, transferts de compétences et de technologies) d'autre part.

- *Promouvoir des institutions favorables aux exportations.* Les institutions jouent un rôle essentiel, mais les évolutions observées ailleurs semblent indiquer qu'elles interviennent davantage à des niveaux d'exportation supérieurs. L'amélioration des institutions permettra au Sénégal de surmonter certains des principaux obstacles à la conduite des affaires, comme l'accès au crédit d'investisseurs potentiels, la lourdeur des formalités, l'exécution des contrats, les droits de propriété, et les difficultés à obtenir des crédits à longue échéance auprès des banques commerciales. Leur renforcement devrait rehausser l'efficacité de l'administration, importante pour la compétitivité du pays. Le Sénégal doit persévérer dans ses efforts pour travailler en coopération avec ses partenaires de développement dans ces domaines.
- *Développer l'infrastructure.* Les résultats à l'exportation dépendent essentiellement de l'infrastructure physique (routes, ports, énergie et télécommunications). Le PSE du Sénégal accorde une place substantielle aux investissements dans l'infrastructure, et prévoit des programmes ambitieux de modernisation du port de Dakar, de construction d'un nouvel aéroport international qui devrait accueillir le double de la capacité de l'aéroport actuel, et d'amélioration du réseau routier.
- *Stimuler la valorisation du capital humain et la productivité.* L'investissement public devrait aussi être consacré à l'augmentation et à la valorisation du capital humain et à l'utilisation appropriée des technologies.

⁸ Les études font apparaître une distribution en U, avec un effet prononcé au démarrage, qui s'affaiblit à mesure que les exportations se développent, et se renforce à nouveau à des phases ultérieures du processus.

4

Croissance, transformation structurelle et diversification des exportations

Monique Newiak

Le Plan Sénégal Émergent (PSE) prévoit de stimuler la croissance économique au moyen d'une forte augmentation de l'investissement et d'une transformation structurelle. Le présent chapitre examine ces objectifs sur fond de la croissance enregistrée au Sénégal par le passé pour ce qui est de trois éléments principaux : 1) la productivité totale des facteurs, 2) la diversification et la qualité des exportations, et 3) les contraintes qui sont perçues dans le secteur informel. Il est noté que, afin d'accélérer la croissance, des augmentations supplémentaires du capital doivent aller de pair avec des hausses de la productivité totale des facteurs, des investissements dans le capital humain et une plus grande inclusion financière. La diversification profiterait à la croissance et à la stabilité principalement grâce à des augmentations des parts de la gamme existante de produits, qui sont complétées par une amélioration de la qualité des produits.

La croissance au Sénégal a été modeste et sa volatilité relativement élevée par rapport aux pays de référence (graphique 21). La croissance du PIB réel a atteint moins de 4 % par an en moyenne au cours des 20 dernières années, soit un taux largement inférieur à celui enregistré par un groupe de pays d'Afrique subsaharienne à croissance rapide qui ont réussi à presque quadrupler leur PIB réel sur la même période. La progression du PIB par habitant a été lente et largement en deçà de celle observée dans des pays de référence de la région ou d'ailleurs. Cependant, la volatilité de la croissance correspond à la moyenne en Afrique subsaharienne et tient principalement aux fortes fluctuations de la production agricole, qui ne sont pas suffisamment lissées par les autres secteurs.

La présente section examine la croissance de l'économie sénégalaise au regard de trois éléments importants pour le PSE :

- *Décomposition de la croissance.* La productivité totale des facteurs et le capital humain constituent des contraintes du côté de la production, l'industrie manufacturière, le commerce de gros et l'agriculture faisant face à des problèmes particuliers dans ce domaine. La taille relative du capital et sa contribution à la croissance sont élevées par rapport aux autres pays. En conséquence, des augmentations du volume de l'investissement devraient aller de pair avec une augmentation de l'efficacité pour produire des dividendes de croissance.
- *Diversification et qualité des exportations.* Le Sénégal a considérablement diversifié la gamme de ses produits à l'exportation et ses partenaires au cours des dernières décennies, mais un nouvel effort en ce sens pourrait avoir des effets bénéfiques importants sur la croissance et la stabilité, surtout s'il s'accompagne d'une amélioration de la qualité des exportations, qui reste largement inférieure à celle des pays de référence. Une augmentation des parts des produits de qualité relativement élevée pourrait stimuler la croissance, mais exigera d'investir dans le capital humain et les institutions.
- *Secteur informel.* Outre les contraintes décrites ci-dessus, une enquête récente menée auprès d'entreprises du secteur informel indique que l'accès limité au crédit et le niveau limité d'éducation constituent des problèmes structurels majeurs dans ce secteur.

Facteurs de production

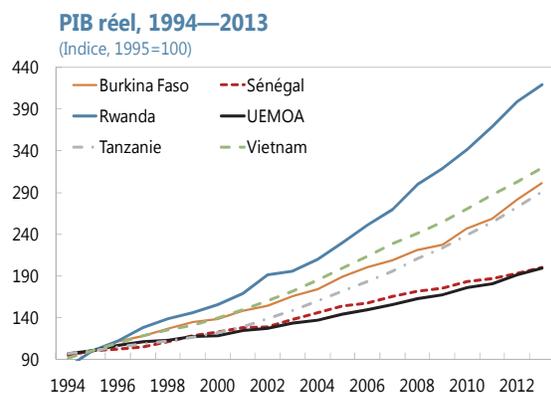
La faible productivité des facteurs a ralenti la croissance dans plusieurs secteurs (graphique 22). Une décomposition de la croissance montre que la croissance est portée principalement par la croissance du capital, alors que la croissance du capital humain et de la productivité totale des facteurs a un effet modeste ou même négatif, respectivement. Il ressort d'une composition sectorielle de la productivité totale des facteurs que sa contribution négative tient principalement au commerce de gros et de détail, à l'industrie manufacturière et à l'agriculture, tandis que les mines, les BTP et les services ont bien contribué à la croissance de la productivité totale des facteurs. Des conclusions similaires peuvent être tirées d'une décomposition de la productivité du travail, qui, en moyenne, n'a profité que modérément des augmentations du capital humain et de la productivité totale des facteurs au cours des dix dernières années.

La productivité étant la contrainte principale, il s'agit donc principalement, pour accélérer la croissance, d'accroître l'efficacité et de développer le capital humain. Les résultats indiquent que des augmentations supplémentaires du volume de l'investissement risquent de ne pas

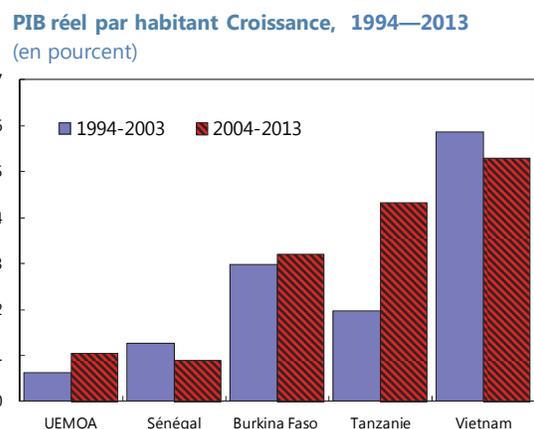
aboutir à l'accélération souhaitée de la croissance si elles ne s'accompagnent pas d'une augmentation de la productivité. La gestion de l'investissement public étant médiocre, il sera important d'améliorer la qualité de l'investissement et l'efficacité du système de gestion de l'investissement public, par exemple en améliorant l'évaluation des projets grâce à des analyses coûts-avantages *ex ante* et en alignant le cycle d'évaluation des projets sur le processus budgétaire annuel (graphique 22, plage en bas à gauche). Comme les coûts de personnel (dont 28 % pour le personnel non enseignant) représentent 93 % des dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire et secondaire, il sera nécessaire d'améliorer la gestion des ressources humaines, notamment les systèmes et les contrôles au niveau central, afin de dégager davantage de ressources pour les fournitures, les manuels et la formation des enseignants. Enfin, une amélioration du climat des affaires pourrait être largement bénéfique, le secteur de l'électricité représentant actuellement la contrainte principale.

Graphique 21. Croissance et volatilité

a. La croissance a été surclassée par plusieurs critères ...

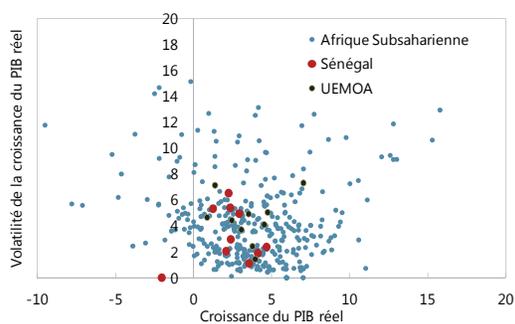


b. ... et le revenu par habitant n'a augmenté que modestement.

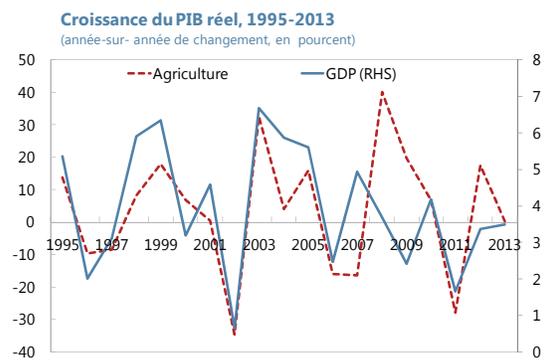


c. La croissance a été volatile, ...

Croissance et volatilité en Afrique subsaharienne depuis 1960
(Croissance : moyennes quinquennales, Volatilité : quinquennal écart-type)



d. ... tirée principalement par de fortes fluctuations dans le secteur agricole.



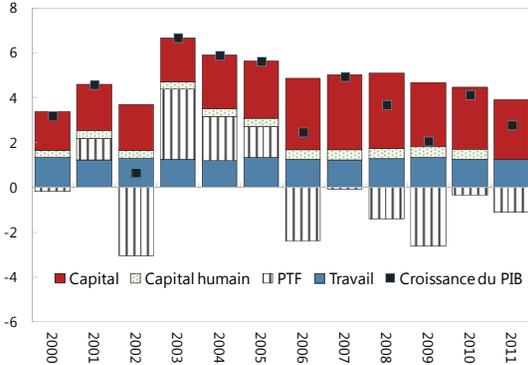
Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2014; services du FMI.

Graphique 22. Productivité

a. Les contributions de travail et du capital à la croissance ont été stables, mais la croissance de la PTF a été faible, ...

Croissance du PIB

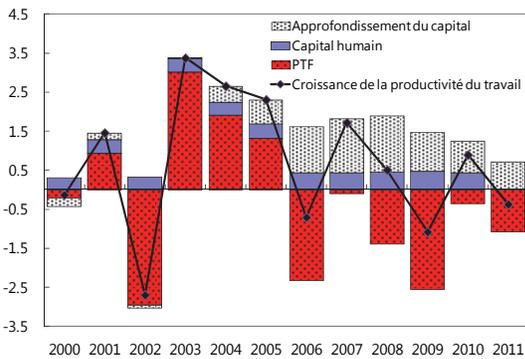
(En Pourcent)



c. ... qui a également freiné la croissance de la productivité du travail.

Croissance de la productivité du travail

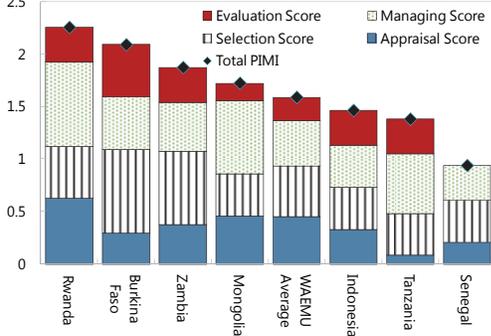
(En pourcent)



e. Stimuler la croissance nécessitera l'amélioration de la qualité des investissements publics ...

Public Investment Efficiency (PIMI Score)

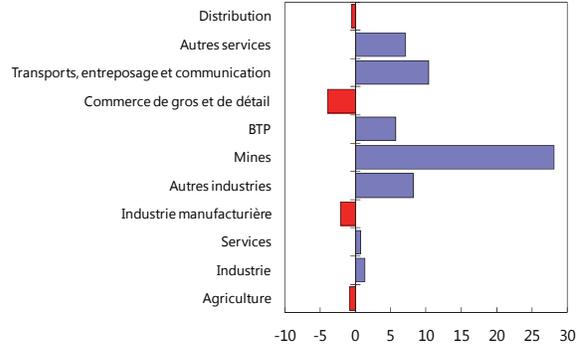
(According to Dabla-Norris et al., 2011)



b. ... en raison de la croissance négative de la PTF dans plusieurs secteurs ...

Croissance de la PTF par secteur, derniers chiffres disponibles

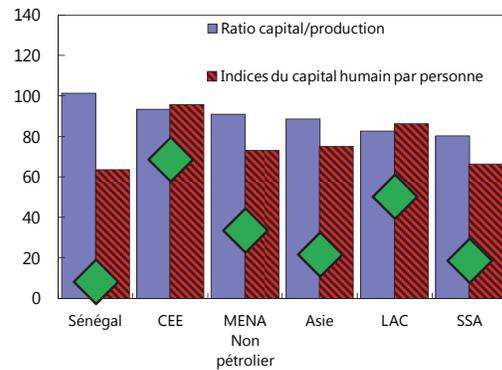
(En pourcent)



d. Le ratio capital à la production est similaire à l'Afrique subsaharienne et les moyennes des autres régions, mais le capital humain et de la PTF est faible.

Indicateurs des facteurs de production

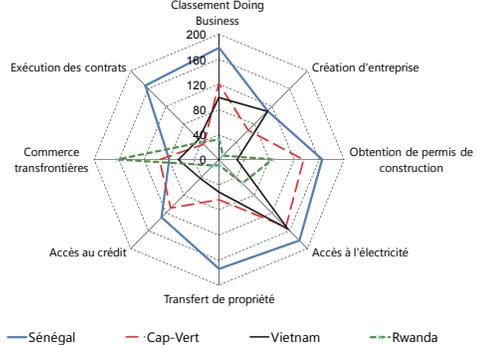
(ratio par rapport au niveau européen, en %)



f. ... et des améliorations substantielles dans le climat des affaires.

Classement Doing Business, 2014

(classement mondial sur 189 pays)



Sources : Quatre plages supérieures : Dabla-Norris et al. (2013); plage en bas à gauche : Dabla-Norris (2011); plage en bas à droite : Banque mondiale (2013).

Diversification des exportations

Le Sénégal diversifie de plus en plus ses exportations, et se rapproche des pays de référence sur ce plan (graphique 23). Contrairement à ce qui est observé dans le pays moyen de l'UEMOA, la diversification globale des exportations au Sénégal a progressé au cours des dernières décennies, principalement en raison d'une marge intensive accrue de la diversification des produits (voir encadré 2). Si la diversification reste inférieure à celle observée dans certains pays de référence africains et non africains, tels que la Tanzanie et le Viet Nam, et que les principales catégories d'exportations continuent de prédominer, une convergence vers les niveaux de référence est en cours depuis 20 ans. La même tendance est notée pour la diversification des pays partenaires, mais grâce à une diversification des marges extensive et intensive.

Encadré 2. Diversification et qualité des exportations

L'indice de Theil rend compte de la diversification des produits exportés : il peut être décomposé en deux sous-indices, «inter» et «intra» :

$$\text{Indice Theil} = \frac{1}{N} \sum_i^N \frac{\text{Valeur exportations}_i}{\text{Valeur moyenne exp.}} \cdot \ln \frac{\text{Valeur exportations}_i}{\text{Valeur moyenne exp.}}$$

$$= \text{Theil}_{inter} + \text{Theil}_{intra}$$

Où i est l'indice des produits et N le nombre total de produits. L'indice de Theil «inter» fait apparaître la *marge extensive* de la diversification, c'est-à-dire le nombre de produits, tandis que l'indice «intra» donne la marge intensive (parts des produits).

Diversification des partenaires à l'exportation. L'indice de Theil est disponible aussi pour tous les partenaires à l'exportation. Dans ce cas, i et N dans la relation ci-dessus représentent l'indice des partenaires à l'exportation et le nombre des partenaires à l'exportation, respectivement.

