



SÉNÉGAL

QUESTIONS GÉNÉRALES

Janvier 2015

Ce document de la série des Questions générales relatif au Sénégal a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de document de référence aux fins des consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment de sa préparation, achevée le 3 décembre 2014.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18,00 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington, D.C.



SÉNÉGAL

QUESTIONS GÉNÉRALES

3 décembre 2014

Approuvé par
Le Département Afrique

Préparé par : Olivier Basdevant (Département Moyen-Orient et Asie centrale), Aline Coudouel, Salifou Issoufou, Renaud Duplay (Département des finances publiques), Alexei Kireyev, Albert Touna Mama, Ali Mansoor, Carlos Mulas-Granados (Département des finances publiques), Monique Newiak, Gillian Nkhata, Yanmin Ye.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
ENCADRÉS	
1. Principales conclusions et recommandations	6
RÉALISATION DE L'OBJECTIF DE CROISSANCE DU PSE	7
A. Antécédents internationaux	8
B. Promotion des exportations et de la qualité des produits d'exportation, et expansion vers de nouveaux marchés	9
C. Remédier aux contraintes au niveau de l'offre	11
D. Promotion d'une croissance inclusive	13
GRAPHIQUES	
1. Pays comparateurs et pays très endettés ¹	10
2. Échanges bilatéraux de marchandises : États-Unis – Sénégal	11
3. Projections de croissance du PIB réel selon différentes hypothèses de multiplicateur budgétaire	13
4. Facteurs de prolongation des périodes de croissance positive	15
5. Vulnérabilité aux effets de contagion de l'économie mondiale	17

CONSOLIDATION DU CADRE BUDGÉTAIRE SÉNÉGALAIS	21
A. Résultats budgétaires de la décennie écoulée	21
B. Défis pour les finances publiques dans le cadre du PSE	24
C. Renforcement des finances publiques et du cadre budgétaire Sénégalais	27
D. Conclusions et recommandations	30

GRAPHIQUES

1. Évolution des dépenses et des recettes au Sénégal, 2000–14	21
2. Augmentation des postes de dépenses, 2003–14	22
3. Masse salariale en pourcentage des recettes, 2014	23
4. Composition de la masse salariale, 2002–13	23
5. Composition des dépenses d'équipement, 2009–13	24
6. Composition des dépenses publiques prévue par le PSE, 2014–18	25
7. Ecart entre le budget approuvé et les résultats	26
8. Indice global des institutions budgétaires	28
9. Composantes de l'indice des institutions budgétaires	29

STABILITÉ EXTÉRIEURE

A. Compte des transactions courantes et déficits jumeaux	32
B. Résultats des exportations	34
C. Investissement direct étranger et envois de fonds	35
D. Compétitivité structurelle	37
E. Compétitivité des prix	38
F. Adéquation des réserves	40
G. Risques liés à la dette	40
H. Réformes visant à développer les exportations	43

GRAPHIQUES

1. Déficit courant et déficit budgétaire (en pourcentage du PIB)	33
2. Résultats à l'exportation et taux de change (indice 2000 = 100)	34
3. Envois de fonds des travailleurs	36
4. Facilité à conduire des affaires, 2013	37
5. Indice de compétitivité mondiale	38
6. Taux de change effectif, nominal et réel (Indice 2000 = 100)	39

CROISSANCE, TRANSFORMATION STRUCTURELLE ET DIVERSIFICATION DES**EXPORTATIONS** _____ **46**

A. Facteurs de Production _____ 47

B. Diversification des Exportations _____ 50

C. Qualité des produits _____ 55

D. Secteur informel _____ 57

E. Conclusions _____ 57

ENCADRÉS

1. Diversification et qualité des exportations _____ 50

GRAPHIQUES

1. Croissance et volatilité _____ 47

2. Productivité _____ 49

3. Diversification de l'exportation _____ 52

4. Qualité agricole et manufacturière _____ 55

5. Concentration et qualité des exportations _____ 56

6. Secteur non agricole informel _____ 58

TABLEAUX

1. Volatilité de production et diversification des produits en Afrique subsaharienne _____ 53

2. Volatilité de production et diversification des partenaires commerciaux en Afrique
subsaharienne _____ 54**RÉSOUTRE LE PUZZLE DE L'ÉLECTRICITÉ** _____ **60**A. Le Secteur de l'électricité est source à la fois de problèmes et de possibilités pour le
PSE _____ 60

B. Réformes efficaces dans le secteur de l'électricité _____ 63

C. Conclusion _____ 65

Bibliographie _____ 66

GRAPHIQUES

1. Coûts budgétaires du secteur de l'électricité _____ 62

DISPOSITIFS DE PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL	67
A. Riposte de l'État aux Chocs et Dispositifs de Protection Existants	67
B. Regain d'efforts pour établir un système national de protection sociale efficace	73
C. Recommandations pour consolider davantage le système national de protection sociale	73
Bibliographie	76
ENCADRÉS	
1. Programmes de protection sociale au Sénégal en 2011	72
GRAPHIQUES	
1. Dépense en subventions	68
2. Pauvreté, chocs et consommation	69
3. Dépenses	70
4. Coût par bénéficiaire des différents programmes	71
RÉSULTATS ENREGISTRÉS DANS LE CADRE DE L'ISPE 2011-14	77
A. Résultats macroéconomiques	78
B. Résultats du programme	83
C. Assistance Technique	85
D. Conclusions	86
GRAPHIQUES	
1. Évolution de la situation macroéconomique	79
2. Résultats budgétaires détaillés	81
3: Résultats dans le cadre de l'ISPE 2011-14	84
4. Assistance technique du FMI	86
TABLEAUX	
1. Erreurs de projection de croissance	78

INTRODUCTION

1. 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.

2. Le PSE s'articule selon trois axes : i) une croissance plus forte et durable, de l'ordre de 7 % à 8 %, fondée sur une mutation structurelle portée par l'IDE et les exportations; ii) développement humain et protection sociale; et iii) 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.

3. La présente publication définit le dosage de mesures nécessaire à la réussite du PSE. L'enjeu majeur pour le Sénégal consiste à accélérer, élargir et approfondir les réformes. Les conditions institutionnelles nécessaires à cette fin 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, et devrait être en mesure de le faire 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, dégagant ainsi des ressources pour l'investissement public.

4. Le document s'articule comme suit. La section 1 analyse les difficultés rencontrées pour atteindre le statut de pays émergent en se fondant sur l'expérience d'autres pays qui ont suivi cette trajectoire au cours des vingt dernières années. Elle examine ensuite les conditions nécessaires à une accélération de la croissance au Sénégal. La section 2 étudie les possibilités de renforcer le cadre budgétaire national pour appuyer l'exécution du PSE tout en maintenant le risque de surendettement à un faible niveau. La section 3 présente une évaluation de la stabilité extérieure du pays. La section 4 s'interroge sur la façon d'améliorer la structure de l'économie sénégalaise de manière à la rendre plus compétitive et à diversifier ses exportations. La section 5 se penche sur le problème de l'électricité en tant qu'obstacle primordial à l'accélération de la croissance. La section 6 plaide en faveur du développement et du renforcement des systèmes de protection sociale, en particulier pour protéger les populations pauvres et les plus vulnérables dans le contexte d'une mutation structurelle majeure. Enfin, la section 7 évalue les résultats du Sénégal dans le cadre du programme au titre de l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE) 2011–14.

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 goulets 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 et sa vulnérabilité aux chocs demeurent inacceptablement élevés.* 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'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.

RÉALISATION DE L'OBJECTIF DE CROISSANCE DU PSE¹

Cette section propose une analyse des facteurs susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs de croissance du Plan Sénégal Émergent (PSE). Elle compare dans un premier temps l'expérience de pays qui ont instauré la croissance à celle de pays qui ont accru leur endettement en augmentant les dépenses publiques sans les accompagner de réformes. Elle analyse ensuite les difficultés auxquelles le Sénégal est confronté et en dégage les trois observations suivantes : libérer le potentiel de croissance national appellerait i) une action vigoureuse sur les contraintes de l'offre, comme le cadre réglementaire et un environnement économique favorable à l'IDE et aux PME, associée à des investissements dans le capital humain et l'infrastructure; ii) la résorption des inégalités grâce à la création d'emplois privés dans le secteur formel et une plus grande égalité d'accès aux services d'éducation et de santé; et iii) la planification de mesures en cas de chocs défavorables afin d'assurer le maintien d'une marge budgétaire suffisante pour financer le plan d'investissement du PSE.

1. Le Plan Sénégal Émergent appelle à faire du Sénégal une économie émergente à l'horizon 2035 et un carrefour stratégique pour la région. Il a pour ambition 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 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.

2. Les antécédents internationaux permettent de penser que les objectifs du PSE sont réalisables. Par le passé, des accélérations de croissance ont été fréquemment observées, quoiqu'imprévisibles. Cela posé, celles qui ont été déclenchées par des réformes économiques ont généralement été durables.² Par ailleurs, 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 prolonger.³

3. 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,

¹ Préparé par Ali Mansoor, Albert Touna Mama, Olivier Basdevant et Salifou Issoufou avec le concours de Yanmin Ye.

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 des accélérations durables 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 : «croissance, transformation structurelle et diversification des exportations».

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 tiennent 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.

4. 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, notamment d'IDE et 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. Il est avéré que la 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 pourrait enclencher un cycle vertueux grâce auquel l'amélioration du taux de croissance augmenterait 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.

A. Antécédents internationaux

5. 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).