La qualité des exportations est mesurée par la valeur unitaire des exportations corrigée de manière à tenir compte des différences dans les coûts de production, de la distance relative des partenaires et du développement d'un pays, grâce à la relation suivante :

$$\text{Prix}_{mxt} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln \text{qualité inobservable}_{mxt} + \alpha_2 \ln \text{Revenu c.p.}_{mxt} + \alpha_3 \ln \text{Distance}_{mxt} + \text{Erreur}_{mxt}$$

Où m , x et t représentent l'importateur, l'exportateur et la période, respectivement.

Sources : FMI (2014b); Henn, Papageorgiou et Spatafora (2013).

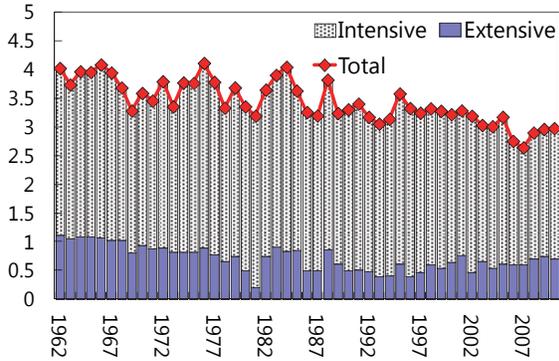
Un nouvel effort de diversification des produits pourrait permettre d'accélérer la croissance (graphique 23, page en bas à droite). Si l'économie sénégalaise est déjà relativement diversifiée, un nouvel effort de diversification des produits, en suivant l'exemple d'autres diversifications réussies, pourrait encore accélérer la croissance. Sur la base des estimations figurant dans FMI (2014b), une augmentation de 1 écart-type de la diversification des exportations des pays à faible revenu accroît le taux de croissance d'environ 0,8 point de pourcentage. Pour le Sénégal, cela signifie un gain de croissance estimé à $\frac{1}{4}$ point de pourcentage si la diversification des exportations est portée au niveau observé par exemple en Tanzanie.

La poursuite de la diversification des produits et des partenaires pourrait aussi contribuer à limiter la volatilité de la croissance (tableaux 3 et 4). La méthodologie de FMI (2014b) propose d'estimer une régression MGM (méthode générale des moments) en deux étapes afin de quantifier l'effet de la diversification sur la volatilité de la croissance dans un panel dynamique. Le présent chapitre porte essentiellement sur les pays d'Afrique subsaharienne et élargit les régressions en examinant les effets de la marge extensive de la diversification des produits et l'effet d'une diversification des partenaires à l'exportation. Les résultats montrent que la volatilité a plus de chance de baisser avec une augmentation de la marge intensive de la diversification des produits et des partenaires à l'exportation, et que les gains économiques sont considérables. Toutes autres choses étant égales, les estimations impliquent que, si la diversification des produits était portée aux niveaux observés en Tanzanie ou au Viet Nam, la volatilité pourrait être réduite d'environ un sixième et un quart, respectivement, avec des ordres de grandeur similaires pour une augmentation de la diversification des partenaires à l'exportation.

Graphique 23. Diversification des exportations

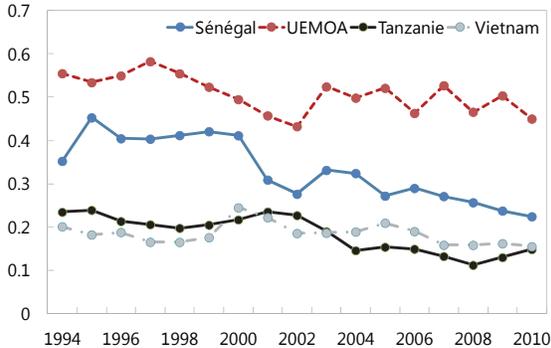
a. La diversification des produits s'est améliorée, principalement tirée par l'amélioration de la marge intensive ...

Marges extensive et intensive de la diversification des produits
(Décomposition de l'indice de Theil Index Decomposition)



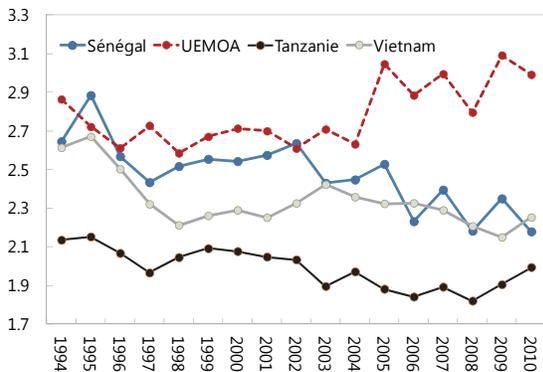
c. Toutefois, les principales catégories d'exportations demeurent relativement dominantes.

Part des biens à l'exportation de qualité supérieure
(2 chiffres Norme internationale commerce Classification (SITC), en % des produits exportés)



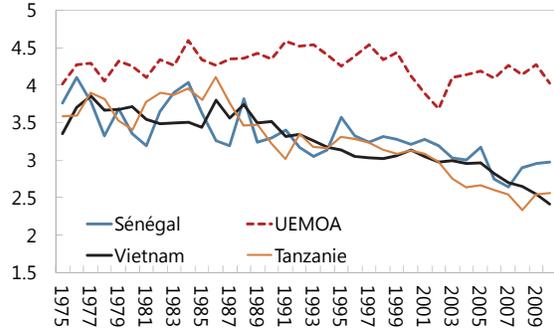
e. ... à des degrés comparables avec le Viet Nam.

Indice de diversification des partenaires
(score plus élevé = moins de diversification)



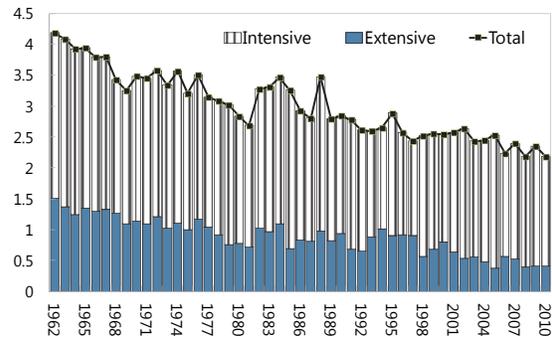
b. ... en concordance avec les tendances observées dans les pays de référence.

Indice de diversification des produits
(score plus élevé = moins de diversification)



d. Le nombre de partenaires à l'exportation a augmenté, ce qui amplifie la diversification des partenaires d'exportation ...

Marges extensive et intensive de la diversification des partenaires
(Décomposition de l'indice de Theil Index Decomposition)



f. Les effets de croissance issus d'une diversification accrue des produits pourraient être substantiels.

Effets sur la croissance d'une diversification accrue au Sénégal et dans l'UEMOA
(Augmentation du taux de croissance annuel, moyenne 2001—2010)

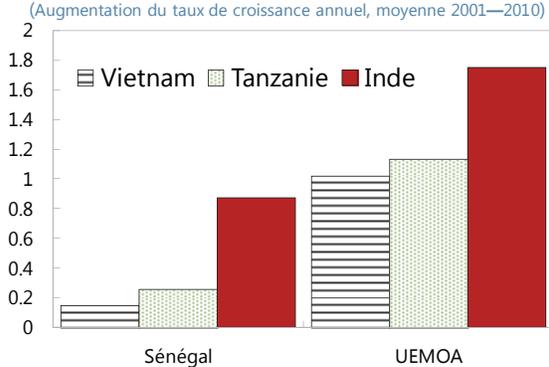


Tableau 3. Volatilité de production et diversification des produits en Afrique subsaharienne*(Indice Theil plus élevé = moindre diversification)*

Variables	Diversification des exportations			Diversification des exportations et ouverture			Diversification des exportations et contrôles			Diversification des exportations, contrôles et interaction		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Volatilité de la croissance décalée	0.174 ** (0.088)	0.174 ** (0.074)	0.310 *** (0.110)	0.132 * (0.078)	0.147 ** (0.060)	0.213 *** (0.057)	0.128 * (0.074)	0.139 ** (0.062)	0.213 *** (0.056)	0.054 (0.108)	0.027 (0.100)	0.083 (0.077)
Indice de Theil	2.145 ** (0.647)			1.514 ** (0.636)			1.650 *** (0.558)			-5.99 ** (2.254)		
Indice de Theil interne		2.211 *** (0.638)			1.501 ** (0.595)			1.559 *** (0.562)			-4.588 *** (1.234)	
Indice de Theil "entre"			-0.094 (1.329)			-0.662 (1.518)			-0.097 (1.939)			8.848 ** (4.165)
Ouverture au commerce				0.035 * (0.020)	0.032 * (0.175)	0.039 ** (0.0157)	0.033 (0.020)	0.036 ** (0.017)	0.038 ** (0.018)	-0.38 ** (0.136)	-0.193 *** (0.033)	0.121 *** (0.041)
Interaction indice de Theil et ouverture										0.086 *** (0.029)		
Interaction indice de Theil interne et ouverture											0.060 *** (0.009)	
Interaction indice de Theil "entre" et ouverture												-0.086 ** (0.039)
Volatilité des termes de l'échange							0.004 (0.005)	0.006 (0.008)	0.009 (0.010)	0.018 (0.015)	0.011 (0.01)	0.003 (0.006)
Volatilité du taux de change							0.009 (0.007)	0.010 ** (0.005)	0.006 (0.008)	0.001 (0.005)	0.000 (0.004)	-0.001 (0.007)
Volatilité de l'inflation							-0.010 (0.008)	-0.011 (0.007)	-0.005 (0.012)	-0.003 (0.005)	-0.002 (0.005)	0.001 (0.008)
Constante	-7.074 ** (2.803)	-2.763 (2.358)	0.923 ** (0.377)	-4.551 * (2.602)	-2.59 (2.519)	2.362 (2.321)	-7.488 *** (2.208)	-6.81 *** (2.580)	-2.166 ** (1.087)	27.05 *** (9.963)	19.48 *** (4.330)	-9.427 *** (3.371)
Observations	344	344	344	344	344	344	308	308	308	308	308	308
Valeur p test de Hansen	0.741	0.706	0.602	0.791	0.620	0.603	0.850	0.891	0.785	0.937	0.757	0.862
Arellano-Bond AR(1)	0.009	0.008	0.010	0.009	0.005	0.005	0.010	0.01	0.007	0.018	0.021	0.020
Arellano-Bond AR(2)	0.905	0.801	0.550	0.855	0.728	0.557	0.891	0.891	0.562	0.852	0.810	0.778

Notes : Erreurs types robustes entre parenthèses. Des variables de substitution pour la période ont été incluses, mais ne sont pas communiquées. *** p<0.01, ** p<0.05, *p<0.1.

Tableau 4. Volatilité de production et diversification des partenaires commerciaux en Afrique subsaharienne

(Indice Theil plus élevé = moindre diversification)

Variables	Diversification des exportations			Diversification des exportations et			Diversification des exportations et			Diversification des exportations, contrôles et interaction		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Volatilité de la croissance décalée	0.120 ** (0.061)	0.153 ** (0.077)	0.171 *** (0.064)	0.118 * (0.063)	0.147 * (0.079)	0.165 ** (0.068)	0.090 (0.071)	0.111 (0.078)	0.133 ** (0.063)	0.078 (0.056)	0.111 * (0.066)	0.129 * (0.069)
Indice de Theil	2.273 *** (0.638)			2.122 *** (0.672)			1.832 * (0.941)			5.316 ** (2.293)		
Indice de Theil interne		1.699 ** (0.750)		1.526 ** (0.735)			1.734 ** (0.743)			2.671 (1.761)		
Indice de Theil "entre"			-0.657 (0.748)			-0.546 (0.723)			-0.693 (0.616)			-0.365 (1.518)
Ouverture au commerce				0.006 (0.007)	0.0038 (0.006)	0.009 ** (0.007)	0.005 (0.007)	0.000 (0.006)	0.007 (0.007)	0.153 * (0.087)	0.053 (0.044)	0.009 (0.017)
Interaction indice de Theil et ouverture										-0.052 * (0.029)		
Interaction indice de Theil interne et ouverture											-0.022 (0.018)	
Interaction indice de Theil "entre" et ouverture												-0.003 (0.024)
Volatilité des termes de l'échange							0.003 (0.005)	0.001 (0.005)	0.007 (0.006)	0.005 (0.005)	0.004 (0.005)	0.006 (0.005)
Volatilité du taux de change							0.003 (0.003)	0.004 (0.003)	0.000 (0.003)	0.005 (0.004)	0.005 (0.004)	0.000 (0.003)
Volatilité de l'inflation							-0.001 (0.006)	0.000 (0.005)	0.006 (0.006)	0.000 (0.007)	0.000 (0.005)	0.007 (0.007)
Constante	-4.340 ** (1.586)	-2.376 (1.165)	5.044 *** (1.496)	-3.398 (2.688)	-2.284 (1.646)	0.888 (0.591)	-2.795 (3.541)	0.256 (1.893)	4.562 *** (1.555)	-12.916 * (7.405)	-1.745 (4.038)	0.145 (1.1881)
Observations	335	335	335	335	335	335	299	299	299	299	299	299
Valeur p test de Hansen	0.645	0.706	0.679	0.633	0.713	0.677	0.735	0.832	0.868	0.829	0.866	0.874
Arellano-Bond AR(1)	0.010	0.008	0.008	0.010	0.010	0.008	0.016	0.015	0.010	0.012	0.013	0.009
Arellano-Bond AR(2)	0.459	0.344	0.303	0.466	0.369	0.329	0.451	0.347	0.254	0.507	0.329	0.258

Notes : Erreurs types robustes entre parenthèses. Des variables de substitution pour la période ont été incluses, mais ne sont pas communiquées. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

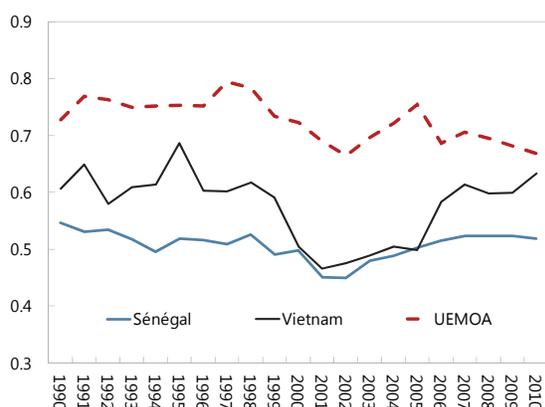
Qualité des produits

Il est largement possible d'améliorer la qualité de la production agricole et manufacturière. La qualité des exportations (voir encadré 2) n'est pas au niveau de celle des pays de référence. La qualité des exportations agricoles est même inférieure à celle de l'UEMOA, le groupe de référence régional immédiat, et la qualité des biens manufacturés stagne bien en deçà de celle des pays qui améliorent rapidement la qualité de leurs produits, tels que le Viet Nam. Une hausse de 0,1 de l'indice de qualité de la production agricole et de celui de la production manufacturière est liée à une accélération de la croissance annuelle du PIB par habitant de ½ et de 1 point de pourcentage, respectivement (FMI, 2014b), et les pertes de croissance résultant de cette convergence limitée pourraient donc être considérables (graphique 24).

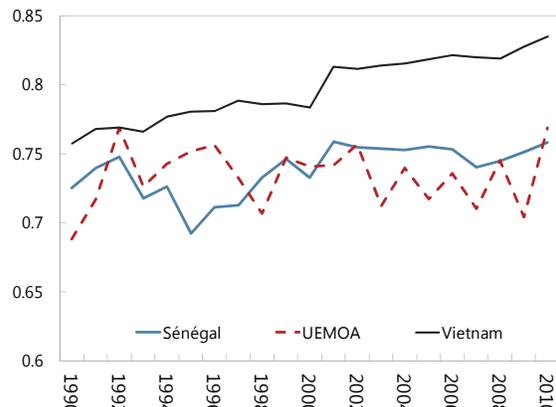
Graphique 24. Qualité des produits agricoles et manufacturiers

La convergence de la qualité des exportations a été lente dans les secteurs agricole et manufacturier.

Qualité de la production agricole
(1 = 90e percentile de tous les pays)



Qualité de la production manufacturière
(1 = 90e percentile de tous les pays)



UEMOA = Union économique et monétaire ouest-africaine.

Sources : FMI (2014b); Henn, Papageorgiou et Spatafora (2013).

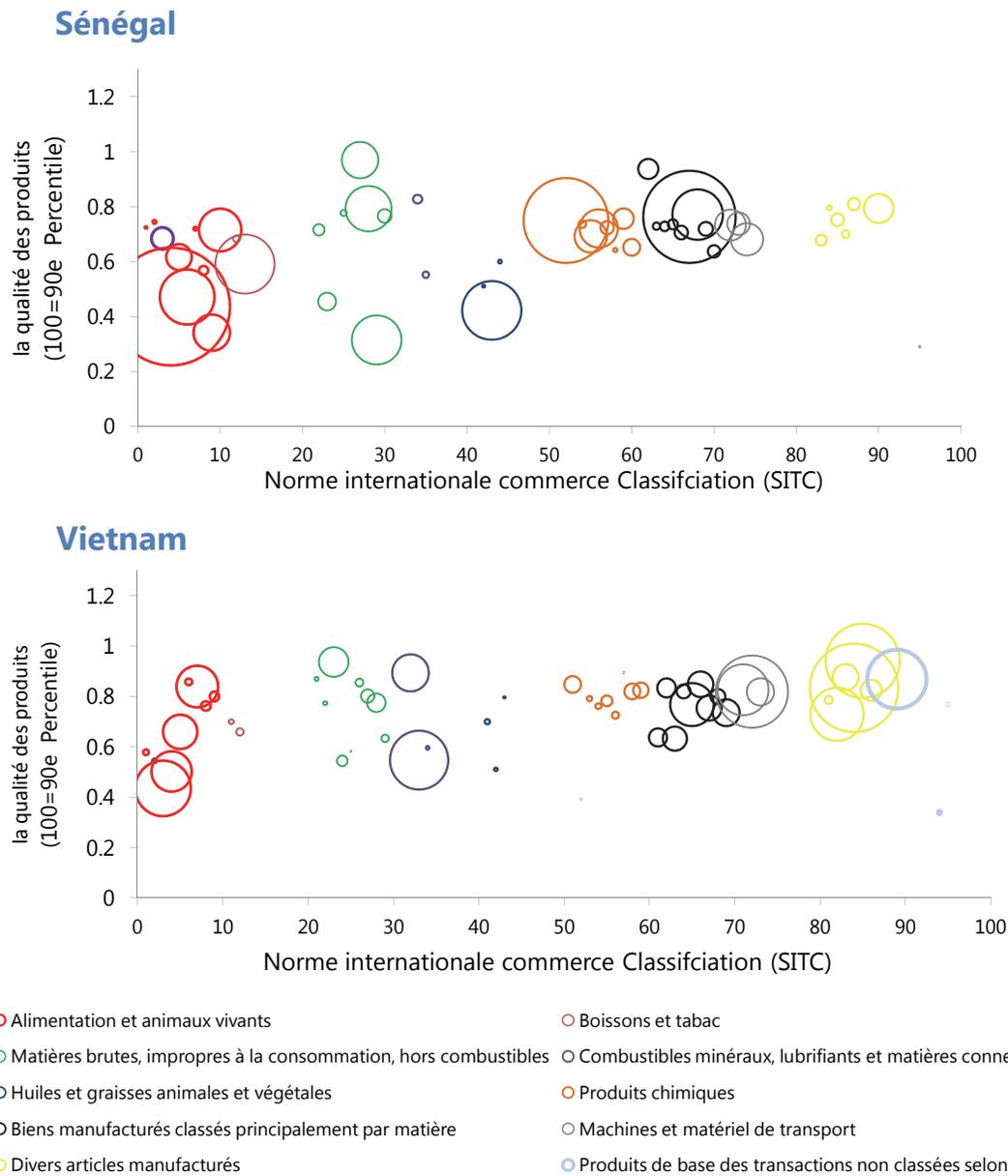
La concentration des exportations semble être la plus élevée dans les secteurs où la qualité est faible, tandis que les exportations de meilleure qualité ont un poids comparativement plus faible. Le graphique 25 illustre le dilemme de l'amélioration de la qualité des produits par rapport à trois pays de référence avec des industries désagrégées au niveau à deux chiffres de la classification type pour le commerce international (CTCI). Au Sénégal, les secteurs où la qualité des produits exportés est comparativement faible, tels que l'alimentation et les animaux vivants, constituent une part élevée des produits exportés. En comparaison, au Viet Nam, les catégories de produits de qualité relativement supérieure représentent les parts des exportations les plus élevées.

Comme la population active du Sénégal est concentrée dans l'agriculture, une amélioration de la qualité des produits agricoles pourrait constituer la priorité absolue.

Graphique 25. Concentration et qualité des exportations

(Taille des bulles proportionnelle à la part des produits)

Une grande partie des produits à l'exportation du Sénégal est de qualité relativement inférieure, tandis que la part des biens de qualité supérieure, par exemple manufacturés, reste relativement faible.



Sources : FMI (2014b); Henn, Papageorgiou et Spatafora (2013).

Secteur informel

Une enquête menée auprès d'entreprises du secteur informel confirme un déficit de capital humain et indique que l'accès au financement constitue un autre obstacle à la croissance. Le graphique 26 donne les résultats principaux d'une enquête menée auprès d'entreprises du secteur informel non agricole au Sénégal. Ce secteur emploie environ 2,2 millions de personnes et représente environ deux cinquièmes du PIB total (ANSD, 2013). Il représente donc bien l'économie sénégalaise. Dans la même perspective que les obstacles à l'éducation mentionnés dans le présent chapitre, les résultats de l'enquête montrent que la majorité des acteurs du marché informel ne possèdent pas une éducation allant au-delà du niveau primaire. En ce qui concerne le climat des affaires, l'un des obstacles considérés parmi les plus importants est l'accès au crédit : la majorité des participants recourent à leur épargne personnelle comme source principale de financement.

Conclusions

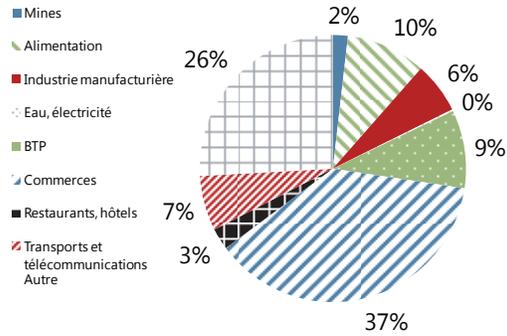
Il convient de chercher à accroître la productivité totale des facteurs et de compléter la diversification des exportations par une amélioration de la qualité des produits. Comme la productivité totale des facteurs et le capital humain sont les obstacles principaux du côté de la production, et que le niveau relatif du capital est déjà élevé par rapport aux autres pays, une augmentation de l'investissement doit aller de pair avec un accroissement de l'efficacité et des investissements dans le capital humain, afin de produire des dividendes de croissance. Les secteurs qui pourraient profiter le plus d'une augmentation de la productivité sont l'industrie manufacturière, le commerce de gros et l'agriculture. Le Sénégal a bien diversifié ses produits et ses partenaires à l'exportation au cours des dernières décennies, mais la qualité de ses exportations est inférieure à celle des pays de référence. Une augmentation des parts des produits de qualité relativement élevée pourrait accélérer la croissance, mais exigera d'investir dans le capital humain et les institutions. Une amélioration de l'accès au crédit et à l'éducation pourraient être des réformes structurelles prioritaires du point de vue du secteur informel.

Graphique 26. Secteur non agricole informel

a. Le commerce et la transformation des aliments constituent les principaux secteurs du secteur informel non agricole.

Contribution à la valeur ajoutée

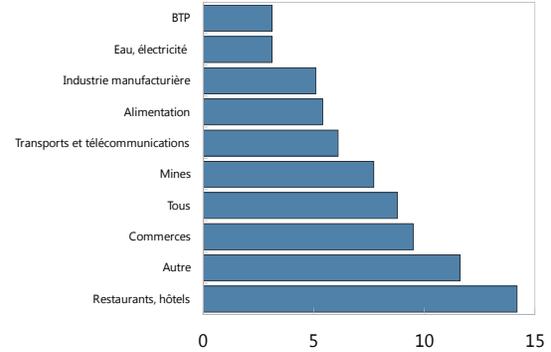
(En pourcentage de la valeur ajoutée non agricole informelle)



b. Seules quelques entreprises sont officiellement enregistrées ...

Inscription à NINEA

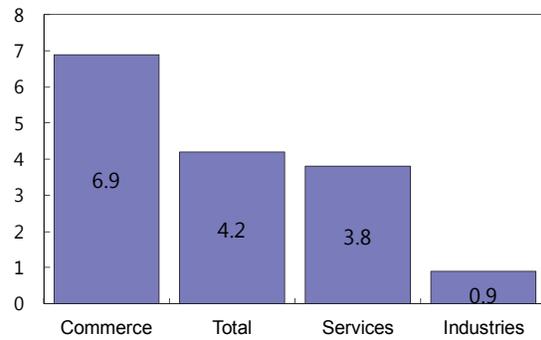
(en pourcentage des participants à l'enquête)



c. ... de sorte que le coefficient d'impôt est modeste.

Impôts payés

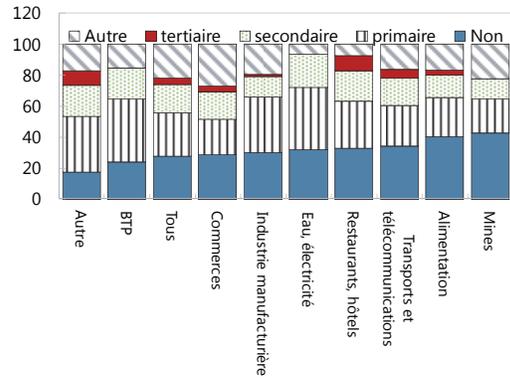
(en pourcentage de la valeur ajoutée)



d. Le niveau scolaire est faible.

Plus haut niveau d'éducation

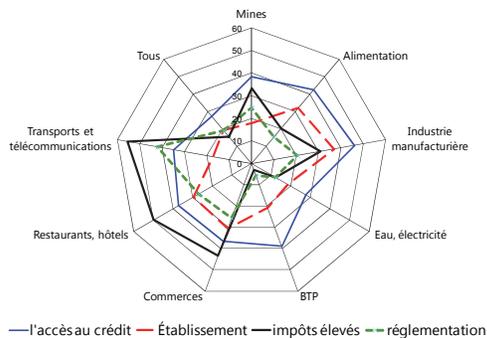
(en pourcentage des participants à l'enquête)



e. L'accès au crédit est perçu comme la principale contrainte ...

Difficultés structurelles

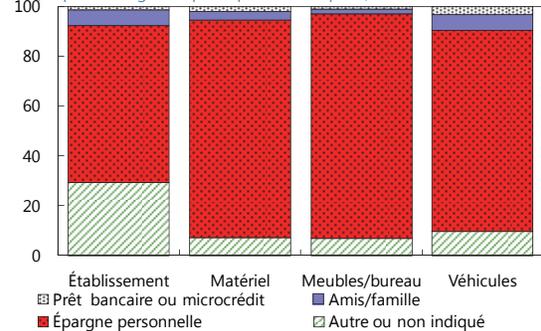
(en pourcentage des participants à l'enquête)



f. ... avec la plupart des équipements financés par l'épargne personnelle.

Source principale de financement

(en pourcentage des participants à l'enquête)



NINEA : Numerical Identification of National Enterprise and Associations.

BTP : Bâtiment et travaux publics.

Source : ANSD (2013).

5

Résoudre le puzzle de l'électricité

Olivier Basdevant

Le secteur de l'électricité continue de grever le budget de l'État. En conséquence, il y a un coût d'opportunité pour les dépenses de développement, tandis que l'économie reste confrontée à des goulots d'étranglement importants : le coût de l'électricité est élevé et la production insuffisante. Les expériences d'autres pays offrent des indications utiles pour réussir une réforme, en particulier sur le front budgétaire. Le Sénégal a l'occasion aussi de réduire les tarifs, d'éliminer les subventions budgétaires et d'accroître le service assuré, à condition qu'il accélère la mise en place de nouvelles capacités de production à faible coût. De plus, cela peut se faire à faible coût pour le budget de l'État en utilisant des accords d'achat d'électricité qui pourraient être conclus à la suite d'appels d'offres transparents.

Le secteur de l'électricité est source à la fois de problèmes et de possibilités pour le Plan Sénégal Émergent

L'accès limité à une électricité d'un prix abordable constitue un obstacle important au développement du secteur privé. L'électricité est produite principalement par des usines au mazout. En conséquence de cet accès limité à l'électricité, le coût de production au Sénégal est l'un des plus élevés en Afrique subsaharienne, à savoir environ 0,30 dollar américain par kilowattheure. Pour illustrer à quel point ce chiffre est élevé, les tarifs dans la plupart des pays émergents se situent entre 0,04 et 0,08 dollar américain par kilowattheure. Même par rapport à l'Afrique subsaharienne, le Sénégal est mal noté : son tarif est plus de deux fois supérieur au tarif moyen de 0,13 dollar américain par kilowattheure. En parallèle, les prix de l'électricité au Sénégal sont parmi les plus élevés en Afrique subsaharienne, et se situent environ 30–40 % au-dessous du recouvrement des coûts. Globalement, l'accès à l'électricité reste faible en raison du coût élevé et

de l'insuffisance de la production. Le Sénégal obtient sa note la plus basse dans les indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale pour l'accès à l'électricité (182^e pays sur 189¹).

En outre, le Sénégal utilise une part considérable de son budget pour soutenir le secteur de l'électricité, ce qui représente un coût d'opportunité élevé sous l'angle des dépenses de développement qui sont ainsi sacrifiées. Afin de limiter la répercussion des coûts de production sur les prix de détail, le gouvernement subventionne le secteur de l'électricité, avec pour résultat une compensation explicite d'environ 1–1½ % du PIB ces dernières années. Ces transferts directs complètent aussi la gestion budgétaire, car ils sont généralement plus élevés à la fin de l'exercice que prévu initialement dans la loi de finances (graphique 27). Outre le transfert budgétaire explicite de compensation, la Senelec a accumulé des arriérés d'impôts (0,7 % en 2013) et a profité de financements publics pour certains de ses investissements (0,3 % en 2013). Donc, le coût budgétaire total du secteur de l'électricité est bien plus élevé que le simple transfert direct : il a atteint 2,5 % du PIB en 2012 et 2,0 % en 2013. En outre, il ressort de données empiriques du milieu des années 2000 sur le Sénégal et d'autres pays que les pauvres ne sont pas les principaux bénéficiaires des subventions, car la plupart ne sont pas connectés au réseau électrique, soit parce que la connexion n'est pas disponible, soit parce qu'elle coûte trop cher (Arze del Granado, Coady et Gillingham 2010; banque mondiale, 2008). Même les subventions qui profitaient aux pauvres en valeur absolue étaient régressives dans leurs effets sur la répartition des revenus, car la consommation d'électricité elle-même est distribuée inégalement dans les régions et les groupes de revenus. Enfin, les subventions au secteur de l'électricité détournent des ressources considérables qui sont nécessaires pour financer les dépenses de lutte contre la pauvreté et les dépenses prioritaires. Par exemple, les transferts annuels à la Senelec étaient comparables ou plus élevés que les ressources affectées aux dépenses d'équipement dans la santé ou l'éducation (graphique 27).

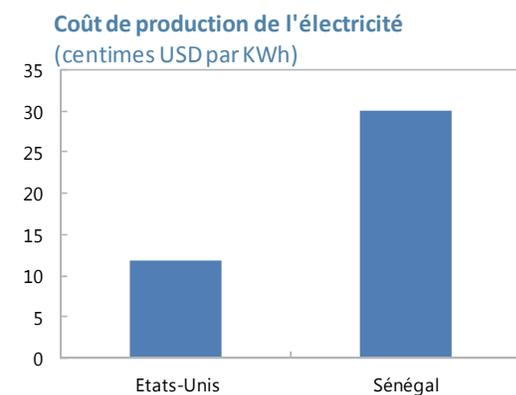
Cependant, le secteur de l'électricité représente une opportunité pour le Sénégal, car des investissements dans des usines plus efficaces finiront par résoudre ces problèmes. Les autorités ont adopté un plan d'investissement visant à réduire les coûts de production et à accroître les capacités, mais des retards chroniques et des modifications fréquentes en freinent la mise en œuvre. Le plan repose sur des usines plus efficaces (Sendou, Tobène, Africa Energy) et des importations de Mauritanie. En fin de compte, la production d'électricité combinerait

¹ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/senegal>.