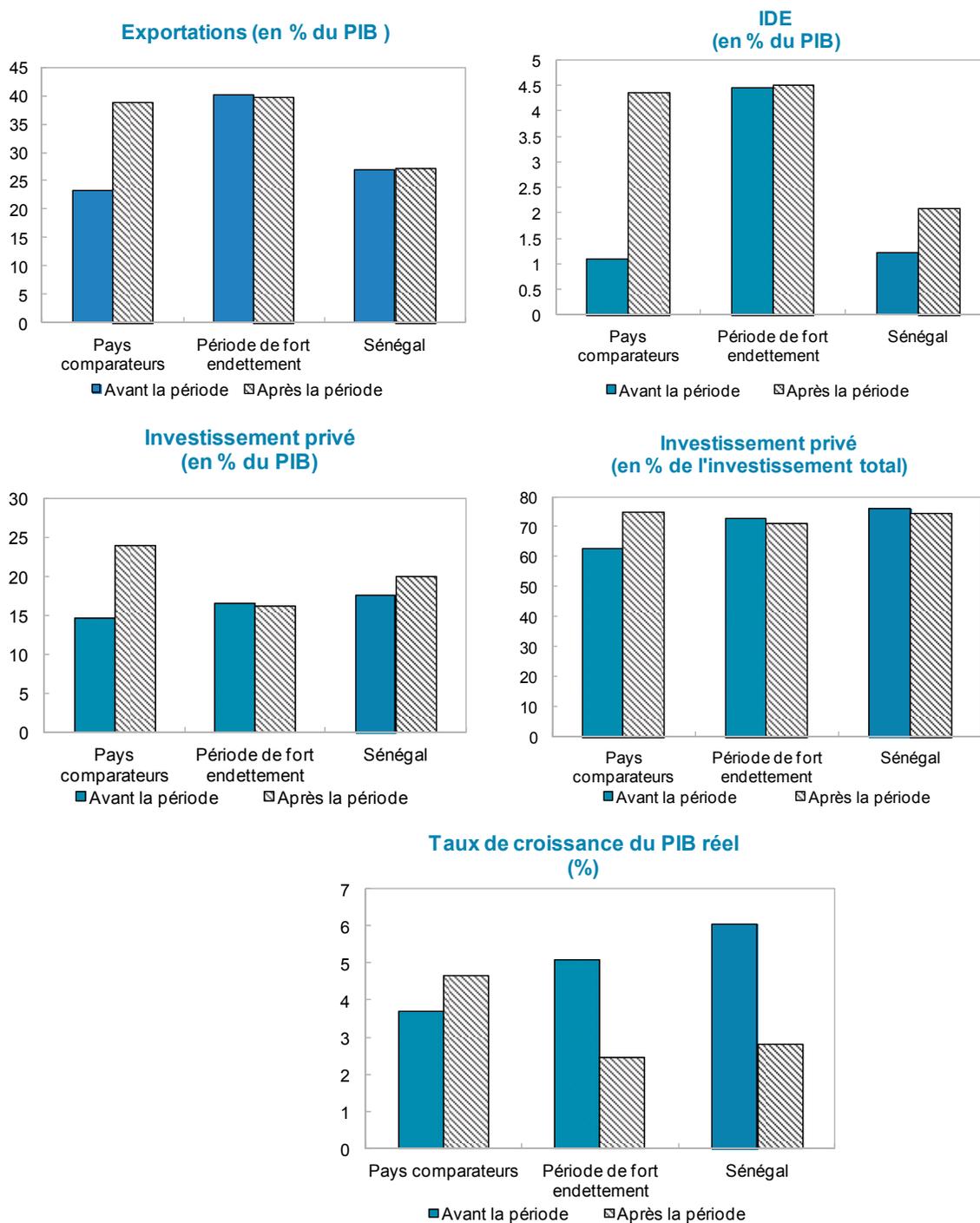
6. Par le passé, les pays qui ont lancé d'importants programmes d'investissement ont connu des fortunes diverses. Entre 1990 et 2013, 46 pays ont enregistré une croissance moyenne du PIB réel par habitant, en parité de pouvoir d'achat, de 5 % au moins tandis que 43 autres accumulaient une dette qui n'a 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 Nam.⁴

⁴ Cette liste ne compte que trois pays d'Afrique subsaharienne (AfSS) et comprend la Chine et l'Inde. On pourrait objecter qu'il serait 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 dégageant des enseignements fondamentaux des mesures et réformes que des pays comme la Chine, l'Inde et les autres pays comparateurs à revenu intermédiaire ont parvenus à définir et à appliquer pour atteindre leur statut actuel.

7. 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.

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

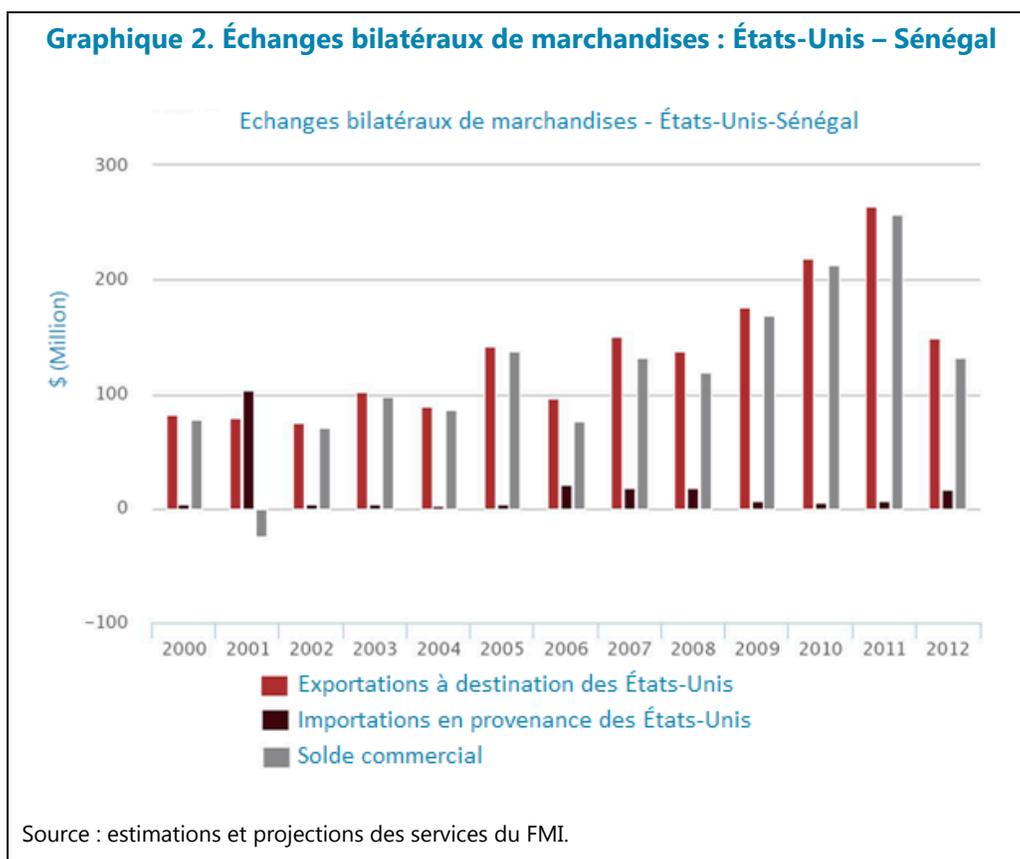
8. Maurice, qui compte parmi les 10 pays comparateurs, offre au Sénégal un exemple à suivre. En effet, ce pays a réalisé des objectifs similaires à ceux définis par le PSE en encourageant les exportations et en tirant parti des accords commerciaux. Malgré la rareté de ses ressources naturelles et une 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.

9. 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 l'AGOA, les importations américaines en provenance du Sénégal demeurent marginales (graphique 3). 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.



C. Remédier aux contraintes au niveau de l'offre

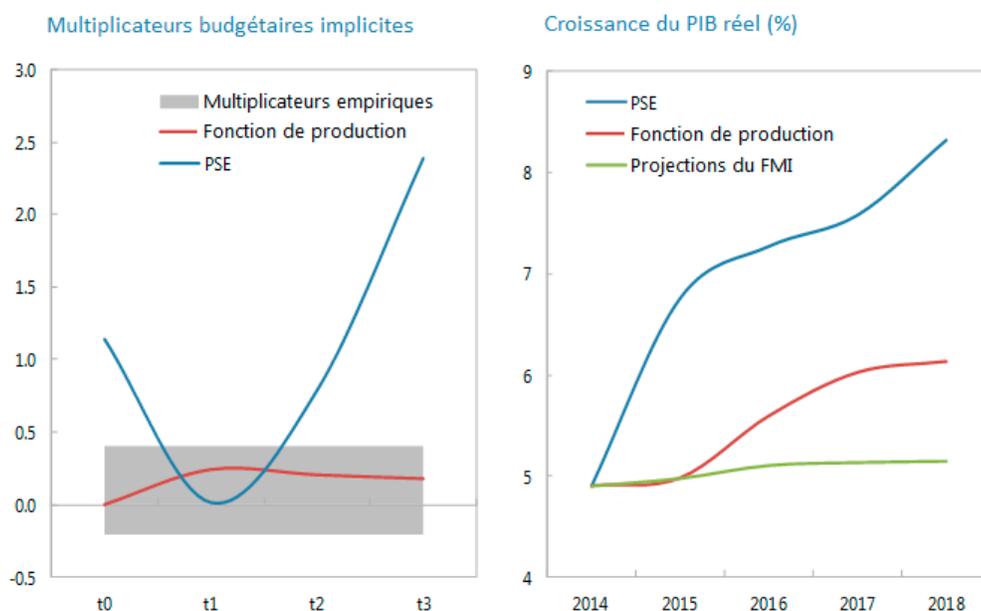
10. Il faudra peut-être plus de temps que prévu pour remédier aux contraintes au niveau de l'offre, car une masse critique de réformes doit être en place avant que l'objectif de croissance ne puisse être réalisé. Comme il faudra du temps pour promulguer ces réformes, il

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 prendre du temps. Il faudra en outre du temps pour que les nouveaux projets d'investissement se concrétisent 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, car 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 tout particulièrement 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).

11. 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 les entrées d'investissement étranger, nécessaire pour réaliser son potentiel de croissance de manière à ce que celle-ci profite au plus grand nombre.

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 Vegh (2010) estiment à 0,18 le multiplicateur cumulé à long terme pour 24 pays en développement.

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



Source : estimations et projections des services du FMI.

D. Promotion d'une croissance inclusive

12. Les mesures visant à favoriser une croissance inclusive énoncées dans le PSE seront indispensables pour instaurer durablement une croissance plus forte. 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.

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 2 % au moins 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.

13. Les résultats du Sénégal sont relativement inférieurs à la moyenne des pays 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 des régimes) 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. Cela montre que des mesures visant à attirer les investisseurs étrangers seront essentielles 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 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

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

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 traduirait par une note de 1 sur l'indice d'ouverture aux échanges.

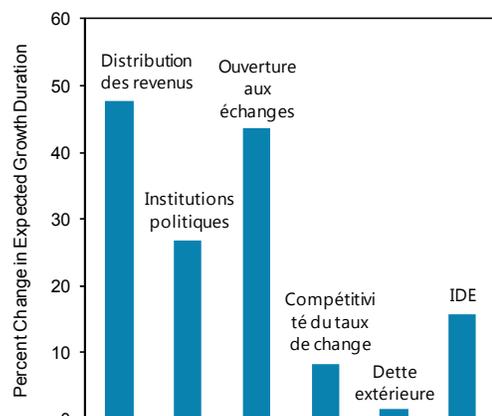
⁹ Durant les phases de croissance recensées, le Sénégal a obtenu une note nettement inférieure en ce qui concerne les institutions démocratiques, mais il a depuis accompli des progrès appréciables, que les changements politiques pacifiques mettent en évidence, et a obtenu une note élevée sur l'indice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

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 avait été identique à celle des quatre pays comparateurs, sa phase de croissance aurait pu 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.

14. Ainsi, dans le cadre de l'exécution du PSE, les autorités sénégalaises auraient intérêt à privilégier des mesures concrètes visant à réduire les inégalités. En particulier, les mesures généralement les plus efficaces pour résorber durablement les inégalités de revenus s'appuient sur la création d'emplois dans le secteur structuré privé et l'investissement dans le capital humain, autrement dit, la réduction des inégalités d'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 les pauvres 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.