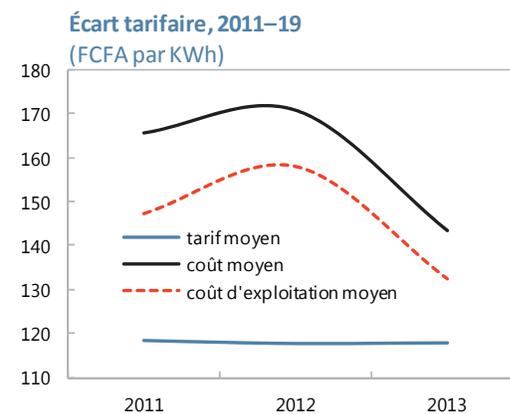
charbon, gaz naturel, hydro-électricité et énergies renouvelables. Ce programme permettrait non seulement d'accroître la production, mais aussi de réduire considérablement les coûts de production unitaires. En conséquence, trois problèmes mentionnés ci-dessus (coût de l'électricité, insuffisance de la production et coûts budgétaires élevés) continuent de peser sur le potentiel de croissance du pays. Dans ces conditions, le Sénégal pourrait s'inspirer de la bonne mise en œuvre de réformes du secteur de l'énergie dans des pays d'Afrique subsaharienne pour faire en sorte que ses réformes avancent et que, ultérieurement, les objectifs de croissance du PSE deviennent une réalité.

Graphique 27. Coûts budgétaires du secteur de l'électricité

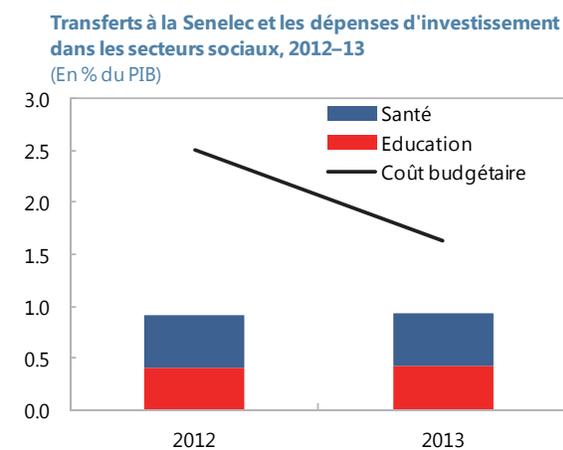
a. Les coûts de production d'électricité sont beaucoup plus élevés que dans les pays avancés et émergents.



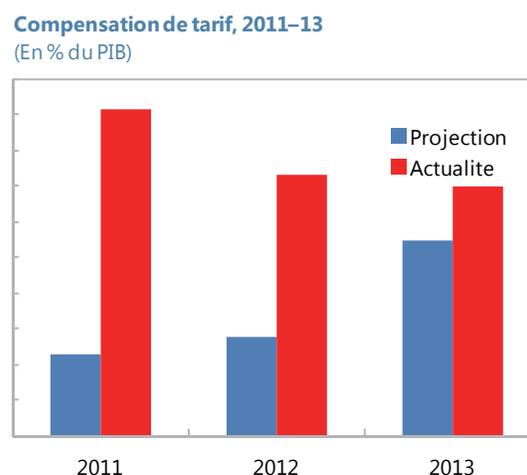
b. En outre, les tarifs sont fixés bien en dessous du recouvrement des coûts, en partie parce que les tarifs sont déjà élevés.



c. En conséquence, le budget finance le secteur de l'électricité, ce qui laisse moins de ressources pour les dépenses de lutte contre la pauvreté.



d. Par ailleurs, les transferts ex post à la compagnie d'électricité Senelec ont tendance à être plus élevés qu'ex ante.



KWh : kilowattheure.

Sources : autorités nationales; banque mondiale; services du FMI.

Réformes efficaces dans le secteur de l'électricité

Les réformes du secteur de l'électricité qui ont été menées à bien dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne peuvent aider à comprendre comment le Sénégal pourrait s'attaquer à ses propres problèmes (FMI, 2013). Une bonne partie du continent africain souffre d'un manque d'accès, d'un coût élevé et d'un approvisionnement peu fiable : donc, bien que le Sénégal soit particulièrement mal placé, il n'est pas le seul pays africain à être confronté à ce problème et il peut s'inspirer des réformes qui ont été menées par d'autres pays. Une réforme efficace passe par un ajustement des prix, un investissement dans la réduction des coûts, une communication appropriée avec les usagers et une stratégie qui inclut un filet de protection sociale.

Il est judicieux d'investir pour réduire les coûts et accroître la production d'électricité. Fondamentalement, la stratégie du Sénégal est appropriée. Dans toutes les réformes du secteur de l'énergie qui ont été menées à bien, les autorités ont investi pour améliorer le bouquet énergétique, ce qui a permis de réduire les coûts de l'électricité, d'accroître les capacités de production et d'éliminer progressivement les coûts budgétaires. Ce qui est particulier dans le cas du Sénégal, ce sont les retards chroniques dans la mise en œuvre du plan d'investissement. Les autorités pourraient chercher à renforcer la crédibilité du plan en démontrant leur détermination à le mettre en œuvre. À cet effet, elles pourraient explorer trois actions, qui ont été utilisées par d'autres pays d'Afrique subsaharienne : 1) engager un débat public en vue de dégager un large consensus politique et social sur tous les aspects de la réforme (c'est-à-dire pas seulement sur le plan d'investissement), 2) envisager d'ajuster les tarifs afin d'atténuer l'impact budgétaire des retards potentiels et de conserver une marge de manœuvre pour les dépenses de développement dans le budget, et 3) mettre en place un filet de protection sociale plus efficient en faveur des pauvres. Ces trois points sont examinés plus en détail dans les paragraphes ci-après.

Renforcer l'appui à la réforme. Les subventions à l'électricité constituent un moyen très visible pour les pouvoirs publics d'aider leur population, même si, globalement, elles profitent le plus aux riches. Pour renforcer l'appui aux réformes de ces subventions, il convient généralement de faire part de leurs implications sur le plan de la redistribution du revenu et de convaincre la population que des réformes globales profiteraient à la majorité en ciblant mieux les pauvres et en débloquant le potentiel de croissance du pays. À cet égard, le Sénégal pourrait envisager d'utiliser des éléments des stratégies de communication utilisées au Ghana et au Kenya, deux pays qui ont mené à bien leur réforme.

- Au Ghana, la réforme de 2005 incluait une campagne active qui a utilisé les médias et des consultations avec la société civile pour informer des avantages de la réforme et impliquer toutes les parties prenantes (FMI, 2013).
- Au Kenya, les autorités ont consulté les parties prenantes au début du processus de réforme, réduisant ainsi les craintes du personnel des services publics, pour aboutir à la politique énergétique de 2004, qui a relevé les tarifs afin de les faire correspondre aux coûts marginaux à long terme. Les coûts ont augmenté parallèlement à l'amélioration de la qualité du service, ce qui a apaisé les consommateurs (FMI, 2013).

Les autorités sénégalaises pourraient donner des informations sur les gains potentiels d'une réaffectation des dépenses publiques actuellement consacrées aux subventions à l'électricité. Un argument convaincant pourrait être le coût d'opportunité des subventions à l'électricité sur le plan des dépenses de développement ou des baisses d'impôts visant à attirer des investissements privés, en particulier de l'investissement direct étranger (IDE), auxquelles il faut ainsi renoncer. Par ailleurs, les autorités pourraient indiquer aux consommateurs que des réformes qui améliorent la position financière de la Senelec conduiraient aussi à une amélioration des services d'électricité et de leur accès. Pour être solide, l'appui à la réforme pourrait reposer sur deux mesures particulières liées à la transparence des finances publiques. Premièrement, le coût budgétaire du secteur de l'électricité pourrait être présenté dans sa totalité dans les documents budgétaires, c'est-à-dire en incluant non seulement le transfert direct, mais aussi les arriérés d'impôts et les investissements financés par l'État. Par exemple, l'inclusion de certaines estimations dans la loi de finances 2015 est encourageante. Deuxièmement, le coût budgétaire ne serait pas considéré comme «acquis», mais serait un complément aux efforts déployés par la Senelec elle-même pour réduire ses coûts de fonctionnement. Dans ce contexte, le contrat-plan de la Senelec compléterait probablement de manière adéquate les efforts de transparence des finances publiques en fournissant davantage d'informations sur les efforts déployés par la Senelec elle-même.

Mettre en place un filet de protection sociale pour protéger les pauvres. Les réformes efficaces incluent des programmes qui protègent les pauvres de deux manières, à savoir en maintenant pour eux des prix de l'électricité plus bas et en améliorant leur accès à l'électricité (notamment grâce à l'électrification des zones rurales). Par exemple, le Kenya a maintenu des tarifs au-dessous des coûts pour les ménages qui consomment moins de 50 kWh par mois; ces tarifs «survie» ont été subventionnés par un relèvement des tarifs pour les plus gros consommateurs. En outre, les autorités ont amélioré l'accès des pauvres à l'électricité en utilisant des subventions financées par des bailleurs de fonds pour investir dans les infrastructures. Le Gabon a adopté une démarche similaire, en permettant aux ménages dont la facture d'électricité est

extrêmement basse d'avoir accès gratuitement à l'électricité jusqu'à un certain montant. Le Sénégal s'est efforcé d'aller dans le même sens. Des investissements sont prévus dans la distribution d'électricité, avec le renforcement et la modernisation des réseaux, des centrales et des lignes électriques. Pour atteindre l'objectif d'une électrification rurale de 60 % d'ici 2016, un programme prioritaire triennal (2014–16) a été établi. En parallèle, les autorités cherchent à réformer le filet de protection sociale en vue de mieux protéger les pauvres. Elles ont collaboré étroitement avec leurs partenaires au développement, en particulier la Banque mondiale, sur cette question; cependant, il faudra du temps pour que ces efforts portent leurs fruits, notamment en ce qui concerne l'électrification des zones rurales.

Parallèlement aux investissements qui permettent de réduire les coûts, il est généralement nécessaire d'ajuster les prix. C'est particulièrement important lorsque la compagnie d'électricité a besoin que les tarifs couvrent non seulement ses coûts de fonctionnement, mais aussi le coût de ses investissements. Au Kenya, les réformes engagées dans les années 90 se sont poursuivies dans la première décennie 2000. À l'heure actuelle, la compagnie d'électricité y dispose d'une certaine souplesse pour investir (Ajodhia, Mulder et Slot, 2012). Le mécanisme d'ajustement des prix prévoit de répercuter les fluctuations des prix des combustibles et des taux de change. Le Sénégal affiche déjà des tarifs d'électricité élevés par rapport à la région. Les possibilités d'ajuster globalement les prix sont donc limitées; cependant, il pourrait être envisagé de relever les tarifs de manière temporaire et sélective afin de réduire la charge budgétaire. Mais il se peut que le Sénégal puisse éviter un ajustement des prix s'il peut développer rapidement la production d'électricité à faible coût à partir du charbon pour remplacer les usines à combustibles existantes à coût élevé. Par ailleurs, si la majeure partie des investissements sont entrepris dans le cadre d'accords d'achat d'électricité, il ne serait pas nécessaire pour l'État (ou la Senelec) d'emprunter pour financer les plans d'expansion au-delà du coût du réseau de distribution. Les dons de l'UE et d'autres bailleurs de fonds pour des infrastructures en faveur des pauvres pourraient financer une grande partie de ces dépenses sans peser financièrement sur le budget, la Senelec ou les consommateurs d'électricité.

Conclusion

Globalement, la stratégie établie par le Sénégal pour s'attaquer aux problèmes du secteur de l'électricité est saine et cadre avec les réformes qui ont été menées à bien dans d'autres pays. En particulier, le plan d'investissement, ainsi que les efforts déployés pour améliorer la transparence financière de la Senelec, va dans la bonne direction en cherchant à réduire les coûts et à améliorer l'accès à l'électricité.

Afin de renforcer l'efficacité de leur stratégie, les autorités pourraient envisager de continuer de chercher à dégager un consensus, en particulier s'il devenait nécessaire de prendre des décisions difficiles, telles qu'un ajustement des prix. À cet égard, il serait utile de mettre en place une stratégie de communication active en ce qui concerne les gains d'une réorientation des dépenses publiques au détriment des subventions à l'électricité. Cela pourrait aussi persuader la population d'accepter les coûts d'une réforme en échange d'un meilleur accès à l'électricité et d'une réduction ultérieure des coûts. En outre, la poursuite des efforts déployés pour mettre en place un filet de protection sociale contribuerait aussi à atténuer les coûts sociaux pendant la transition.

6

Dispositifs de protection sociale

Aline Coudouel et Monique Newiak¹

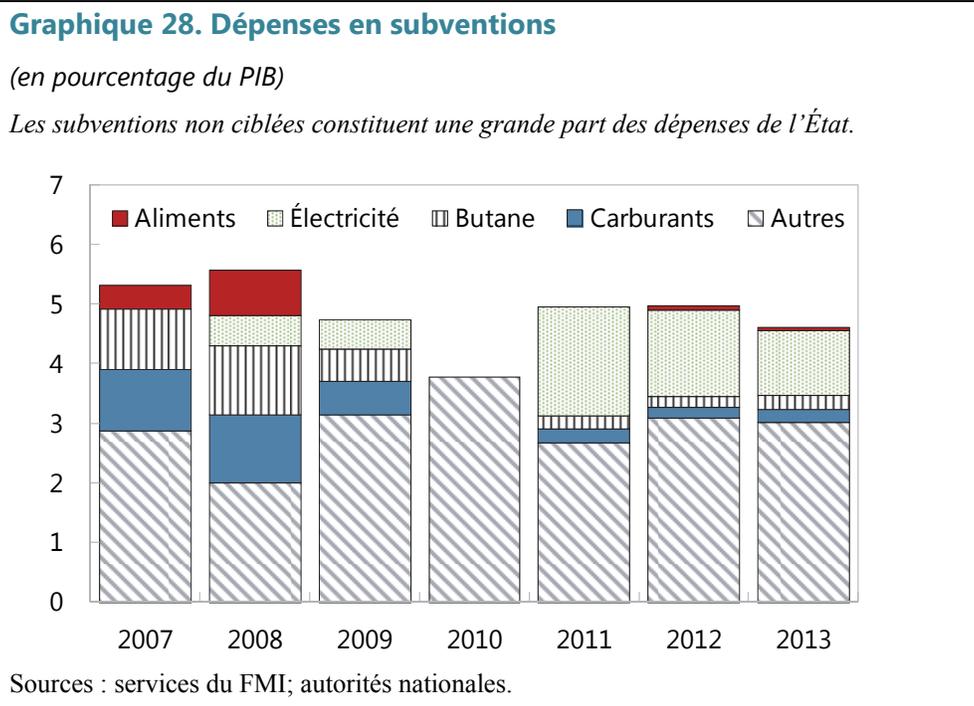
Le Sénégal a certes réussi à faire baisser les taux de pauvreté, mais la part de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté et sa susceptibilité aux chocs demeurent élevées, d'où la nécessité de mettre en place des dispositifs de protection sociale. Ces dispositifs doivent être adaptables afin de pouvoir réagir aux besoins ponctuels tout en assurant un minimum de protection sociale pour subvenir aux besoins des populations vulnérables et souffrant d'une pauvreté chronique. Le renforcement de la protection sociale occupe une place privilégiée dans le programme de réformes des autorités, notamment dans le cadre du deuxième pilier du Plan Sénégal Émergent (PSE). La présente section dresse un bilan de la protection sociale et des réformes en cours et brosse à grands traits des stratégies pour la conception de dispositifs de protection sociale à l'avenir.

Le Sénégal a avancé dans la réduction de la pauvreté, mais l'incidence de celle-ci reste élevée et les ménages sont vulnérables aux chocs (graphique 29, plage en haut à gauche). Entre 2001 et 2011, les taux de pauvreté ont reculé de 8,5 points de pourcentage, les plus fortes diminutions ayant été enregistrées à Dakar, mais près de la moitié de la population continue de vivre en dessous du seuil de pauvreté. Les ménages les plus pauvres sont particulièrement vulnérables aux chocs endogènes, tels que pertes de bétail ou de récolte, ou exogènes, tels que fluctuations des prix des principales importations, comme l'huile, le riz ou le blé. Les ménages n'ont, pour la plupart, aucun mécanisme pour atténuer l'impact de ces chocs et, du coup, ils doivent souvent puiser dans leur épargne ou vendre leurs biens, ce qui perpétue le risque de s'enliser durablement dans la pauvreté.

¹ À partir de Banque mondiale (2014a et 2014b).

Riposte de l'État aux chocs et dispositifs de protection existants

Face aux chocs exogènes, l'État a notamment réagi en apportant un appui financier aux agriculteurs, en fournissant une assistance générale aux populations rurales et en offrant des subventions (graphique 29). Suite aux sécheresses, les autorités ont traditionnellement fourni des aliments et des intrants agricoles et offert des taux d'intérêt bonifiés et des remises de dette. Les ripostes au renchérissement des produits alimentaires et énergétiques ont pris la forme de mesures budgétaires, dont subventions aux produits de première nécessité, ainsi qu'à l'essence, au butane et à l'électricité. La plupart de ces mesures sont mal ciblées : les bonifications de taux d'intérêt tendent à profiter aux plus gros producteurs ruraux et aux personnes qui peuvent participer au marché formel du crédit. Les subventions accordées suite aux montées des prix peuvent être très coûteuses et ne pas atteindre les couches de population visées. Par exemple, ces subventions ont absorbé 2½ % du PIB en 2008, tandis que seulement 7 ou 9 % des subventions à l'eau ou à l'électricité ont profité au quintile le plus pauvre, et les populations urbaines ont été les principales bénéficiaires.

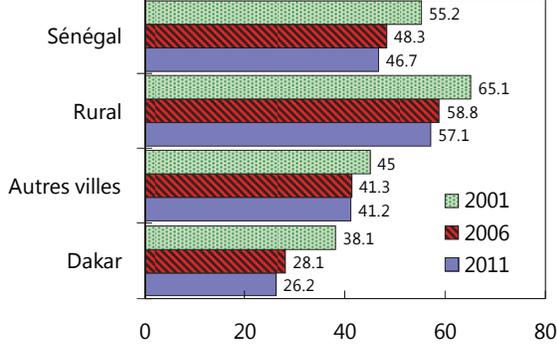


Graphique 29. Pauvreté, chocs et consommation

a. *Le Sénégal a avancé dans la réduction de la pauvreté, mais les taux de pauvreté demeurent élevés ...*

Taux de pauvreté

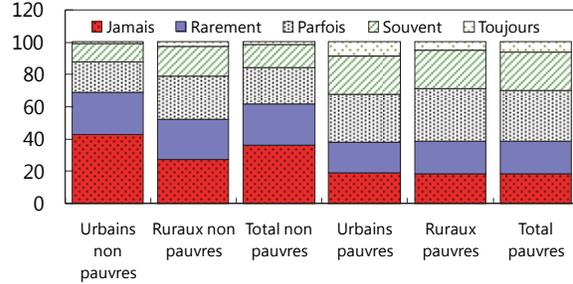
(% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté)



b. *... et il reste difficile de subvenir aux besoins de base.*

Fréquence des problèmes alimentaires

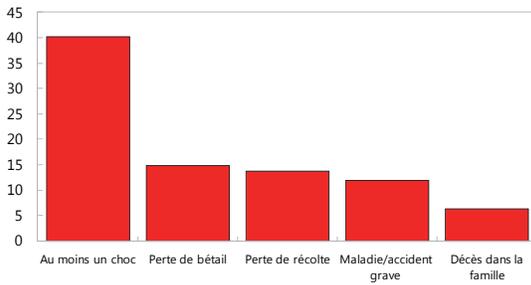
(% du groupe considéré)



c. *Les ménages restent vulnérables aux chocs ...*

Exposition aux chocs du quintile de ménages des plus pauvres

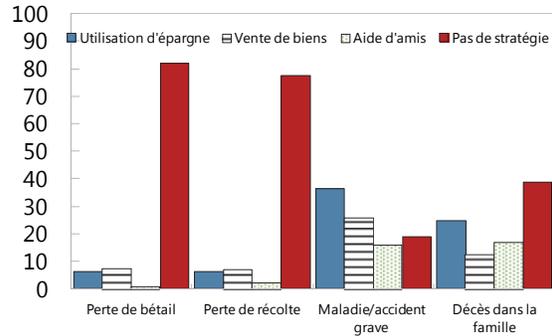
(% des chocs subis et déclarés durant les 12 derniers mois)



d. *... et sont mal équipés pour y réagir.*

Stratégie pour gérer les chocs

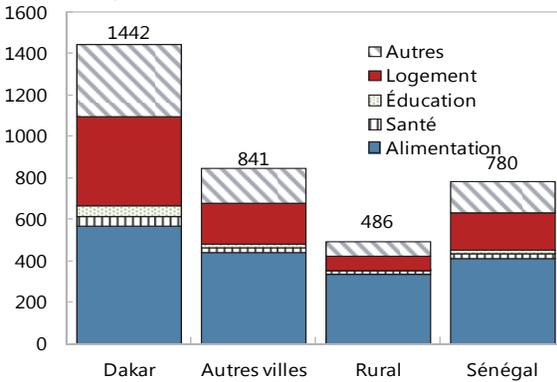
(% des ménages)



e. *La consommation rurale journalière moyenne est inférieure à 500 FCFA ...*

Dépenses journalières moyennes par personne

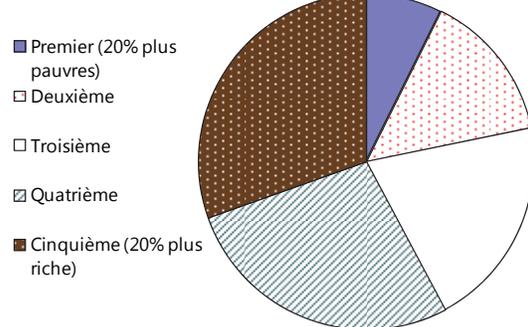
(en FCFA)



f. *... et les 20 % les plus pauvres représentent moins de 7 % de la consommation totale.*

Consommation par percentile de revenu

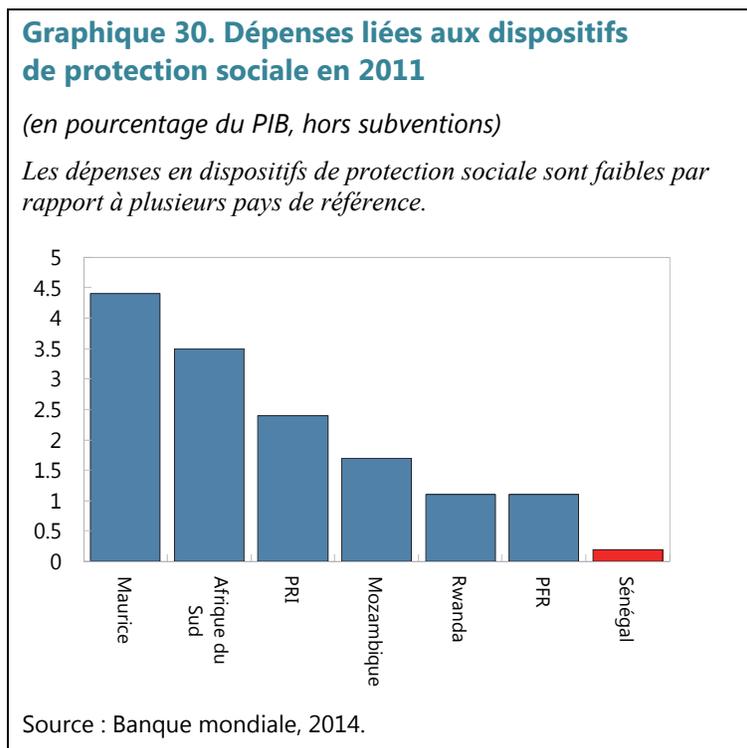
(% de la consommation totale)



Source : ANSD (2013).

Un recensement des programmes de protection sociale permet d'en relever une douzaine en

2011, dotés en général d'une couverture nationale. L'encadré 3 résume ces programmes, lesquels couvrent, par exemple, les cantines scolaires, l'assistance alimentaire et les soins aux personnes âgées et handicapées, de même que deux programmes pilote de transferts monétaires. Le financement de ces programmes a représenté en moyenne environ 0,3 % du PIB sur la période 2008–11, les cantines scolaires ayant constitué plus de 70 % de ces dépenses, en raison de la vaste couverture de cette prestation. Entre 64 et 99 % des dépenses ont été consacrées au coût des transferts eux-mêmes, et le reste à l'administration, au suivi et à l'évaluation. Huit des programmes avaient une couverture nationale ou quasi-nationale, mais trois des programmes les plus récents intervenaient dans des zones plus restreintes : NETS dans certaines zones rurales pauvres bien définies, bons d'achat du PAM dans certaines zones urbaines, IPSEV dans les régions rurales et périurbaines, et PRP dans les zones rurales de trois régions seulement.



Cependant, les programmes en place en 2011 n'ont pas suffi à protéger les pauvres ou à réagir aux chocs de manière appropriée (graphique 30). De manière plus précise, ces programmes ont accusé à l'époque les problèmes suivants :

- *Couverture.* Chaque année, près d'un quart de la population a bénéficié d'une forme d'assistance; cependant, cette proportion surestime vraisemblablement la couverture effective des pauvres, car les bénéficiaires des distributions d'aliments et des cantines

scolaires représentaient environ 97 % des bénéficiaires, or aucun de ces deux programmes ne sélectionnait les bénéficiaires à partir des besoins.

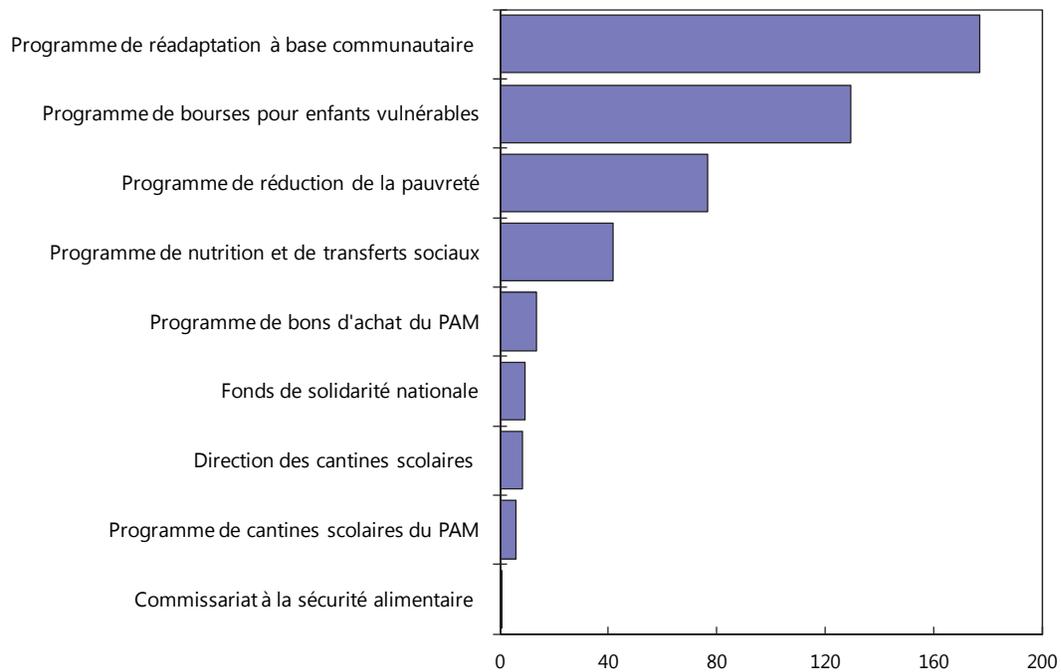
- *Ciblage.* Le ciblage principalement fondé sur des catégories a souvent été complété par une hiérarchisation géographique ou confirmé par des mécanismes communautaires. Les résultats de ces systèmes de ciblage ont été mitigés : certains programmes ont réussi à se concentrer sur les ménages les plus pauvres (PRN et programmes d'appui à l'agriculture), tandis que d'autres ont accusé de fortes déperditions. Par exemple, le programme de soins aux personnes âgées a principalement profité aux 40 % des ménages plus aisés en milieu rural.
- *Impact.* Les dépenses effectives par bénéficiaire varient considérablement d'un programme à l'autre. Les programmes de transferts NETS et de bons d'achat du PAM ont cherché à produire un impact significatif en tentant de concilier la maîtrise des coûts et la capacité d'expansion, tandis que les coûts les plus faibles par bénéficiaire ont été ceux des cantines scolaires et de la distribution d'aliments par le biais du CSA. La couverture du CSA était ample, mais son impact a été vraisemblablement limité, à un coût par bénéficiaire de 353 FCFA par an (graphique 31).
- *Coordination.* Globalement, les programmes de protection sociale tendaient à être fragmentés, manquaient de coordination et n'étaient pas adaptés pour réagir rapidement aux chocs. Leur assise institutionnelle était principalement liée aux objectifs spécifiques et aux groupes visés avec une mission institutionnelle plutôt qu'un souci de stratégie coordonnée d'intervention.
- *Suivi.* Il n'y avait pas de dispositif de suivi standard de la mise en œuvre des interventions de protection sociale. Chaque programme établissait son propre plan de suivi et d'évaluation et recueillait les données par le biais de son propre système d'information. Il manquait une perspective nationale en matière de couverture et d'impact.
- *Financement.* Le financement des dispositifs de protection restait fortement tributaire du concours des partenaires techniques et financiers.

Graphique 31. Coût par bénéficiaire des différents programmes

(milliers de FCFA)

Les dépenses par bénéficiaire varient considérablement selon les programmes, certains d'entre eux n'ayant vraisemblablement qu'un faible impact.

Coût des programmes par bénéficiaire (milliers FCFA)



Source : Banque mondiale (2014b).

Encadré 3. Programmes de protection sociale au Sénégal en 2011

En 2011, les principales prestations prenaient la forme de transferts monétaires, d'aide alimentaire et d'exonérations de frais de soins de santé dans les domaines suivants :

Programmes alimentaires

- Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) : aide alimentaire aux populations vulnérables suite à des catastrophes ou par le biais de distribution de riz lors de rassemblements publics ou à l'occasion de festivals religieux.
- Programme d'alimentation scolaire (DCaS) : cantines scolaires financées à partir du budget national.
- PAM Cantines Scolaires : appui au programme national d'alimentation scolaire par la fourniture de repas chauds dans les écoles maternelles et primaires dans les régions rurales et périurbaines vulnérables.
- Bons d'achat du PAM : assistance face à l'insécurité alimentaire parmi les ménages vulnérables suite à la montée des prix des denrées alimentaires.

Fonds de secours

- Fonds de solidarité nationale (FSN) : riposte immédiate aux situations de crise et d'urgence, notamment par la fourniture d'un appui financier, médical et matériel.

Aide ciblée à l'enfance

- Transferts monétaires pilotes pour le programme de nutrition infantile (Nutrition ciblée sur l'enfant et transferts sociaux ou NETS) : transferts monétaires aux mères d'enfants vulnérables de moins de 5 ans, afin d'atténuer les retombées négatives du renchérissement des produits alimentaires.
- Bourses d'étude pour les orphelins et autres enfants vulnérables (OEV) : programme mis en œuvre par le biais du Conseil national de lutte contre le SIDA pour offrir une scolarisation ou formation professionnelle aux enfants orphelins du SIDA ou touchés par le VIH-SIDA et à d'autres enfants vulnérables.
- Initiative de protection sociale des enfants vulnérables (IPSEV) : dons monétaires aux ménages pour les aider à subvenir aux besoins des enfants vulnérables et assurer l'accès à la santé et à l'éducation.