Graphique 4. Sénégal : Facteurs de prolongation des périodes de croissance positive

Facteurs ayant contribué à des périodes prolongées de croissance positive du PIB par habitant



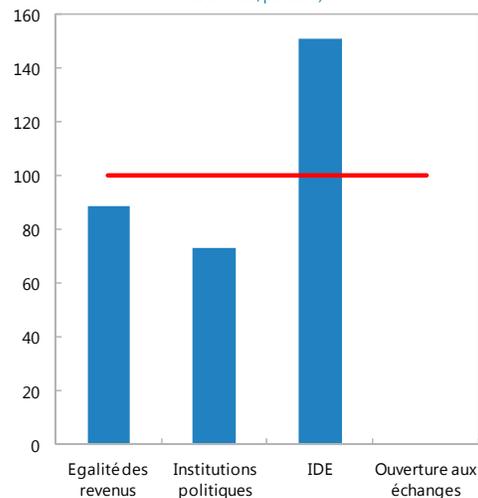
*IDE: Investissement Direct Etranger

La hauteur de la colonne indique pour chaque variable l'augmentation en pourcentage de la période résultant de la progression de cette variable du 50e centile au 60e centile, les autres variables se situant au 50e centile, à l'exception de l'autocratie, qui n'est pas une variable permanente. Pour l'autocratie, le graphique illustre l'effet d'une évolution d'une note 1 (50e centile) à 0 (73e centile).

Source: Berg, Ostry, et Zettelmeyer (2008) et calculs de l'auteur.

Résultats du Sénégal pendant les périodes de croissance positive par rapport aux pays comparateurs

(Ratio of Senegal values compared to the average in comparator countries, percent)



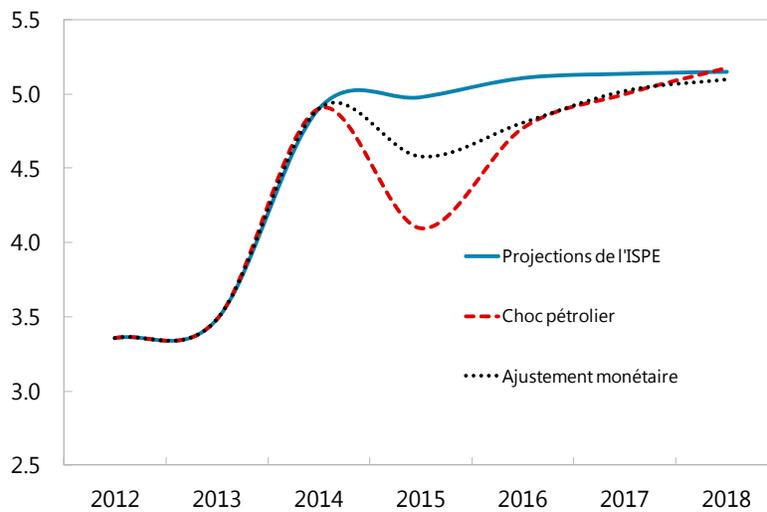
Source: estimations des services du FMI.

15. Les autorités doivent absolument prévoir des mesures d'urgence, car 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 appellerait une exécution des réformes dans les délais prévus pour que le rebond de croissance se matérialise, créant ainsi 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 Cette évolution pourrait accentuer la pression sur les équilibres budgétaires en réduisant le volant budgétaire disponible pour l'investissement. Pour atténuer ce risque, un exercice de planification et de hiérarchisation s'impose pour que les dépenses d'investissement (humain et matériel) déterminantes pour le PSE ne soient pas compromises. La planification pourrait reposer sur i) la rationalisation des dépenses publiques, par l'exécution dans les délais de la réforme du secteur de l'électricité par exemple, car les subventions au secteur seront alors moins nécessaires, et ii) 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 i) le resserrement des conditions monétaires dans les pays avancés, qui réduirait la demande de produits sénégalais, et ii) 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. Sénégal : Vulnérabilité aux effets de contagion de l'économie mondiale**Croissance du PIB Réel**

(Pourcent)



Source: autorités sénégalaises, calculs des services du FMI.

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

Pays à forte croissance et pays comparateurs

La liste des pays à forte croissance se compose de 46 pays dont le taux de croissance annuel du PIB par habitant, en PPA, s'est élevé à 5 % au moins entre 1990 and 2013.¹¹

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

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 dollars.¹²
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.

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* : i) la période observée couvre les années 1990–2013; ii) la série utilisée pour déterminer la croissance moyenne est le PIB réel par habitant, en PPA; et iii) le seuil est fixé à 5 %.

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.

Pays très endettés

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

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.

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

Pays comparateurs: périodes de croissance											
Période	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	
Cabo-Verde	1993	2003	Inde	1994	2011	Sri Lanka	2005	2012	Ouganda	1999	2013
Chine, R.P. continentale	1991	2013	Indonésie	1990	1997	Tunisie	NA	NA	Vietnam	1992	2007
Guyana	1991	1997	Maurice	NA	NA						

Pays ayant connu des périodes de fort endettement											
Période	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	Début	Fin	
Antigua-et-Barbuda	1997	2004	Croatie	2008	2013	Jamaïque	1999	2003	Serbie, Ré	2008	2013
Bahamas	2001	2013	Chypre	1995	2004	Lituanie	2008	2013	Seychelles	1990	2001
Barbade	1999	2013	Dominique	1997	2001	Macédoine	2008	2013	Afrique du	2008	2013
Bélarus	2005	2011	Egypte	2008	2013	Malawi	2007	2013	Saint-Kitts	1996	2005
Bénin	2006	2013	El Salgado	2008	2013	Malte	1995	1999	Sainte-Luc	1990	2005
Bolivie	2000	2004	Erythrée	2004	2008	Monténégro	2007	2013	Saint-Vinc.	1997	2005
Bosnie-Herzégovine	2007	2013	Gambie	2007	2013	Maroc	2008	2013	Suriname	1996	2000
République centrafricaine	2000	2005	Grenade	1999	2013	Niger	2008	2013	Ukraine	2007	2013
Colombie	1996	2003	Haiti	1999	2003	Paraguay	1996	2002	Venezuela	2008	2013
Congo, République du	1990	1994	Honduras	2008	2013	Philippines	1998	2003	Yémen, Ré	2008	2013
Costa Rica	2008	2013	Hongrie	2001	2013	Sénégal	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).

Bibliographie

Berg, A., J. Ostry, J. Zettelmeyer, 2012, "What Makes Growth Sustained?" *Journal of Development Economics*, 98, 149-166.

Hausmann, R., L. Pritchett, D. Rodrik, 2005, "Growth Accelerations," *Journal of Economic Growth*, 10, 303-329.

Ilzetzki, E., E.G. Mendoza, C.A. Vegh, 2010, "How Big (Small) are Fiscal Multipliers?" NBER Working Paper 16479.

Kraay, A., 2010, "How Large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending" *The World Bank Policy Research Working Paper Series* 5500.

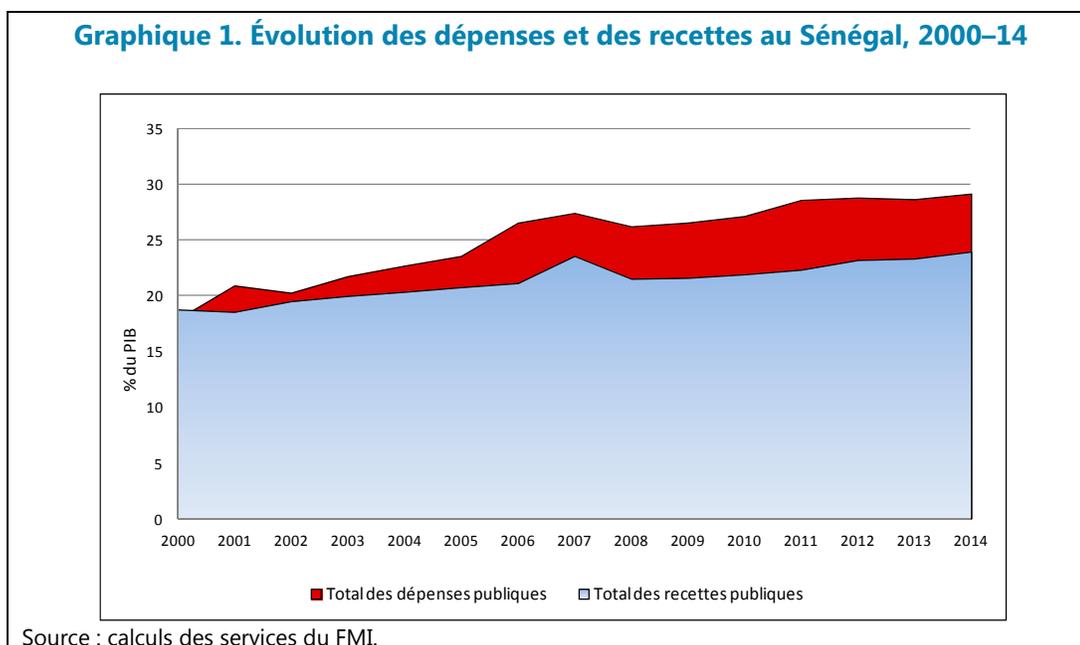
Spilimbergo, A., S. Symansky, M. Schindler, 2009, "Fiscal Multipliers," *IMF Staff Position Note* 09/11.

CONSOLIDATION DU CADRE BUDGÉTAIRE SÉNÉGALAIS¹

Le 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.

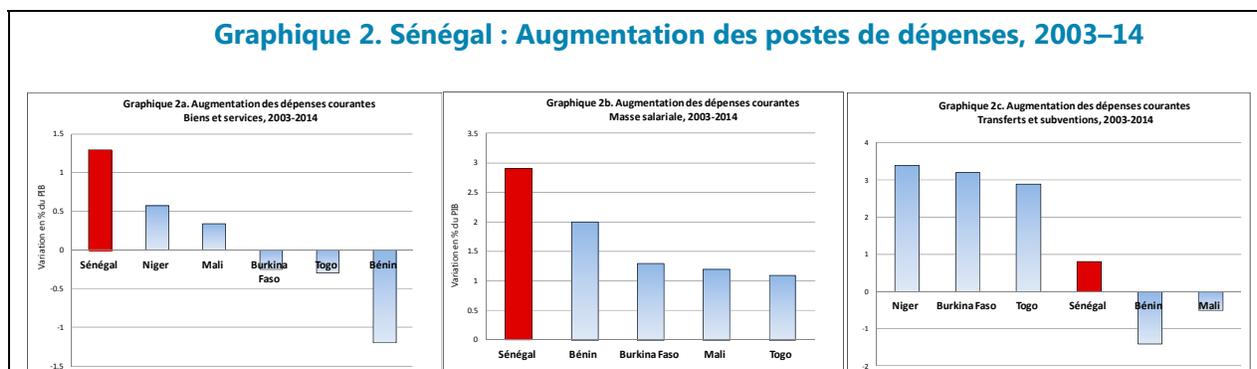
A. Résultats budgétaires de la décennie écoulée

1. 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 1), 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 depuis l'allègement de la dette obtenu au titre de l'Initiative 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.