Aide ciblée à d'autres catégories de la population

- Programme de réadaptation à base communautaire (PRBC) : aide à l'intégration sociale, économique et culturelle des personnes handicapées grâce à un appui matériel et au financement d'activités génératrices de revenu.
- Projet d'appui à la promotion des aînés (PAPA) : aide aux personnes âgées vulnérables au moyen du renforcement des capacités, de dons et de prêts bonifiés pour promouvoir les activités génératrices de revenu.
- Plan Sésame : gratuité des soins de santé pour toutes les personnes de plus de 60 ans.

- Programme d'appui à la mise en œuvre de la Stratégie de réduction de la pauvreté (PRP) : dons pour la promotion d'activités génératrices de revenu pour les groupes vulnérables, principalement les femmes, handicapés et personnes atteintes du VIH-SIDA.

Regain d'efforts pour établir un système national de protection sociale efficace

Le gouvernement a adopté récemment d'importantes mesures pour établir de nouveaux programmes et dispositifs institutionnels destinés à renforcer le système de protection sociale :

- *Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale (DGPSN)*. La DGPSN a été établie en 2012 pour contribuer à définir la politique de protection sociale, exécuter les programmes de protection sociale, coordonner la Stratégie nationale de protection sociale et participer au suivi de la mise en œuvre. Pour l'aider à s'acquitter de sa mission de direction générale et de coordination du secteur de la protection sociale, un Comité interministériel de pilotage sur la protection sociale a été mis sur pied avec des représentants de la société civile et des partenaires techniques et financiers.
- *Comité interministériel*. Le dispositif récemment créé comprend un comité interministériel chargé de formuler la mise en œuvre de la Stratégie nationale de protection sociale. En outre, un comité technique de pilotage est en train d'être mis en place pour diriger le travail de déploiement des filets de protection sociale au plan technique.
- *Programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF)*. Le gouvernement a lancé le PNBSF, un programme de transferts monétaires conditionnels destiné à aider les ménages les plus vulnérables et à promouvoir l'investissement dans le capital humain à l'échelle nationale. La mise en œuvre de ce programme permet de définir des outils et des instruments (de ciblage, d'enregistrement, de paiement et de suivi et d'évaluation) pouvant servir à d'autres programmes de protection sociale nationaux. Lancé en octobre 2013, le programme devrait couvrir 250.000 ménages d'ici 2017.
- *Caisse autonome de protection sociale universelle (CAPSU)*. Parmi les travaux en cours, il convient de citer la mise en place d'une Caisse autonome de protection sociale universelle dont la mission sera d'organiser le financement des activités de protection sociale, telles que les soins de santé universels, le programme national de transferts monétaires conditionnels et les prestations de retraite pour les personnes âgées. La CAPSU, qui en est

toujours à sa phase conceptuelle, sera chargée de mobiliser des financements auprès d'un large éventail de sources, telles que primes ou contributions des particuliers, ressources générales de l'État, ressources du secteur privé, taxes spéciales et contributions des partenaires techniques et financiers.

Recommandations pour consolider davantage le système national de protection sociale

Les recommandations visent globalement à renforcer la coordination entre des programmes qui sont actuellement isolés, à améliorer leur ciblage, à étendre leur couverture et, de manière plus générale, à faire en sorte que le système national de protection sociale soit mieux à même de protéger efficacement les plus vulnérables et à riposter aux chocs.

Créer des synergies entre programmes existants afin d'avancer vers un système national de protection unifié. Pour évoluer dans ce sens, il faudra créer des synergies explicites entre programmes actuellement isolés. Par exemple, les ménages inscrits dans les programmes de transferts monétaires pourraient être automatiquement admissibles à la gratuité des services de santé ou d'éducation, ou bien encore, les ménages participant à des travaux publics pourraient être rattachés à des projets générateurs de revenu, à des programmes de microfinance ou à d'autres programmes de constitution d'actifs. L'utilisation de systèmes d'information pouvant communiquer entre programmes et d'un registre central des ménages vulnérables peut servir à constituer une plateforme importante pour promouvoir les passerelles entre programmes.

Renforcer la collaboration entre organismes et autres acteurs de premier plan. À l'heure actuelle, les programmes élaborent leurs propres mécanismes locaux de coordination, d'où l'existence de multiples comités et mécanismes de consultation. Une plateforme institutionnelle commune permettrait donc de créer des synergies. La collaboration pourrait également s'étendre à d'autres secteurs pertinents, tels que celui des services de santé ou d'éducation et la gestion des catastrophes naturelles. L'harmonisation des activités avec les partenaires extérieurs, dont organisations internationales et ONG, pourrait être renforcée par une coordination centrale. La Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale (DGPSN), nouvellement créée, et le Comité interministériel pour la stratégie nationale de protection sociale ont un important rôle à jouer dans le renforcement de cette collaboration.

Élaborer un dispositif de dépenses à moyen terme et l'intégrer dans le processus budgétaire. Pour passer d'une démarche axée sur un seul programme à un système de protection national, il faudra élaborer un dispositif financier global au plan sectoriel qui hiérarchise les dépenses et

crée les conditions d'un financement durable des structures de protection. Ce type de dispositif aiderait à décliner une stratégie nationale de protection en priorités de dépenses publiques dans un cadre macroéconomique et budgétaire pluriannuel intégré au processus budgétaire. La coordination au niveau central contribuera à sous-tendre la viabilité du système. En outre, ce travail peut aider à rationaliser les programmes existants, en redéfinissant (meilleur ciblage, gestion plus efficiente, etc.) ou en supprimant les programmes moins efficaces.

Élaborer des mécanismes centraux de suivi et d'évaluation capables d'éclairer la prise de décision stratégique et permettant d'évaluer les programmes. L'une des principales fonctions de la DGPSN et du Comité interministériel est de promouvoir l'utilisation de données rigoureuses sur divers programmes. Cela devrait contribuer à la conception et à l'exécution de programmes et de rendre possible de démontrer leur impact aux responsables politiques, aux partenaires techniques et financiers et à la société civile et, partant, renforcer la connaissance globale des dispositifs de protection sociale. À cette fin, il importe de faire en sorte que chaque programme élabore son propre système de gestion de l'information afin de suivre et d'évaluer l'exécution. Il est en outre essentiel de veiller à ce que ces systèmes d'information propres à chaque programme puissent communiquer entre eux, de sorte que l'organisme de coordination puisse s'inspirer de ces sources pour son analyse sectorielle et pour faciliter le ciblage et la coordination par le biais d'un registre central de bénéficiaires.

Améliorer le ciblage pour parvenir aux couches de population les plus vulnérables. La méthodologie de ciblage adoptée pour le programme de transferts monétaires conditionnels combine un ciblage communautaire et l'application de critères corrélés aux ressources des bénéficiaires rassemblant des informations sur les caractéristiques des ménages elles-mêmes corrélées à la pauvreté et à la vulnérabilité afin de pouvoir confirmer l'admissibilité. Durant les années à venir, il importera de peaufiner continuellement la méthodologie à mesure que de nouvelles données deviendront disponibles, et d'améliorer le ciblage des programmes. La mise au point d'un registre unique offrant de nombreuses informations sur les ménages les plus vulnérables représente une étape importante pour faire en sorte que chaque programme puisse appliquer de manière efficiente ses propres critères de sélection sans avoir à répéter à chaque fois le travail de recueil de données.

Renforcer davantage le dispositif institutionnel. Durant les années à venir, il importera que la DGPSN renforce sa capacité à imprimer l'orientation nécessaire à la coordination du secteur et à la mise en œuvre de la stratégie nationale. Il ressort de l'expérience acquise dans les différents pays que la coordination et l'exécution des projets sont souvent séparées avec des systèmes arrivés à maturité, aussi la DGPSN pourrait-elle centrer ses efforts sur la direction globale du

secteur et la mise en œuvre de la Stratégie nationale de protection sociale. Elle pourrait superviser la gestion du secteur et assurer un suivi de la mise en œuvre et des résultats; l'exécution proprement dite des programmes continuerait de relever de la responsabilité des institutions sectorielles.

7

Résultats enregistrés dans le cadre de l'ISPE 2011–14

Alexei Kireyev

Le Sénégal a conclu avec le FMI deux accords successifs au titre de l'ISPE (Instrument de soutien à la politique économique) depuis 2007. Ce chapitre traite des résultats enregistrés par le Sénégal dans le cadre de l'ISPE le plus récent dans trois domaines principaux : la performance macroéconomique globale, le respect de la conditionnalité du programme et des autres objectifs de politique générale, et l'assistance technique. Elle conclut que les résultats macroéconomiques ont été décevants mais acceptables. Les principaux objectifs de l'ISPE — plus forte croissance, viabilité des finances publiques et de la dette — ont été globalement atteints mais avec des résultats moins favorables que ceux qui avaient été programmés au départ; les résultats du programme ont été mitigés et les objectifs qualitatifs ont été largement atteints mais les réformes structurelles ont accusé d'importants retards. En outre, le Sénégal est d'avis que l'assistance technique du FMI est utile, bien que des améliorations soient possibles dans la mise en œuvre des recommandations du FMI.

L'ISPE 2011–14 est l'accord le plus récent dans une longue histoire d'interventions du FMI au Sénégal. L'accord triennal au titre de l'ISPE, tel qu'approuvé par le Conseil d'administration le 3 décembre 2010, a été prolongé d'un an à la demande des autorités lors de la cinquième revue et il arrive à expiration le 2 décembre 2014. Dans le cadre de l'ISPE, le Sénégal a voulu obtenir les conseils et le suivi du FMI, de même que son approbation du cadre de politique économique mis en œuvre, sans recourir à l'assistance financière de l'institution.

Le programme du Sénégal appuyé par l'ISPE reposait sur ses propres stratégies de réduction de la pauvreté. Pour la période initiale de mise en œuvre, l'ISPE était aligné sur les projections à la base de la deuxième Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-II 2006–10) assortie d'un cadre macroéconomique actualisé pour 2011–15. Au milieu de 2012, les autorités ont finalisé leur nouvelle Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES) qui arrête les politiques et les réformes pour 2013–17 et qui est devenue la nouvelle stratégie nationale appuyée par l'ISPE. La SNDES a défini les politiques nécessaires pour avancer vers les objectifs de forte croissance, soutenue et inclusive et de réduction de la pauvreté fixés par les autorités.

Dans le souci primordial de la promotion de la croissance économique, le plan d'action des autorités énonçait un certain nombre d'objectifs. Appuyés par l'ISPE 2011–14, ceux-ci visaient à : 1) mener une politique prudente en matière de finances publiques et d'endettement et améliorer la qualité des dépenses afin de préserver la stabilité macroéconomique; 2) accroître les recettes afin de dégager une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour financer les dépenses prioritaires, et notamment des investissements supplémentaires dans les infrastructures; 3) poursuivre le renforcement de la gestion et de la gouvernance des finances publiques pour améliorer la transparence des finances publiques, la planification et l'exécution budgétaires et la productivité des dépenses publiques, et réduire les risques budgétaires; et 4) favoriser le développement du secteur privé en opérant des réformes structurelles, notamment dans les secteurs de l'énergie et de la finance, ainsi que d'autres réformes portant sur le climat des affaires.

Résultats macroéconomiques

Les politiques macroéconomiques du Sénégal appuyées par l'ISPE sont restées alignées sur les propres stratégies de développement et de réduction de la pauvreté des autorités. La SNDES prévoyait trois scénarios de croissance. Dans les scénarios de référence, optimiste et pessimiste, la croissance moyenne en 2013–17 devait atteindre respectivement 4,9 %, 6,8 % et 3,2%. Ces scénarios s'appuyaient sur différentes hypothèses relatives au niveau anticipé de financement, à la capacité d'absorption de l'économie et aux progrès de la mise en œuvre des grandes réformes. Le scénario de référence de la SNDES était globalement conforme à l'ISPE.

La performance réelle de croissance du Sénégal en 2011–14 s'est nettement écartée de tous les scénarios (tableau 5 et graphique 32). Les projections de croissance ont, semble-t-il, été systématiquement biaisées à la hausse. En moyenne, la projection du scénario de référence de la SNDES était la plus proche du résultat, avec une erreur moyenne de prévision de -0,4 % seulement, un écart-type relativement faible d'environ 0,4 et une répartition approximativement symétrique et relativement pointue. L'écart le plus important entre projections et résultats concerne le scénario actualisé de croissance du document de stratégie pour la

Tableau 1. Sénégal : Erreurs de projection de croissance

(points de pourcentage)

Par rapport à	2011	2012	2013	2014	Average
Mise à jour DSRP II	-3.0	-2.7	-3.0	-1.9	-2.6
Demande d'ISPE	-2.3	-1.3	-1.3	0.0	-1.2
Scénario optimiste de la SNDES	-0.5	-0.3	-2.1	-1.6	-1.1
Scénario de référence de la SNDES	-0.5	-0.3	-0.8	0.1	-0.4

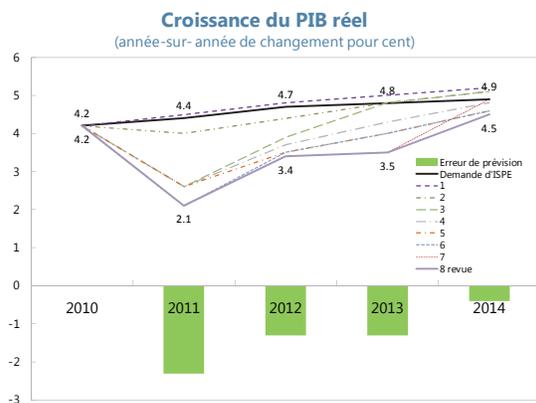
réduction de la pauvreté II (DSRP II), qui était le scénario central les autorités au moment où l'ISPE a été sollicité : la croissance était fortement surestimée puisque l'erreur de prévision atteignait en moyenne -2,6 points de pourcentage avec une répartition très biaisée et plate.

L'inflation est restée modérée pendant la plus grande partie du programme. En 2011, elle a culminé à 3,4 % en raison de l'envolée des prix internationaux des produits alimentaires et pétroliers et des coûts de transport. Les autorités ont réagi en gelant temporairement les prix des principaux produits alimentaires, mais elles ont ensuite laissé les prix internationaux des produits alimentaires se répercuter intégralement et ont à nouveau ajusté les prix intérieurs des produits pétroliers pour refléter les prix mondiaux. Suite à plusieurs relèvements du taux directeur par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), à la baisse des prix à l'importation et aux bonnes récoltes nationales, l'inflation du Sénégal a rapidement repris la trajectoire projetée et a maintenu une tendance à la baisse vers la fin du programme.

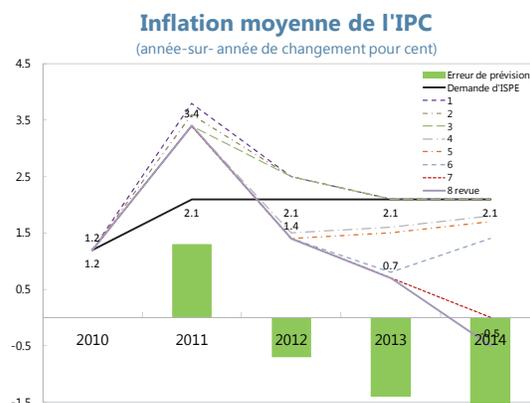
Les résultats budgétaires des autorités se sont aussi écartés de leurs propres projections et de celles du programme. L'actualisation du DSRP-II des autorités n'incluait pas de projections budgétaires indépendantes, car celles-ci étaient complètement alignées sur les projections qui sous-tendaient la demande de l'ISPE. Ces projections n'étaient publiées que dans la SNDES et incluaient trois scénarios. Dans le scénario de référence, le déficit budgétaire moyen était projeté à 4,1 % du PIB en 2013–17, ce qui correspondait globalement à l'ISPE. Le déficit était supposé se creuser à 5 % du PIB dans le scénario optimiste, car une croissance plus élevée devait être financée par de nouveaux emprunts; mais, dans le scénario pessimiste, il aurait dû être contenu à 4,2 % du PIB.

Graphique 32. Évolution de la situation macroéconomique

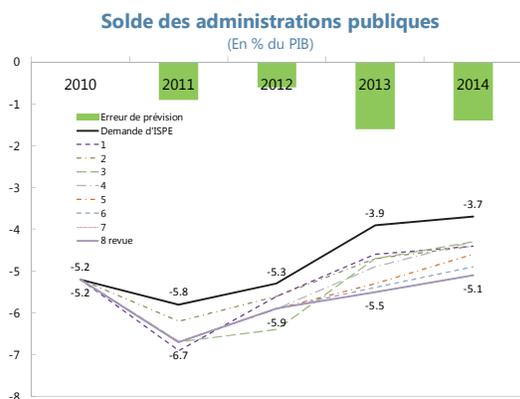
a. La croissance réelle a été systématiquement surestimée ...



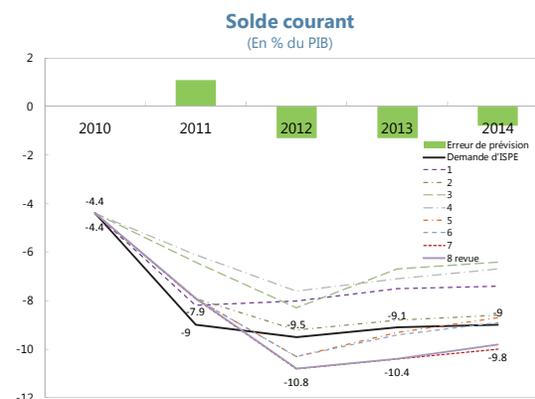
b. ... tandis que l'inflation a été inférieure aux prévisions.



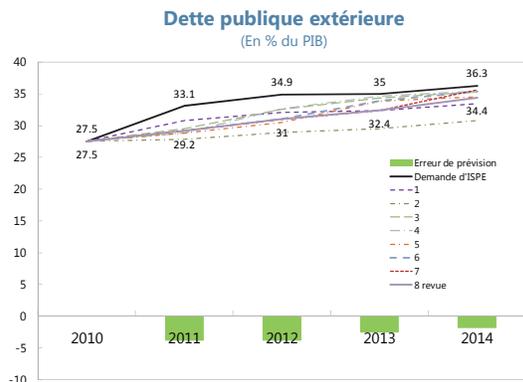
c. Le déficit budgétaire a fortement dépassé les prévisions ...



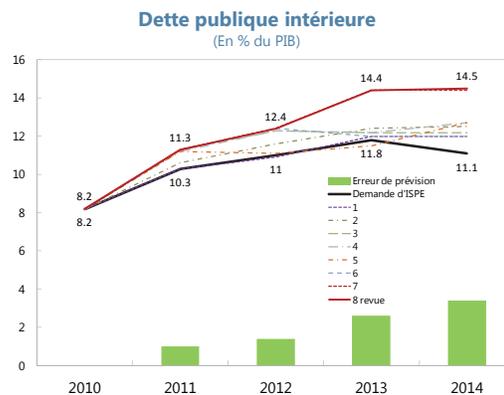
d. ... et a contribué au creusement du déficit courant.



e. La dette extérieure a progressé plus lentement que prévu ...



f. ce qui a été largement compensé par une accumulation plus rapide que prévu de la dette intérieure.



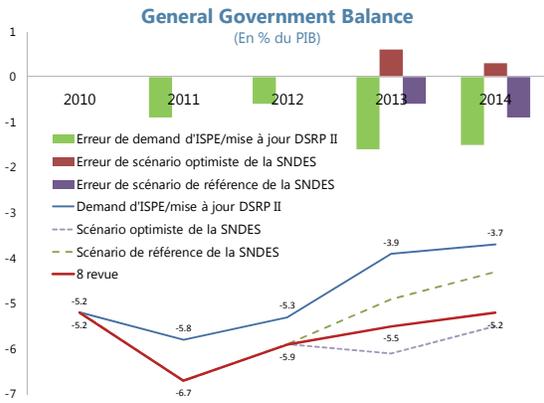
Source : rapports des services du FMI.

Au milieu de 2014, aucun des scénarios budgétaires ne correspondait aux projections. Les erreurs moyennes les plus petites ont été observées dans les deux scénarios de la SNDES. Le déficit réel a été nettement moins important que dans les projections du scénario optimiste (d'environ 0,3 % du PIB en moyenne). Par ailleurs, le déficit a été sensiblement plus élevé que dans le scénario de référence de la SNDES et dans le scénario relatif à la demande de l'ISPE, en moyenne de 0,4 et 1,1 % du PIB, respectivement. Cela semblerait indiquer que ni le scénario de référence, ni le scénario optimiste n'étaient réalistes au départ.

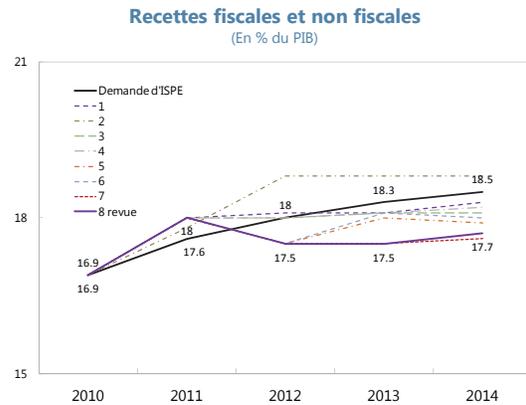
Les divergences entre les projections budgétaires et les cibles sont imputables aux faiblesses des prévisions à la fois pour les recettes et les dépenses (graphique 33). En moyenne, les recettes fiscales et non fiscales ont été inférieures de 0,5 % du PIB pendant la période du programme. Cette erreur asymétrique dans les projections de recettes indique que les recettes ont été systématiquement surestimées. L'inverse vaut pour les dépenses, qui ont été systématiquement sous-estimées d'environ 1,5 % du PIB en moyenne. De ce fait et en raison de la persistance du déficit de recettes et de la sous-estimation des dépenses, les autorités ont dû procéder à des ajustements budgétaires équivalant à environ 2 % en moyenne du PIB chaque année pendant la période du programme afin d'atteindre le déficit budgétaire ciblé. Cela a, à son tour, entraîné une forte volatilité des investissements publics, dont le poids a été important dans le processus d'ajustement.

Graphique 33. Résultats budgétaires détaillés

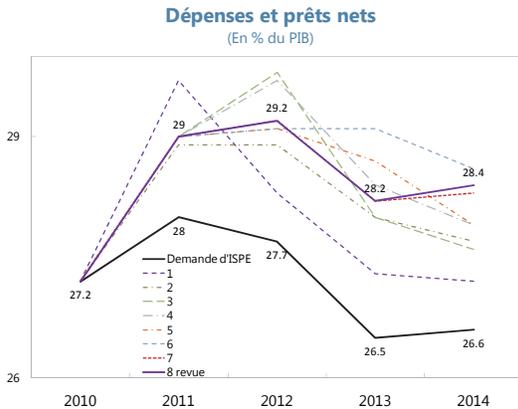
a. *Le déficit effectif s'est considérablement écarté des prévisions de tous les scénarios ...*



b. *... car les recettes ont été inférieures aux prévisions ...*



c. *... et les dépenses globales ont été systématiquement sous-estimées.*



d. *L'investissement a été le principal poste d'ajustement des dépenses.*



Le déficit courant a été systématiquement sous-estimé pendant la période du programme. La différence moyenne entre projections et résultats, fortement biaisée et pointue, était de 0,6 % du PIB. D'une part, l'évolution du compte courant correspondait globalement à l'évolution du déficit budgétaire dont elle était tributaire, du moins en partie, bien que l'écart par rapport à la référence dans le compte courant soit légèrement inférieur. D'autre part, le Sénégal a été touché pendant la période du programme par des chocs exogènes, principalement relatifs aux augmentations marquées des prix des produits alimentaires et pétroliers importés et par les tensions géopolitiques régionales, qui ont aussi creusé le déficit courant. Le secteur privé a compensé au moins une partie de ces chocs exogènes en ajustant son solde épargne-investissement en conséquence.

Enfin, l'évolution de la dette extérieure a globalement rejoint les projections du programme, bien que sa composition ait changé. L'écart moyen global par rapport aux projections est relativement modeste, environ 0,7 % du PIB, et la trajectoire de l'accumulation globale de la dette a été inférieure à la tendance projetée au cours de la première moitié du programme. Cependant, elle a nettement dépassé le niveau projeté vers la fin du programme.

L'accumulation de la dette extérieure a été nettement inférieure aux projections, d'environ 2,8 % du PIB en moyenne chaque année. Les principales raisons évoquées sont les politiques prudentes adoptées par les autorités, le peu de financement concessionnel disponible et la conditionnalité sur la dette extérieure incluse dans l'ISPE. Les autorités ont par ailleurs eu largement recours au financement intérieur et régional, ce qui s'est traduit par une accumulation rapide de la dette intérieure à un taux dépassant les projections de référence de 2,1 % du PIB.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les écarts systématiques des principales variables macroéconomiques par rapport à leur trajectoire projetée pendant la durée de l'ISPE 2011–14.

- *Premièrement, des retards prolongés dans les grandes réformes structurelles.* Pour accélérer la croissance, renforcer le recouvrement des recettes et réduire les déficits budgétaires, il fallait des réformes structurelles ambitieuses. La plupart de ces réformes, notamment celles liées au secteur de l'énergie et à la gestion des finances publiques, ont été retardées, limitées ou mises en œuvre de manière peu cohérente, ce qui a lourdement pesé sur la croissance et les recettes.
- *Deuxièmement, les biais systématiques à la hausse des projections macroéconomiques des autorités.* D'après les projections récentes, la croissance devait dépasser les moyennes historiquement observées et même son potentiel estimé empiriquement. Pour atteindre ces taux de croissance si ambitieux, il aurait fallu soit un accroissement substantiel de la productivité totale des facteurs, dont le potentiel est limité sans une modernisation économique profonde, soit une augmentation de la main-d'œuvre et du capital, eux-mêmes restreints par l'absence de débouchés d'emplois productifs et par des contraintes financières.
- *Troisièmement, un environnement extérieur moins favorable que prévu.* Le Sénégal a subi les conséquences de plusieurs augmentations des prix alimentaires et pétroliers internationaux, ce qui s'est traduit à la fois par une croissance inférieure et par des augmentations non prévues des subventions budgétaires. Les crises régionales en Côte d'Ivoire et au Mali ont eu quelques effets sur la demande d'exportations sénégalaises.

- *Enfin, le cycle politique national n'a pas permis de mener les réformes vigoureuses qui auraient pu avoir un impact social.* Pendant pratiquement un an avant les élections présidentielles de mars 2012 et pendant plusieurs mois avant les élections locales de juin 2014, la plupart des réformes structurelles ont avancé beaucoup plus lentement que prévu et les plus importantes ont été retardées jusqu'à après les élections.

Résultats du programme

Les résultats du Sénégal dans le cadre du programme de 2011–14 au titre de l'ISPE ont été satisfaisants (graphique 34). Après les difficultés initiales à observer les critères d'évaluation au cours de la première moitié de la période, la mise en œuvre du programme s'est améliorée pendant la seconde moitié. Les critères d'évaluation quantitatifs ont été largement observés, et seuls trois des 48 critères d'évaluation quantitatifs ne l'ont pas été, de peu. Concrètement, les autorités n'ont pas tenu 1) le critère d'évaluation relatif au déficit budgétaire de base, de 0,2 % du PIB en raison de recettes pétrolières inférieures aux projections (première revue); 2) l'objectif du déficit budgétaire global, de 0,4 % du PIB en raison des faiblesses administratives qui ont débouché sur des dépassements de dépenses (troisième revue); 3) le plafond d'emprunts non concessionnels, de 0,4 % du PIB en raison de la mauvaise classification d'un prêt présentant un élément don de 11 % comme non concessionnel (huitième revue).

La capacité des autorités à maîtriser les dépenses s'est améliorée pendant la période couverte par le programme, encore que de graves carences subsistent. Les objectifs de déficit budgétaire ont été observés, mais toujours au prix d'une réduction des dépenses, essentiellement les investissements financés sur ressources intérieures, vers la fin de l'année. Par ailleurs, les faiblesses dans le recouvrement des recettes ont persisté et le plancher indicatif sur les recettes fiscales a été manqué de 1,3 % du PIB lors de la septième revue. Le plafond indicatif relatif à la part des marchés publics octroyés de gré à gré a été manqué d'une faible marge lors de la cinquième revue, principalement imputable à des difficultés de coordination du processus de passation des marchés.

La mise en œuvre des réformes structurelles a été inégale. Sur les 35 mesures structurelles incluses dans le programme, environ les trois quarts ont été mises en œuvre, à temps ou avec un retard. Les autres mesures n'ont pas été réalisées ou ont été tout simplement abandonnées. Toutes les mesures destinées à maîtriser le déficit budgétaire et à améliorer les recettes fiscales, la qualité des dépenses et la gestion de la dette ont été globalement mises en œuvre, quoique certaines l'aient été avec des retards substantiels. Cela a notamment été le cas des activités liées

à la gestion des finances publiques durant la seconde moitié du programme. Le compte unique du Trésor n'a pas encore été mis en œuvre et le repère continu sur l'analyse des coûts-avantages de la création de nouvelles agences n'a pas été tenu. Comme aucun nouveau projet dépassant 10 milliards de FCFA n'a été inclus dans le budget de 2014, le repère sur l'évaluation coûts-avantages n'a donc pu être respecté. Le repère sur le lancement d'un nouveau logiciel de la solde a été observé avec un grand retard. Les problèmes structurels persistent dans le domaine du développement du secteur privé, du climat des affaires, des investissements et de l'infrastructure. La plupart sont imputables à des retards dans les réformes du secteur de l'énergie, des subventions à l'électricité et d'autres investissements infrastructurels.

Graphique 34. Résultats dans le cadre de l'ISPE 2011-14

Les critères d'évaluation quantitatifs et les objectifs indicatifs ont été, pour la plupart, observés, mais souvent au prix de réductions de dépenses et autres ajustements de dernière minute.

Critères d'évaluation quantitatifs et objectifs indicatifs

	Première revue		Deuxième revue		Troisième revue		Quatrième revue		Cinquième revue		Sixième revue		Septième			
	Fin déc. 2010		Fin juin 2011		Fin déc. 2011		Fin juin 2012		Fin déc. 2012		Fin juin 2013		Fin déc. 2013			
	Prog.	Aj. Eff.	Prog.	Aj. Eff.	Prog.	Aj. Eff.	Prog.	Aj. Eff.	Prog.	Aj. Eff.	Prog.	Aj. Eff.	Prog.	Aj. Eff.		
Critères d'évaluation																
Plancher du solde budgétaire de base	-119	-133	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Plancher du solde budgétaire global	...	...	-237	-155	-427	-455	-213	-181	-102	-425	-420	-203	-190	-155	-406	-420
Plafond des nouveaux emprunts extérieurs non concessionnels contractés ou garantis par l'État (millions \$)	0	...	0	...	500	...	300	...	300	...	300	...	800	...	300	...
Plafond des dépenses hors procédures régulières	0	...	0	...	0	...	0	...	0	...	0	...	0	...	0	...
Plafond des arriérés de paiements extérieurs de l'État	0	...	0	...	0	...	0	...	0	...	0	...	0	...	0	...
Plafond du montant des paiements en instance	50	...	48	...	50	...	45	...	50	...	50	...	40	...	50	...
Plafond de la dette non concessionnelle avec un élément don minimum de 15%	0	...	0	...	30	...	0	...	44	...	0	...	44	...	0	...
Objectifs indicatifs																
Plafond trimestriel de la part de la valeur des contrats du secteur public de gré à gré (%)	20	...	6	...	20	...	6	...	20	...	16	...	20	...	11	...
Plancher des dépenses sociales (% du total des dépenses)	35	...	41	...	35	...	41	...	35	...	35	...	35	...	41	...
Plancher des recettes fiscales	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1.434	...

Les résultats du programme sur le plan structurel ont été mitigés, car beaucoup de mesures ont été exécutées avec de longs retards.