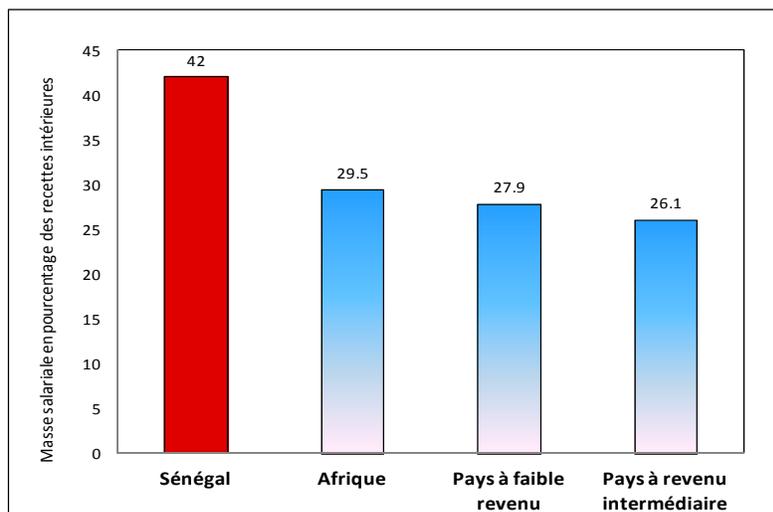
¹ Rédigé par Carlos Mulas-Granados (Département des finances publiques) avec la contribution d'Olivier Basdevant (Département Moyen-Orient et Asie centrale) et de Renaud Duplay (Département des finances publiques).

2. 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 2).²

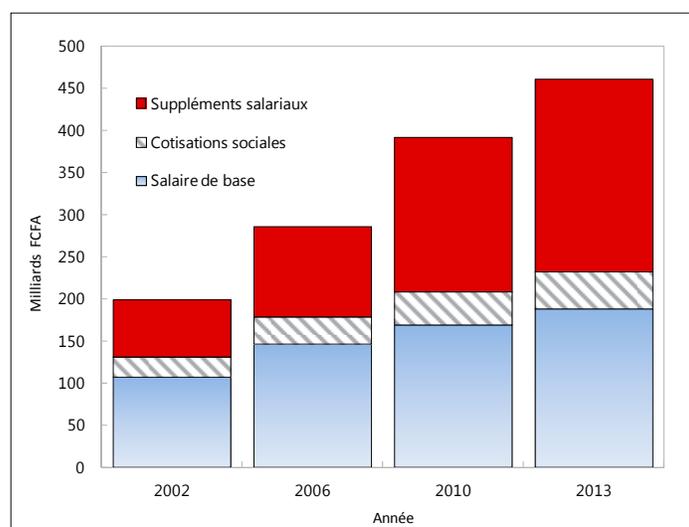


3. Le niveau relativement élevé de la masse salariale, en pourcentage des recettes intérieures, conduit à s'interroger sur sa viabilité. En 2014, la masse salariale consolidée représente 42 % environ des recettes intérieures, niveau nettement supérieur à la moyenne de l'Afrique (30,7 %) et à celle des pays à faible revenu (26 %) (graphique 3). Ce pourcentage dépasse en outre largement le critère de convergence de l'UEMOA dont le plafond est fixé à 35 % des recettes intérieures. Les effectifs de la fonction publique au Sénégal (150.000 employés environ) s'inscrivent dans les normes internationales, mais le gonflement de la masse salariale est presque entièrement dû aux suppléments salariaux et aux primes. Les indemnités et autres suppléments salariaux ont enregistré une hausse considérable au cours de la décennie écoulée, la part des salaires de base dans la masse salariale ayant en revanche accusé un recul substantiel durant cette même période (graphique 4). Les primes sont un outil essentiel pour attirer les talents et promouvoir une gestion de la performance axée sur les résultats, mais leur forte augmentation semble excessive au regard du bilan modeste des réformes sectorielles et des résultats macroéconomiques de la dernière décennie. Dans ce contexte de manque à percevoir sur les recettes, l'ampleur de la masse salariale consolidée est une source majeure de préoccupations.

² Les chiffres concernant les dépenses courantes et les dépenses d'investissement utilisés ici diffèrent des chiffres du budget publiés, car 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 3. Masse salariale en pourcentage des recettes, 2014

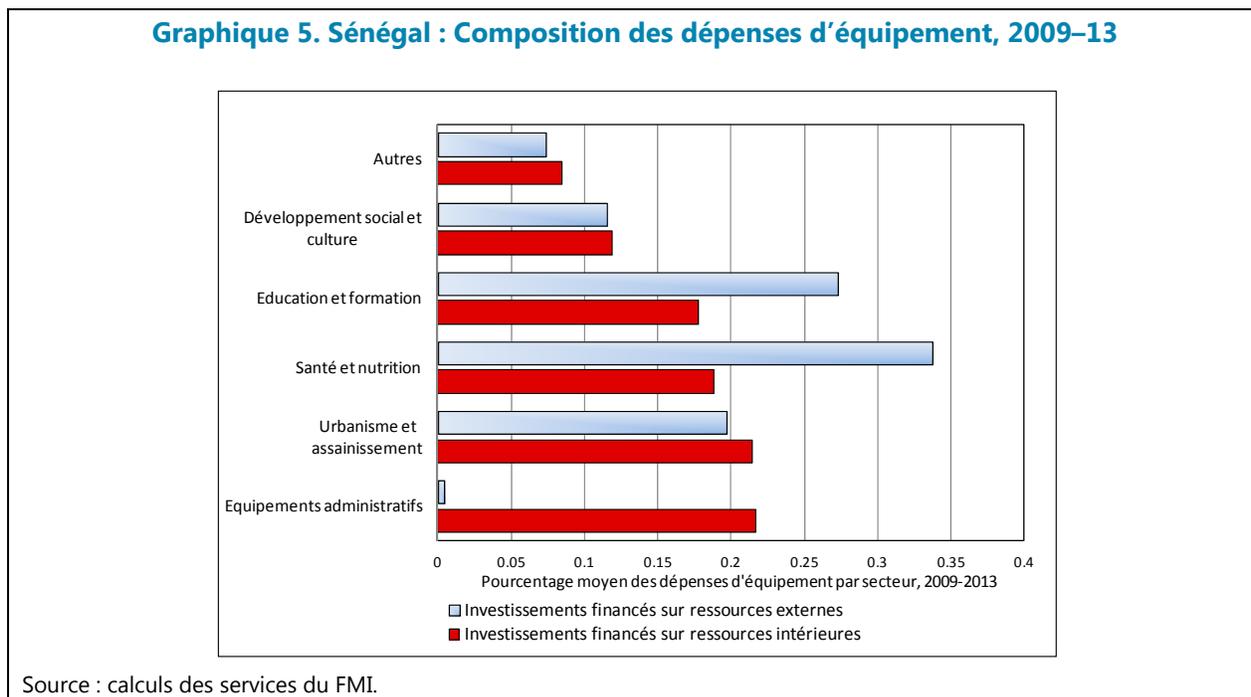
Source : calculs des services du FMI.

Graphique 4. Sénégal : Composition de la masse salariale, 2002–13

Source : calculs des services du FMI.

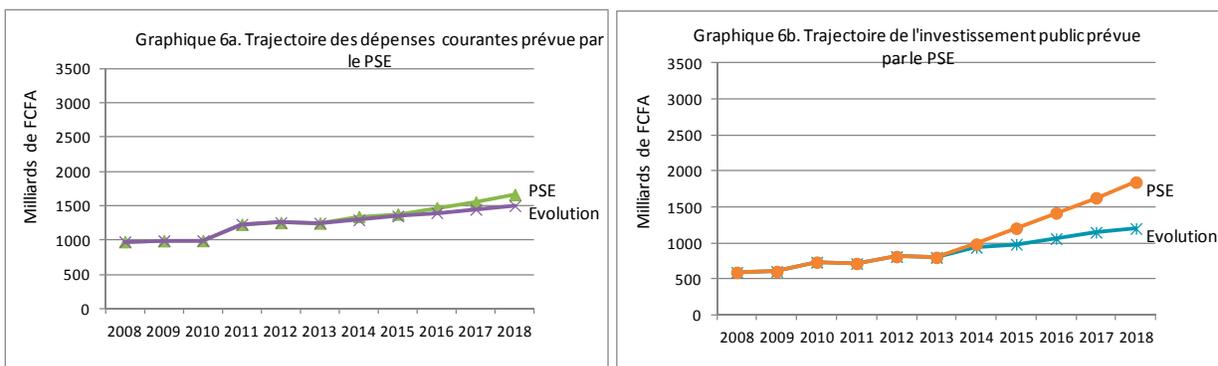
4. Les dépenses d'investissement ont sensiblement augmenté ces dix dernières années. En pourcentage du PIB, le budget qui leur est alloué a quasiment doublé depuis 2008 pour atteindre quelque 7 % du PIB en 2014. Un petit nombre d'agences autonomes l'exécutent à près de 80 %. Les dépenses d'investissement 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 5). 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.



B. Défis pour les finances publiques dans le cadre du PSE

5. 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 tendancielles (graphique 6).

Graphique 6. Sénégal : Composition des dépenses publiques prévue par le PSE, 2014–18

Sources : autorités sénégalaises; calculs des services du FMI.

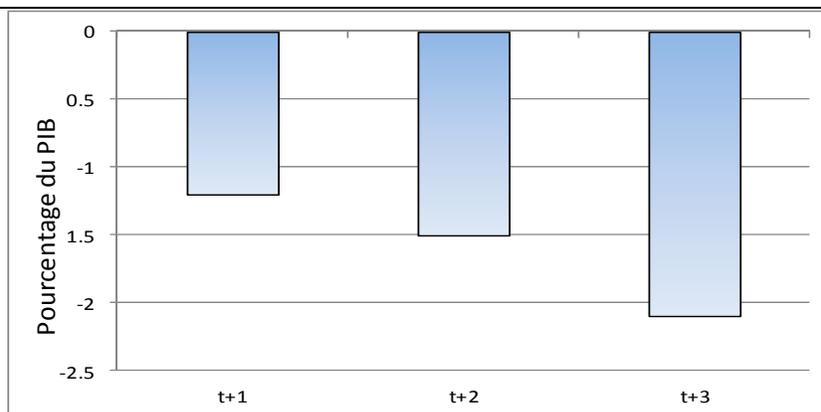
6. Selon le PSE, une rationalisation des dépenses s'impose pour optimiser leur effet sur la croissance économique. Alors que le Sénégal est l'un des pays qui affiche le niveau moyen de dépenses publiques le plus élevé de la région, le taux de croissance moyen du PIB au cours de la décennie écoulée y a été inférieur à la moyenne de l'UEMOA et des pays à faible revenu. Des pays comme le Niger, le Bénin, le Mali ou le Burkina Faso 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 – bénéfiques 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. Ces lacunes ont pour conséquence une corrélation insuffisante entre les dépenses et la croissance économique.

7. 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.

8. Le PSE appelle une amélioration de la planification et de l'exécution budgétaire. Le PSE suppose que les projections et l'exécution budgétaires évolueront de concert, or cela n'a pas été le cas ces dernières années. 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 a parfois atteint jusqu'à -2 % du PIB les années suivantes (graphique 7). 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 7. Sénégal : Ecart entre le budget approuvé et les résultats



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

C. Renforcement des finances publiques et du cadre budgétaire Sénégalais

9. 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.

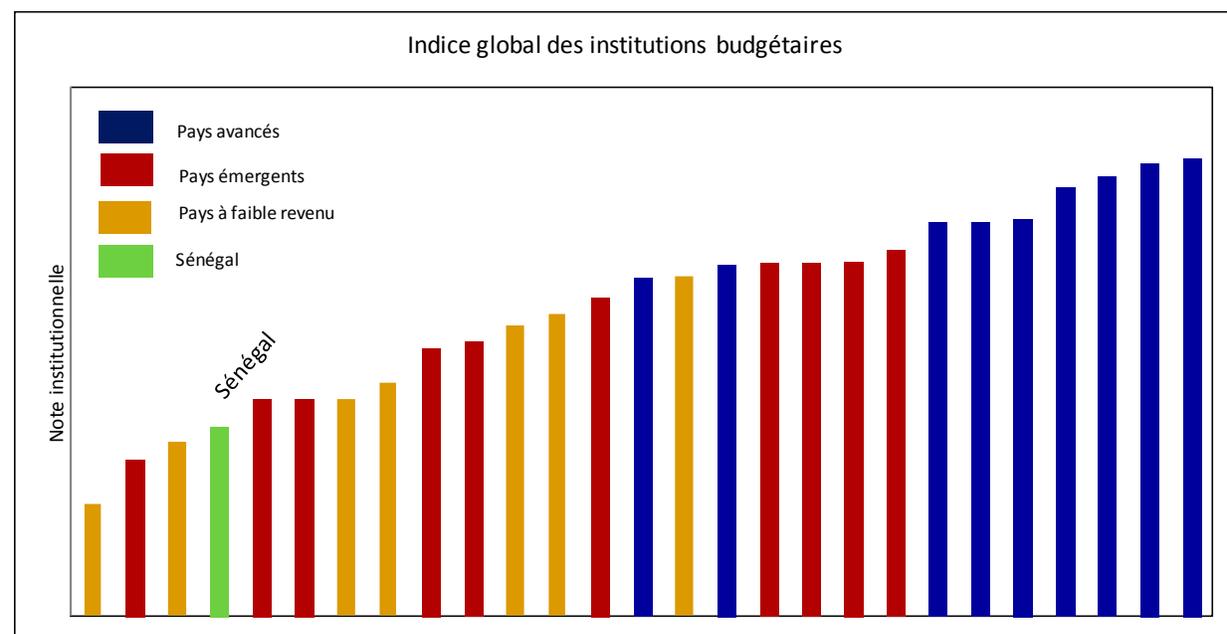
10. Les institutions budgétaires pourraient concourir à rétablir la viabilité des finances publiques et à rehausser l'efficacité des dépenses.

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 qui disposent de cadres à moyen terme plus crédibles, de systèmes de budgétisation axée sur les résultats, et de mécanismes budgétaires interadministrations ont annoncé plus rapidement leurs programmes d'ajustement et ont mieux protégé l'investissement public dans le cadre de ces programmes. Enfin, les pays dont les processus budgétaires sont plus uniformes et réglementés ont généralement mis plus efficacement leurs programmes à exécution.

11. Le FMI a recensé douze institutions budgétaires qu'il juge indispensables pour assurer la viabilité des finances publiques et la rationalisation des dépenses publiques.

On peut regrouper ces douze institutions selon trois grands domaines d'action : i) évaluation précise de l'échelle et de l'envergure de l'enjeu budgétaire; ii) établissement d'un programme d'ajustement budgétaire crédible; et iii) exécution du programme dans le cadre de la procédure budgétaire. Ces institutions et leurs principales caractéristiques de conception ont servi de base à une étude comportant 48 questions qui a été conduite en coopération avec les autorités sénégalaises. Les résultats montrent que le Sénégal figure en mauvaise place dans le classement global des institutions budgétaires puisqu'il se classe dans le quartile inférieur (graphique 8).

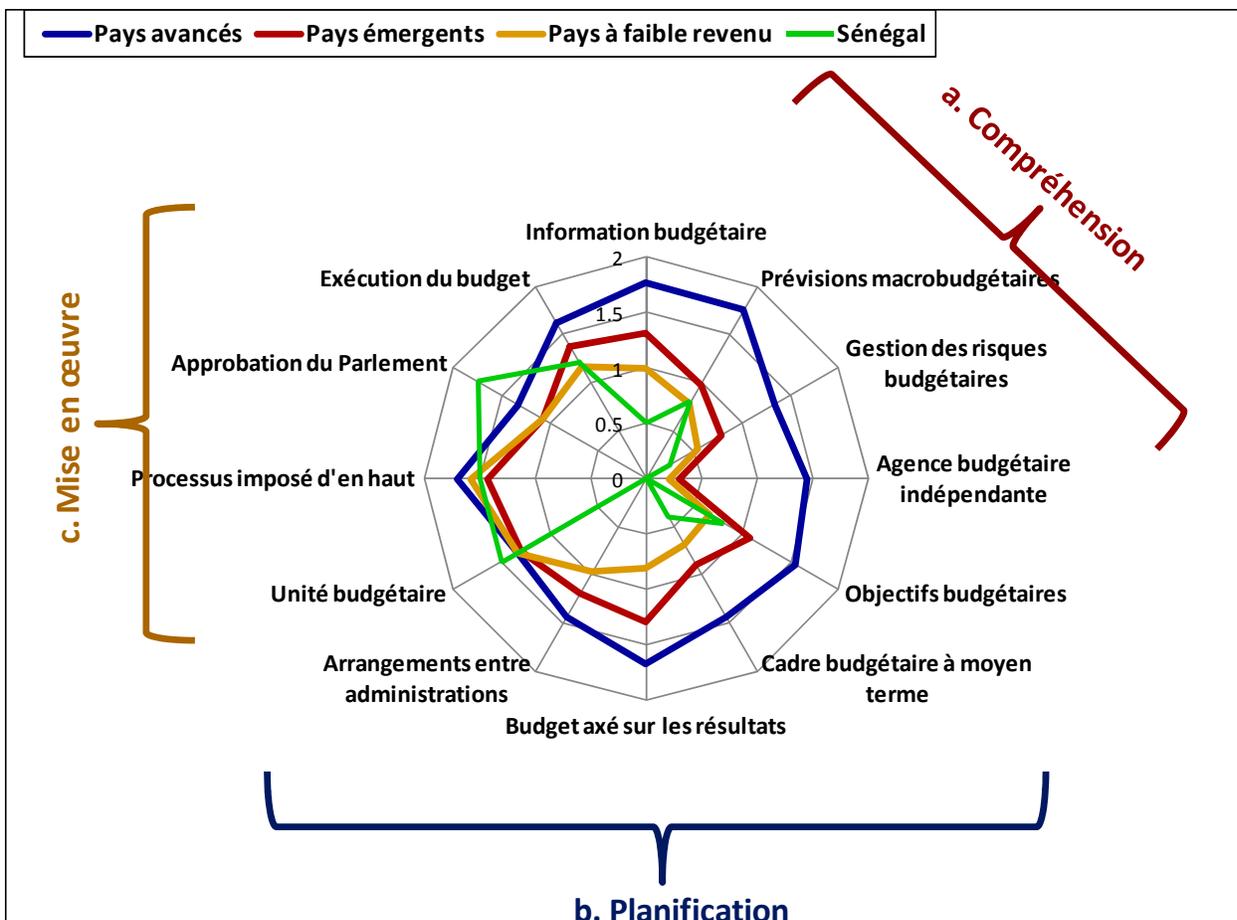
Graphique 8. Sénégal : Indice global des institutions budgétaires



Source : calculs des services du FMI.

12. 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 9). Celle-ci pourrait toutefois être renforcée moyennant des contrôles plus rigoureux des budgets supplémentaires et des engagements de dépenses pluriannuels.

Graphique 9. Sénégal : Composantes de l'indice des institutions budgétaires



Source : calculs des services du FMI.

13. 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.

D. Conclusions et recommandations

14. 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.

15. 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 visant à 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 veiller à ce qu'un nombre croissant de leurs activités soient adaptées aux objectifs du PSE.

16. 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.

Bibliographie

International Monetary Fund, 2014, "Budget Institutions in G-20 Countries : an Update," available at <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14233.htm>.

Mauro, P., 2011, *Chipping Away at the Public Debt—Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment* (Hoboken : N.J. : John Wiley and Sons).

STABILITÉ EXTÉRIEURE¹

Le compte courant sénégalais 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'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.

A. Compte des transactions courantes et déficits jumeaux

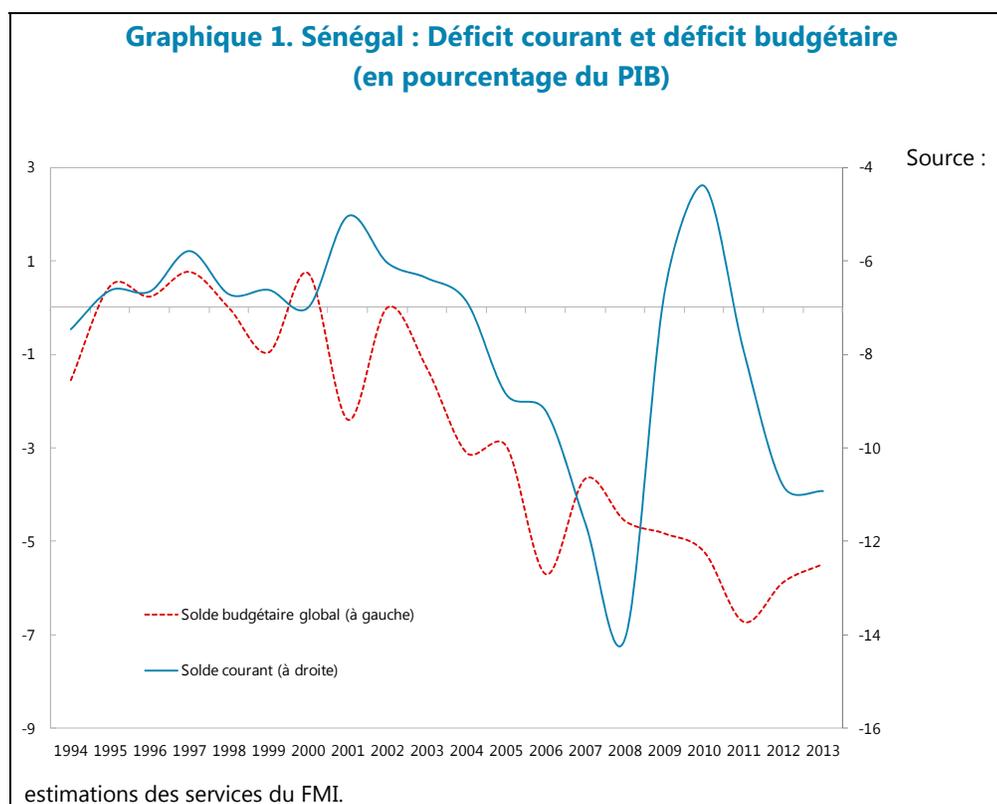
1. Le principal risque extérieur pour le Sénégal est le déficit du compte des transactions courantes², désormais supérieur à 10 % du PIB. Au cours de la décennie écoulée, il s'est établi en moyenne à 8,6 % du PIB, les soldes budgétaires globaux se montant pour leur part à -4,4 % du PIB en moyenne. Les 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.