Repères structurels, 2011-2014

	Observé	Observé avec retard	Non observé	Première revue	Deuxième revue	Troisième revue	Quatrième revue	Cinquième revue	Sixième revue	Septième revue	Huitième revue
				12/31/2010	6/30/2011	12/31/2011	6/30/2012	12/31/2012	6/30/2013	12/31/2013	6/30/2014
Déficit budgétaire, recettes fiscales, qualité des dépenses et gestion de la dette											
Préparer un plan d'action visant la budgétisation réaliste des dépenses permanentes de chaque ministère.											
Adoption de la loi de règlement par le Conseil des ministres											
Publier un décret sur le comité chargé du suivi de l'exécution du budget											
Créer des procédures pour l'entité responsable de la dette publique intérieure et extérieure											
Mettre en place un identifiant fiscal unique dans les opérations douanières											
Rendre opérationnelle la nouvelle Direction de la dette publique											
Établir une stratégie de la dette à moyen terme											
Mettre en forme finale le nouveau code des impôts et le déposer au Parlement											
Déposer le nouveau code des douanes au Parlement											
Gestion des finances publiques											
Soumettre une stratégie de réforme de la politique fiscale au Conseil des ministres											
Créer une nouvelle entité chargée de gérer la dette intérieure et extérieure et les interventions sur le marché											
Régler les montants finaux des dépenses extrabudgétaires et publier un communiqué de presse											
Formuler une stratégie assortie d'un calendrier pour la mise en place d'un compte unique du Trésor											
Parachever le compte unique du Trésor											
Adoption du projet de loi transposant la directive sur le code de transparence											
Lancer et achever une vaste enquête sur les agences et leurs missions											
Publier des informations sur les transactions foncières de l'État											
Établir un plan de restructuration de toutes les agences et entités comparables											
Évaluer les coûts et avantages des projets d'investissement dépassant 10 milliards de francs CFA											
Lancer le nouveau logiciel de gestion de la dette											
Transmettre au Parlement un projet de loi sur la divulgation des actifs											
Présentation par les cinq plus grandes agences de stratégies et exécution de contrats.											
Procéder à une analyse des coûts et des avantages avant la création de nouvelles agences											
Les analyses coûts-avantages des projets d'investissement seront communiquées à l'Assemblée nationale											
Le projet de loi de finances 2015 inclura une annexe comprenant la liste complète des agences											
Développement du secteur privé, climat des affaires, investissement et infrastructures											
Établir un plan de restructuration du secteur de l'énergie											
l'autoroute											
Publier des informations mensuelles sur le Fonds de soutien à l'énergie											
Parachever la loi pour le développement du leasing financier											
Achever un audit des ressources affectées à la prolongation de l'autoroute et le publier											
Achever une étude des ressources utilisées dans le secteur de la microfinance et leur impact											
Adopter un plan d'action pour réduire les subventions aux consommateurs d'électricité											
Établir un guide d'évaluation des projets											
Mettre en place la télédéclaration et le télépaiement des impôts pour les grandes entreprises											
Mettre en place la télédéclaration et le télépaiement des impôts pour tous les contribuables dans la région de Dakar											
Les rapports sur le contrat de performance de la SENELEC et l'audit seront publiés											
Le projet de loi de finances 2015 inclura une aide budgétaire directe et indirecte aux prix de l'énergie											

Bien qu'il y ait eu moins de repères durant la seconde moitié du programme, les résultats ont continué d'être mitigés.

Nombre de repères structurels par revue

	Première revue	Deuxième revue	Troisième revue	Quatrième revue	Cinquième revue	Sixième revue	Septième revue	Huitième revue
Nombre total de repères	6	6	7	3	3	5	5	5
Observés	4	3	2	1	1	0	1	2
Observés avec retard	2	2	2	2	1	3	2	2
Non observés	0	1	3	0	1	2	2	1
En pourcentage du total	100	100	100	100	100	100	100	100
Observés	67	50	29	33	33	0	20	40
Observés avec retard	33	33	29	67	33	60	40	0
Non observés	0	17	43	0	33	40	40	60

La conception et la conditionnalité de l'ISPE ont opportunément mis l'accent sur les domaines d'expertise du FMI et qui présentent une importance cruciale pour le Sénégal. Le programme a été principalement de nature budgétaire, et a ciblé la viabilité du budget et de la dette. Lors de la première revue, le principal critère d'évaluation du programme, le solde de base, a été changé pour basculer sur le solde budgétaire global afin d'insister davantage sur la viabilité de la dette. Pour surmonter les difficultés du recouvrement des recettes, un objectif indicatif sur les recettes fiscales a été adopté lors de la sixième revue. Par ailleurs, le programme a été doté d'une certaine souplesse sous la forme d'ajusteurs du déficit budgétaire pour permettre la pleine utilisation de tout le financement concessionnel. Les plafonds sur le financement extérieur non concessionnel et semi-concessionnel ont été relevés à plusieurs reprises pour permettre au Sénégal d'utiliser pleinement des ressources additionnelles pour financer les investissements dans des domaines essentiels au plan macroéconomique, tels que l'énergie et l'infrastructure.

Assistance technique

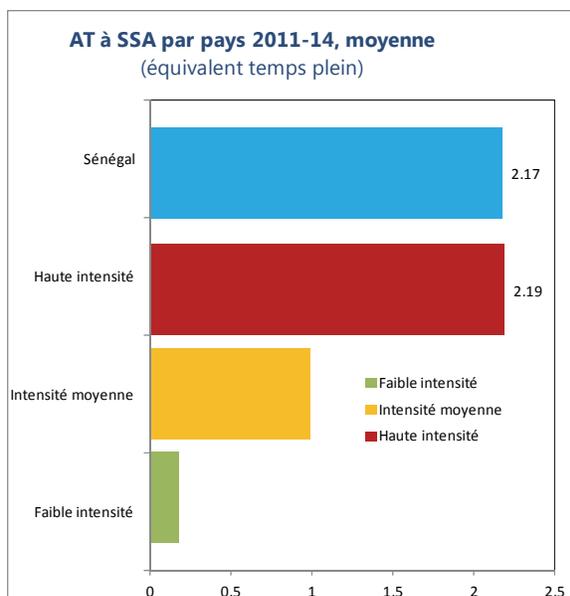
Pendant l'ISPE de 2011–14, le Sénégal a eu largement recours à l'assistance technique du FMI (graphique 35). En termes d'années-services du FMI/experts de courte durée (équivalent temps plein, ETP), le Sénégal se classe dans le quartile supérieur des pays d'Afrique subsaharienne, avec une moyenne de 2,2 années d'assistance technique fournies pendant la période de l'ISPE. En termes de volume, l'assistance technique au Sénégal a nettement dépassé celle offerte aux autres pays de l'UEMOA, à l'exception du Togo. Cette assistance technique était comparable à celle fournie au Mozambique, au Nigéria et à la République démocratique du Congo. Les responsables sénégalais ont reçu plus de formation de l'Institut pour le développement des capacités que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.

L'assistance technique du FMI au Sénégal s'est centrée sur plusieurs domaines prioritaires. Environ 90 % a été consacrée, directement ou indirectement, aux finances publiques, contre 50 % dans les autres pays d'Afrique subsaharienne. Pour renforcer la gestion des finances publiques du Sénégal, l'assistance technique du FMI a insisté sur le renforcement de la comptabilité budgétaire, l'amélioration de la couverture et de l'actualité de la communication des données budgétaires, le renforcement de la gestion de la trésorerie, l'établissement d'un compte unique du Trésor et la mise en œuvre des directives de gestion des finances publiques de l'UEMOA. Parmi les priorités de l'assistance technique liée à la politique fiscale, on citera le soutien à la mise au point d'un nouveau code des impôts, les réformes de la TVA, notamment du système de crédits et exonérations de TVA, l'impôt sur le revenu et la taxation du système

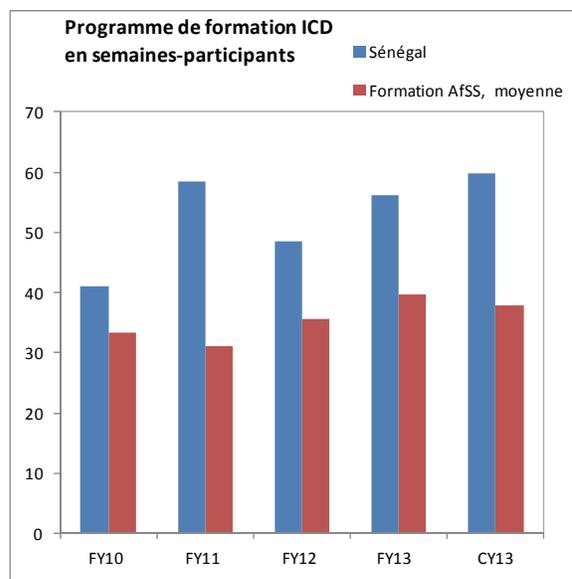
bancaire. Les réformes des administrations fiscale et douanière ont visé la modernisation des structures fonctionnelles (par exemple, création d'un bureau de taille moyenne des contribuables à Dakar) et le renforcement des audits basés sur le risque pour améliorer le civisme fiscal. L'assistance technique sur la gestion de la dette a contribué à la création d'une cellule unique de gestion de la dette au sein du Ministère des finances de même qu'à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de gestion de la dette. Enfin, le Sénégal a continué à renforcer les statistiques macroéconomiques, notamment la production de comptes nationaux trimestriels et l'introduction d'un indice des prix à la production, l'objectif ultime consistant à se conformer aux Normes spéciales de diffusion des données (NSDD). Le Sénégal étant membre de l'UEMOA, ses besoins en assistance technique dans les secteurs monétaire et financier ont été satisfaits principalement au niveau régional.

Graphique 4. Assistance technique du FMI

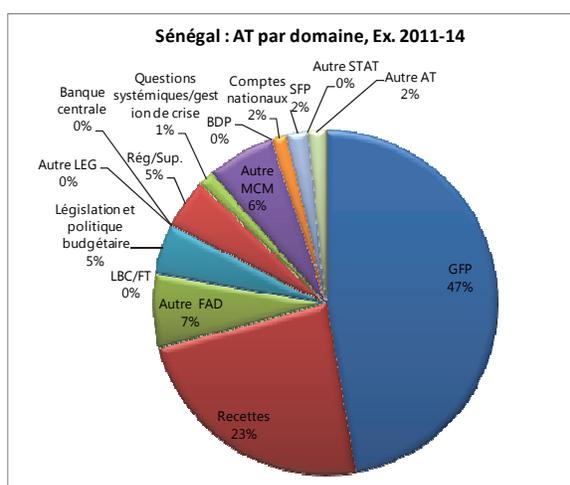
a.



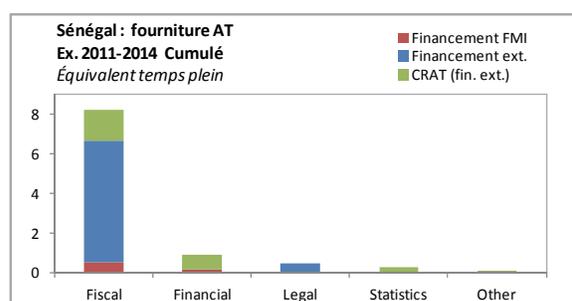
b.



c.



d.



Source : rapports des services du FMI.

Conclusions

Les résultats macroéconomiques du Sénégal dans le cadre du programme appuyé par l'ISPE ont été satisfaisants. Les grands objectifs du programme — plus forte croissance, viabilité du budget et de la dette — ont été atteints et la stabilité macroéconomique globale préservée, bien que certains résultats aient été moins favorables que programmés initialement. Le taux de croissance obtenu et les politiques budgétaires n'ont en effet pas été suffisants pour faire visiblement reculer la pauvreté et améliorer les autres indicateurs sociaux. Si les autorités ont fixé dans leurs stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté des objectifs suffisamment élevés pour obtenir la croissance et les résultats budgétaires et sociaux recherchés, les projections se sont révélées par trop ambitieuses et non conformes aux tendances historiques. Des attentes irréalistes se sont traduites par des biais systématiques à la hausse des projections du programme pour les principales variables macroéconomiques.

Les résultats du Sénégal dans le cadre du programme appuyé par l'ISPE ont été des balises importantes pour guider les réformes intérieures et leur soutien extérieur. Les résultats macroéconomiques satisfaisants et le respect des principaux critères d'évaluation quantitatifs ont été quelque peu éclipsés par les lenteurs de mise en œuvre sur le plan structurel. Il existe de solides arguments en faveur de la poursuite d'une coopération active entre le FMI et le Sénégal, dans le contexte d'un programme ou de la surveillance normale.

L'assistance technique du FMI au Sénégal a été utile dans l'accompagnement des réformes importantes. Les domaines prioritaires devraient globalement rester les mêmes, mais s'il convient d'insister davantage sur la mise en œuvre et le suivi des conseils préalablement fournis. À court terme, le recouvrement des impôts et la rationalisation des dépenses sont les deux domaines prioritaires en matière d'assistance technique qui pourraient contribuer à une meilleure gestion des résultats budgétaires, à réduire le recours nécessaire à des ajustements ad hoc perturbateurs, et à améliorer la prévisibilité budgétaire globale. Une assistance technique supplémentaire en gestion de la dette publique, politique budgétaire stratégique et gestion des finances publiques sera nécessaire. Il faudra sans doute insister sur la gestion des investissements publics compte tenu de l'augmentation prévue des dépenses d'infrastructures dans le cadre du PSE.

Bibliographie

- Ajodhia, V., W. Mulder, and T. Slot. 2012. *Tariff Structures for Sustainable Electrification in Africa*. Arnhem, Netherlands: KEMA.
- Arze del Granado, J., D. Coady, and R. Gillingham. 2010. "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries." IMF Working Paper 10/202, International Monetary Fund, Washington. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10202.pdf>.
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie. 2013. *Enquête Nationale Sur le Secteur Informel au Sénégal* (ENSIS 2011).
- Banque mondiale. 2008. *Senegal — Poverty Assessment*. Report No. 44455-SN. Washington
- . 2014a. "Republic of Senegal: Social Safety Net Assessment." Washington.
- . 2014b. "International Development Association Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 26.20 Million (US\$40.50 Million Equivalent) to the Republic of Senegal for a Social Safety Net Project." Washington.
- . 2013. "Doing Business Indicators." Washington. <http://www.doingbusiness.org>.
- Berg, A., J. Ostry, and J. Zettelmeyer. 2012. "What Makes Growth Sustained?" *Journal of Development Economics* 98: 149–66.
- Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou. 2011. "Investing in Public Investment Efficiency." IMF Working Paper 11/37, International Monetary Fund, Washington.
- Fonds monétaire international (FMI). 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, IMF Policy Paper. Washington, January. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>.
- . 2014a. *Budget Institutions in G-20 Countries: An Update*. Washington, May. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14233.htm>.
- . 2014b. *Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries—The Role of Structural Transformation and Diversification—Background Notes*. Washington, March. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/030514a.pdf>.

- . 2014c. *West African Economic and Monetary Union. Staff Report on Common Policies for Member Countries*. Washington, March.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1484.pdf>.
- Hausmann, R., L. Pritchett, and D. Rodrik. 2005. "Growth Accelerations." *Journal of Economic Growth* 10: 303–29.
- Henn, Christian, Chris Papageorgiou, and Nikola Spatafora. 2013. "Export Quality in Developing Countries." IMF Working Paper 13/108, International Monetary Fund, Washington.
- Ilizetzi, E., E. G. Mendoza, and C. A. Végh. 2010. "How Big (Small) Are Fiscal Multipliers?" Working Paper 16479, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Kraay, A. 2010. "How Large Is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending." Policy Research Working Paper 5500, World Bank, Washington.
- Mauro, P. 2011. *Chipping Away at the Public Debt—Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment*. Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons.
- Ricci, L., G.-M. Milesi-Ferretti, and J. Lee. 2008. "Real Exchange Rates and Fundamentals: A Cross-Country Perspective." IMF Working Paper 08/13, International Monetary Fund, Washington.
- Spilimbergo, A., S. Symansky, and M. Schindler. 2009. "Fiscal Multipliers." Staff Position Note 09/11, International Monetary Fund, Washington.
- Tokarick, S. 2010. "A Method for Calculating Export Supply and Import Demand Elasticities." IMF Working Paper 10/180, International Monetary Fund, Washington.
- Vitek, F. 2012. *Exchange Rate Assessment Tools for Advanced, Emerging, and Developing Economies*. Washington: International Monetary Fund.

Making Senegal a Hub for West Africa (French)