2. 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

¹ Préparé par Gillian Nkhata.

² Compte courant hors dons.

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 1).

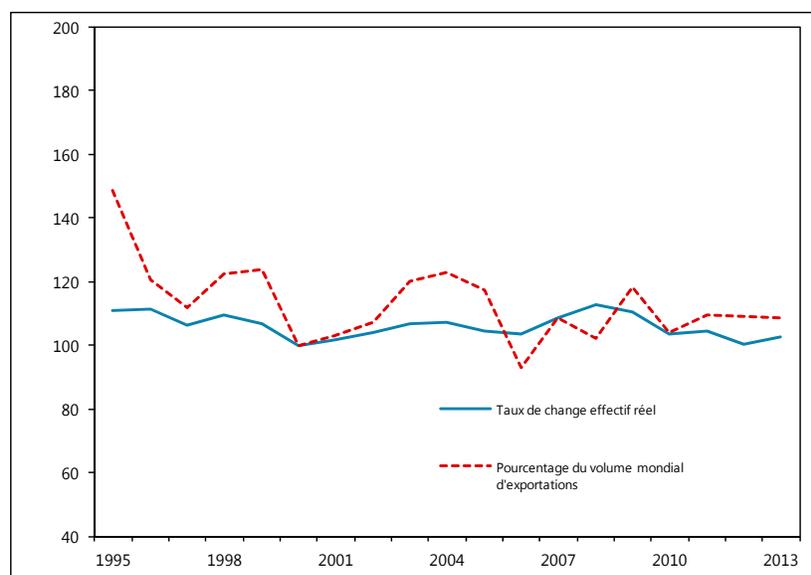


3. La corrélation observée entre les déficits du Sénégal a des conséquences claires pour l'action des pouvoirs publics. L'analyse indique que dans le cas du Sénégal, un financement excessif des dépenses par le déficit peut donner lieu à d'importants déséquilibres extérieurs. Le déficit courant demeurera 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 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.

B. Résultats des exportations

4. 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'UE.

Graphique 2. Sénégal : Résultats à l'exportation et taux de change
(indice 2000 = 100)



Source : estimations des services du FMI.

5. 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 2), 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 les marchés mondiaux. La région de l'UEMOA est la première destination d'exportation (32,5 % du total en 2012). L'Union européenne vient en

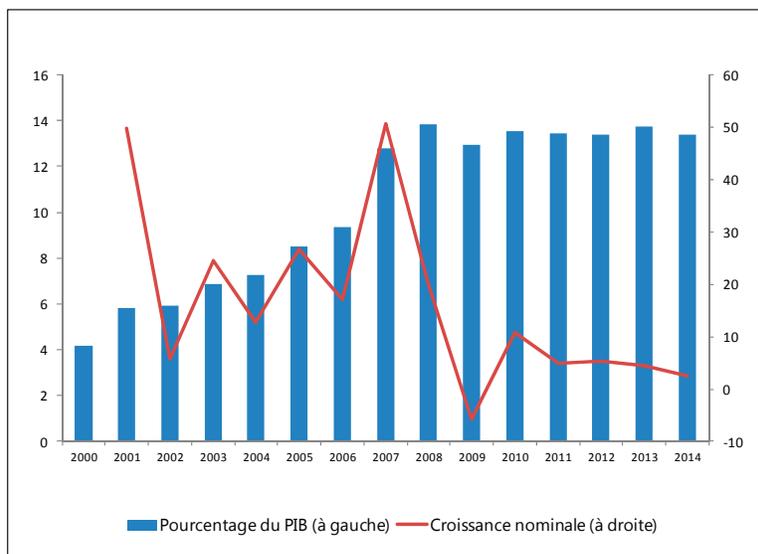
deuxième position, avec près de 26 % en 2012. Elle est suivie par l'Asie (22 % en 2012), l'Amérique du Nord représentant encore moins de 1 % du total. En 2012, les cinq premiers pays de destination (près de 55 % des exportations) ont été le Mali (19,3 %), la Suisse (12,8 %) et l'Inde (12,6 %), suivis 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.

C. Investissement direct étranger et envois de fonds

6. 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 mondiale³. 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.

³ 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 3. Sénégal : Envois de fonds des travailleurs



Source : estimations des services du FMI.

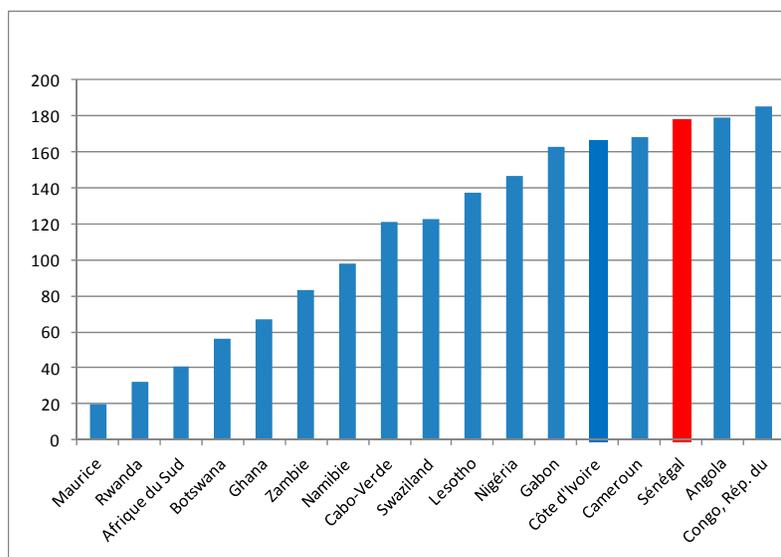
7. Les envois de fonds demeurent une source importante et stable de devises, et se situent aux environs de 12 % du PIB depuis 2008. Les envois de fonds des travailleurs ont affiché un niveau appréciable pendant toute la décennie écoulée, tant en termes nominaux qu'en pourcentage du PIB (graphique 3). 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).

D. Compétitivité structurelle

8. 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.

9. L'édition 2014 du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale classe le Sénégal au 178^e rang sur 185 pays (graphique 4). 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 4).

Graphique 4. Sénégal : Facilité à conduire des affaires, 2013
Classement mondial sur 185 pays



Source : Banque mondiale.

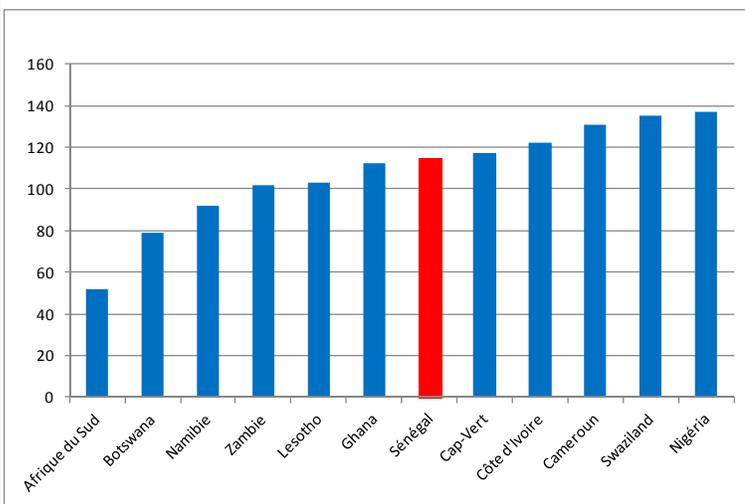
10. En 2014–15, le Forum économique mondial a classé le Sénégal au 112^e rang sur 142 pays (graphique 5). Les domaines où une action s'impose d'urgence sont la santé et l'éducation de base, pour lesquels il se place au 131^e rang. D'après le rapport, trois enfants sur quatre seulement suivent un enseignement 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).

11. 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 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).

Graphique 5. Sénégal : Indice de compétitivité mondiale (2013–14, classement mondial sur 142 pays)



Source : Forum économique mondial.

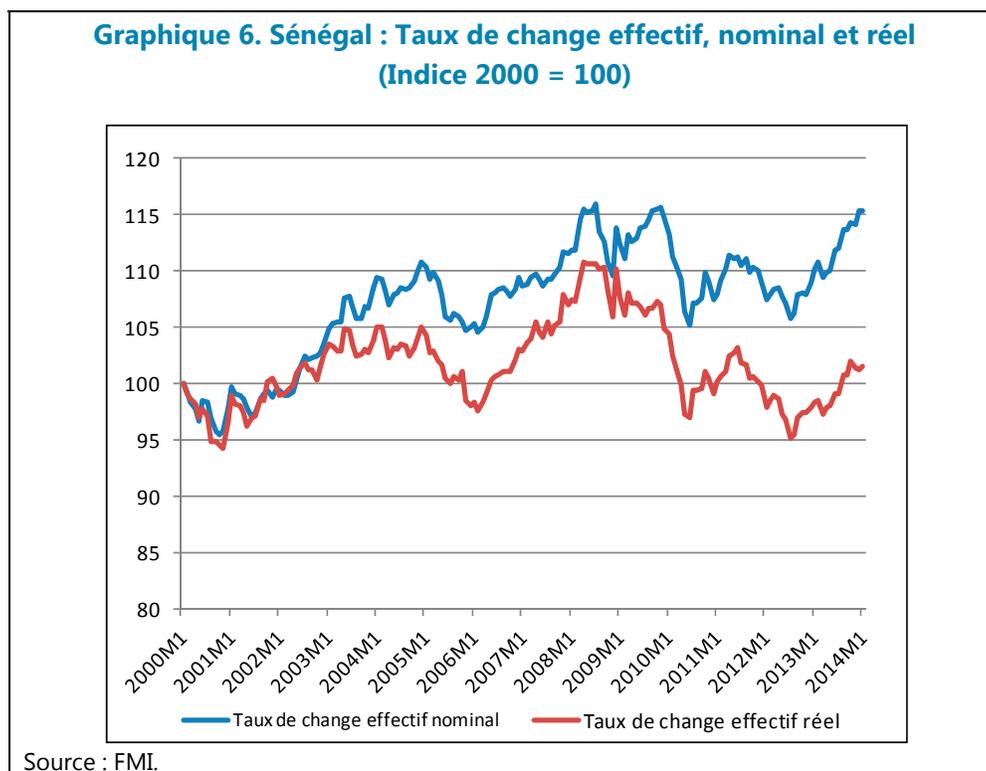
E. Compétitivité des prix

12. 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

13. 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 Lee *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 %⁴.



Méthode du taux de change réel d'équilibre

14. 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

15. La méthode de la viabilité extérieure calcule l'écart entre le solde des transactions courantes sous-jacent et le solde qui stabiliserait la position extérieure nette à un niveau de

⁴ Voir Tokarick (2010).

référence donné. Si l'on utilise la même élasticité que dans la méthode de l'équilibre macroéconomique, le désalignement du taux de change est égale à l'ajustement nécessaire pour aligner le compte courant sous-jacent sur le niveau qui stabiliserait la position extérieure nette. On estime que le solde des transactions courantes nécessaire pour stabiliser le rapport position extérieure nette/PIB du Sénégal à son niveau de 2010 (-48 %) serait de -3,4 % par rapport à un compte courant 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.

F. Adéquation des réserves

16. 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.

G. Risques liés à la dette

17. Durant les cinq dernières années, les ratios d'endettement public total et d'endettement extérieur du Sénégal ont sensiblement augmenté. Le ratio de dette publique totale rapportée au 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.

18. La dette du Sénégal demeure pour l'essentiel extérieure et concessionnelle, mais le recours aux marchés financiers s'intensifie⁵. La majeure partie de la dette publique est extérieure (autrement dit, elle est détenue par des non-résidents de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, UEMOA), mais la part de la dette intérieure par rapport au PIB est passée de 5,3 % en 2008 à environ 16 % en 2013⁶. Près des deux tiers de la dette extérieure du Sénégal a été contractée

⁵ La dette publique correspond à la dette de l'administration centrale.

⁶ La dette intérieure comprend les obligations émises sur le marché financier de l'UEMOA.

auprès de créanciers multilatéraux — essentiellement la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Les principaux groupes de créanciers bilatéraux sont l'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 ces derniers mois, 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 %).

19. 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 2013⁷. 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 en partie compensé par des avoirs extérieurs privés représentant 8 % du PIB.

20. 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 à niveau de performance «élevé» compte tenu de son score CPIA supérieur à la moyenne sur la période 2011–13⁸. 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.

⁷ Les estimations de dette extérieure du secteur privé reposent sur les données de la BCEAO relatives à la position extérieure globale.

⁸ 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».

Tableau explicatif 1. Dette extérieure totale, administration centrale

	(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.

21. 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.⁹ Dans ce contexte, les perspectives incertaines de l'économie mondiale analysées à la première section pourraient influencer à terme sur la perception des risques concernant le Sénégal.

⁹ 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.

H. Réformes visant à développer les exportations

22. 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.¹⁰ 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, mais aussi 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 dernières phases, et s'estompe entretemps.¹¹ 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

¹⁰ Standard & Poor lui a attribué une cote de crédit B+, et Moody's une note B1 sur sa dette souveraine.

¹¹ Les études font apparaître une distribution en U, avec un effet prononcé au démarrage, qui s'affaiblit à mesure que les exportations se développent, pour se renforcer à nouveau à des phases ultérieures du processus (voir la bibliographie).

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.

Bibliographie

ANSD, 2013, Enquête Nationale Sur le Secteur Informel au Sénégal (ENSIS 2011).

Dabla-Norris, Era, Giang Ho, Kalpana Kochhar, Annette Kyobe, and Robert Tchaidze, 2013, "Anchoring Growth : The Importance of Productivity-Enhancing Reforms in Emerging Market and Developing Economies". IMF SDN/13/08.

Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public investment Efficiency". *IMF Working Paper* /11/97.

Henn, Christian, Chris Papageorgiou, and Nikola Spatafora, 2013, Export Quality in Developing Countries, *IMF Working Paper* 13/108.

IMF, 2014a, Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries—The Role of Structural Transformation and Diversification—Background Notes.

IMF, 2014b, West African Economic and Monetary Union. Staff Report on Common Policies for Member Countries.

Ricci, L., J.Lee, G.-M. Milesi-Ferretti, 2008, "Real Exchange Rates and Fundamentals : A Cross-Country Perspective," *IMF Working Paper* 08/13.

Tokarick, 2010, "A Method for Calculating Export Supply and Import Demand Elasticities", *IMF Working Paper* 10/180.

Vitek F., 2009, Exchange Rate Assessment Tools for Advanced, Emerging, and Developing Economies (Washington : International Monetary Fund).

CROISSANCE, TRANSFORMATION STRUCTURELLE ET DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS¹

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. La présente section examine ces objectifs sur fond de la croissance enregistrée au Sénégal par le passé pour ce qui est de trois éléments principaux : i) la productivité totale des facteurs, ii) la diversification et la qualité des exportations, et iii) 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.

1. La croissance au Sénégal a été modeste et sa volatilité relativement élevée par rapport aux pays de référence (graphique 1). 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'autres régions. 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.

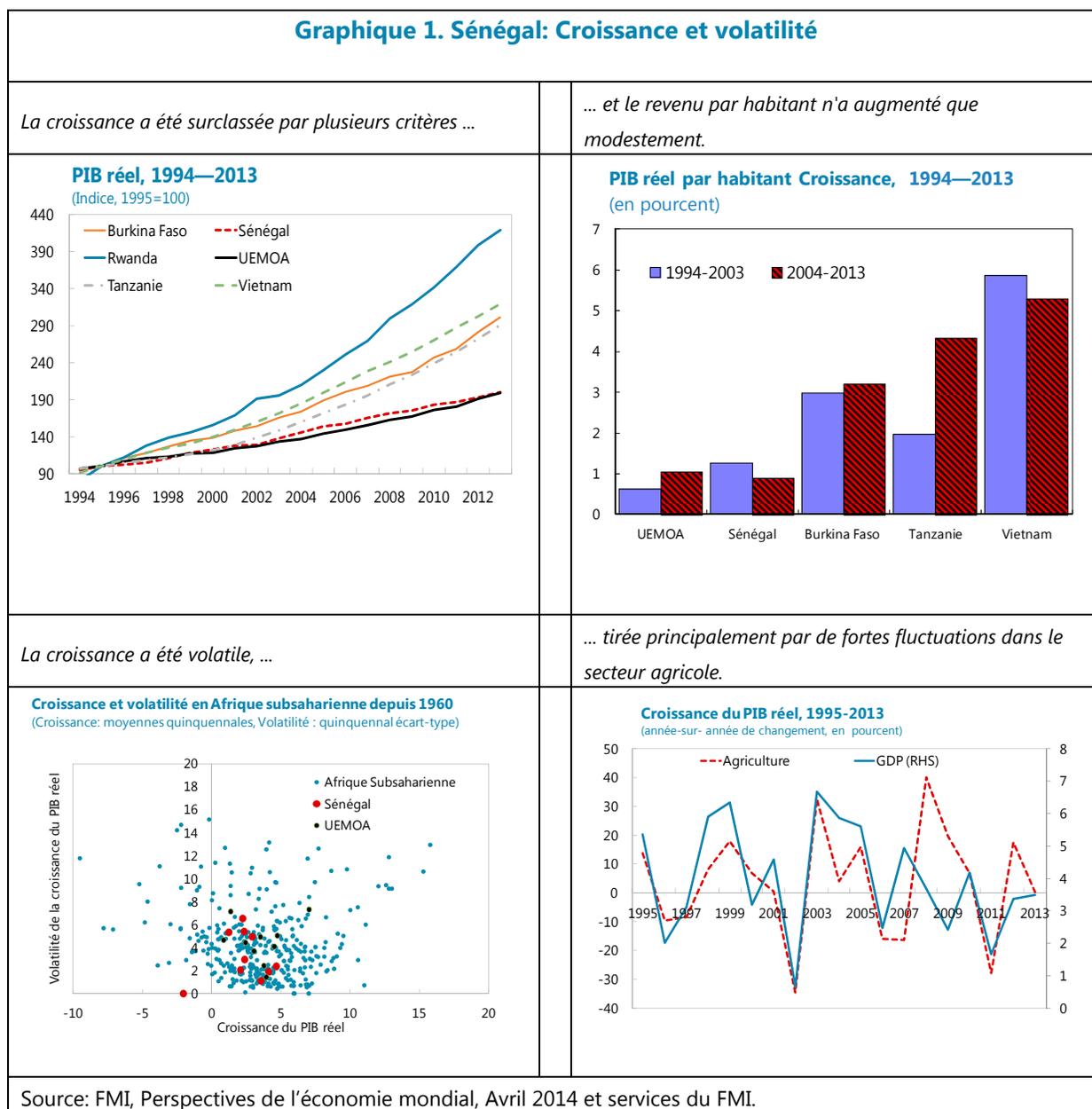
2. La présente section examine la croissance de l'économie sénégalaise au regard de trois éléments importants pour le PSE :

- *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, si bien que 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

¹ Rédigé par Monique Newiak.

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 d'éducation constituent des problèmes structurels majeurs dans ce secteur.



A. Facteurs de production

3. La faible productivité des facteurs a ralenti la croissance dans plusieurs secteurs (figure 2). 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 n'a profité que modérément des augmentations du capital humain et de la productivité totale des facteurs au cours des 10 dernières années en moyenne.

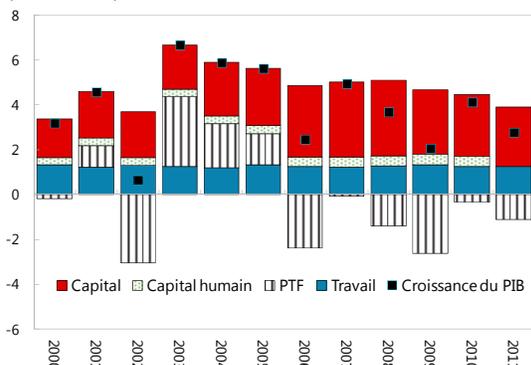
4. La productivité étant la contrainte principale, il s'agit donc principalement, pour accélérer la croissance, d'accroître l'efficacité et de développer le capital humain. Les résultats indiquent que des augmentations supplémentaires du volume de l'investissement risquent de ne pas aboutir à l'accélération 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 à un alignement du cycle d'évaluation des projets sur le processus budgétaire annuel (graphique 2, page 5). 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 2. Productivité

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

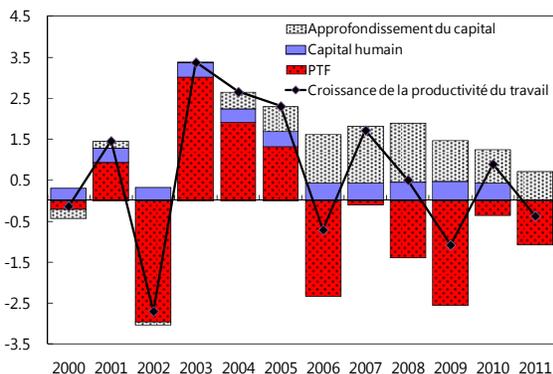
(En Pourcent)



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

Croissance de la productivité du travail

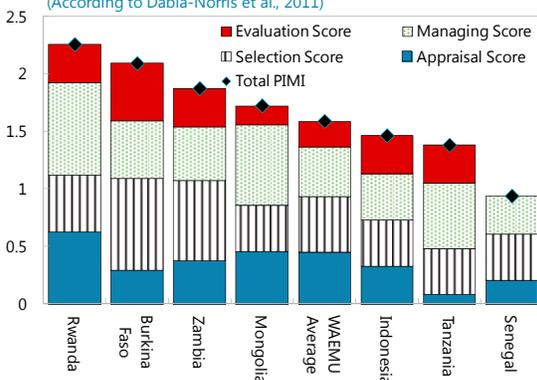
(En pourcent)



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

Public Investment Efficiency (PIMI Score)

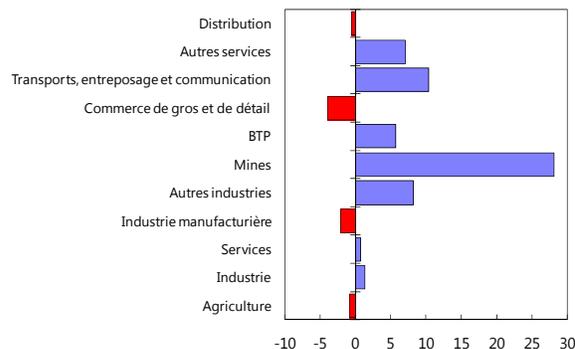
(According to Dabla-Norris et al., 2011)



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

Croissance de la PTF par secteur, derniers chiffres disponibles

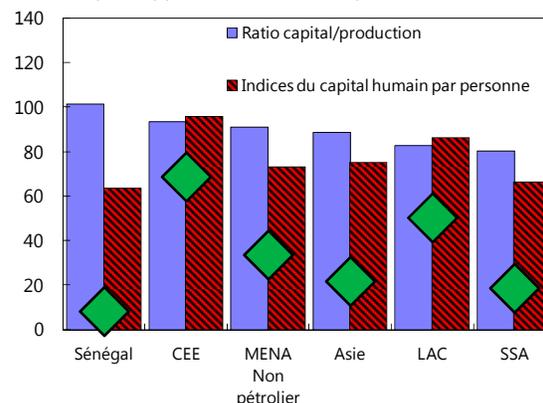
(En pourcent)



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

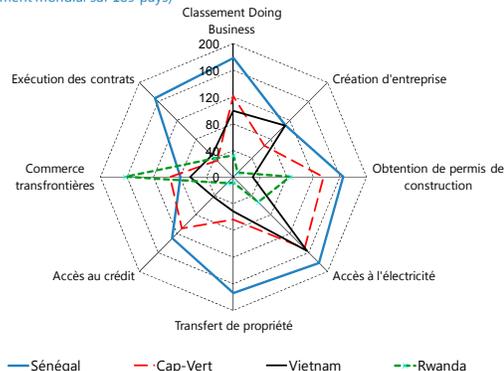
(ratio par rapport au niveau européen, en %)



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

Classement Doing Business, 2014

(classement mondial sur 189 pays)



Sources: Graphique 1-4: Dabla-Norris et al. (2013), Graphique 5: Dabla-Norris (2011), Chart 6: Banque mondiale (2013).

B. Diversification des exportations

5. Le Sénégal diversifie de plus en plus ses exportations, et se rapproche des pays de référence sur ce plan (figure 3). Le Sénégal se détachant clairement du pays moyen de l'UEMOA, la diversification globale des exportations (voir encadré 1) a progressé au cours des dernières décennies, principalement en raison d'une augmentation de la marge intensive de la diversification des produits. Si la diversification reste inférieure à celle observée dans certains pays de référence africains et non africains, tels que le Vietnam et la Tanzanie, 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 1. Sénégal : Diversification et qualité des exportations

(IMF 2014a et Henn et al., 2013)

L'indice de Theil rend compte de la **diversification des produits exportés** : il peut être décomposé en deux sous-index, « entre » et « interne » :

$$\begin{aligned} \text{Indice Theil} &= \frac{1}{N} \sum_i^N \frac{\text{Valeur exportations}_i}{\text{Valeur moyenne exp.}} \cdot \ln \frac{\text{Valeur exportations}_i}{\text{Valeur moyenne exp.}} \\ &= \text{Theil}_{\text{entre}} + \text{Theil}_{\text{interne}} \end{aligned}$$

Où i est l'indice des produits et N le nombre total de produits. L'indice de Theil « entre » fait apparaître la *marge extensive* de la diversification, c'est-à-dire le nombre de produits, tandis que l'indice « interne » 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.

6. Un nouvel effort de diversification des produits pourrait permettre d'accélérer la croissance (figure 3, dernier graphique). 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 IMF (2014a), 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

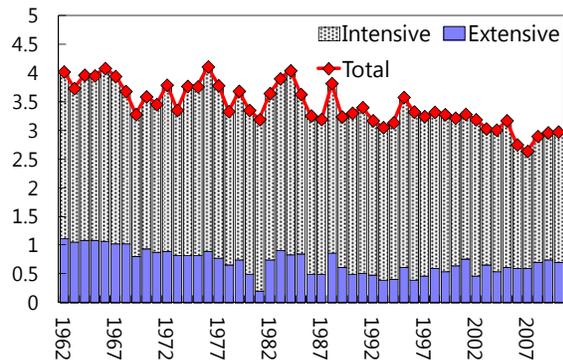
signifie un gain de croissance estimé à $\frac{1}{4}$ point de pourcentage si la diversification des exportations est portée au niveau observé par exemple en Tanzanie.

7. La poursuite de la diversification des produits et des partenaires pourrait aussi contribuer à limiter la volatilité de la croissance (tableaux 1 and 2). La présente note suit la méthodologie figurant dans IMF (2014a) pour estimer une régression MGM en deux étapes afin de quantifier l'effet de la diversification sur la volatilité de la croissance dans un panel dynamique, mais 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 l'on a plus de chances de faire baisser la volatilité en accroissant la marge intensive de la diversification des produits ou 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 au Vietnam ou en Tanzanie, 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 3. Sénégal: Diversification de l'exportation

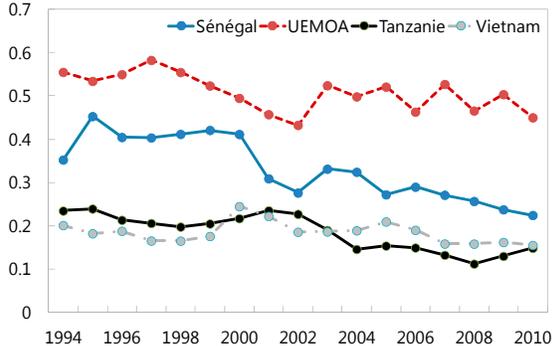
La diversification des produits s'est améliorée, principalement tirée par l'amélioration de la marge intensive ...

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



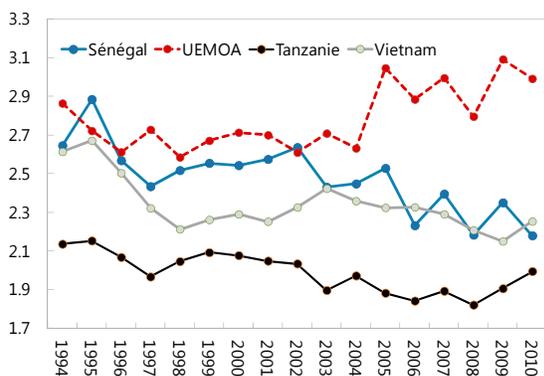
Toutefois, les principales catégories d'exportations demeurent relativement dominantes.

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



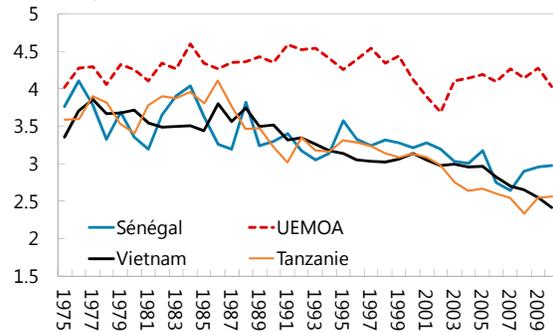
... à des niveaux comparables avec le Vietnam.

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



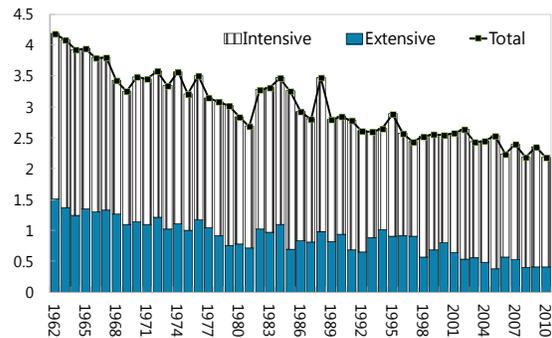
... en concordance avec les tendances observées dans les pays de référence.

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



Le nombre de partenaires à l'exportation a augmenté, ce qui soulève la diversification des exportations de partenaire ...

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



Effets de croissance issus de la diversification 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)

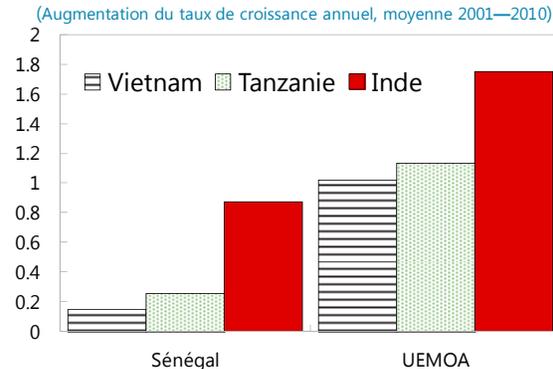


Tableau 1. Sénégal: Volatilité de production et diversification des produits en Afrique subsaharienne
(Theil index élevé= Moindre diversification)

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.

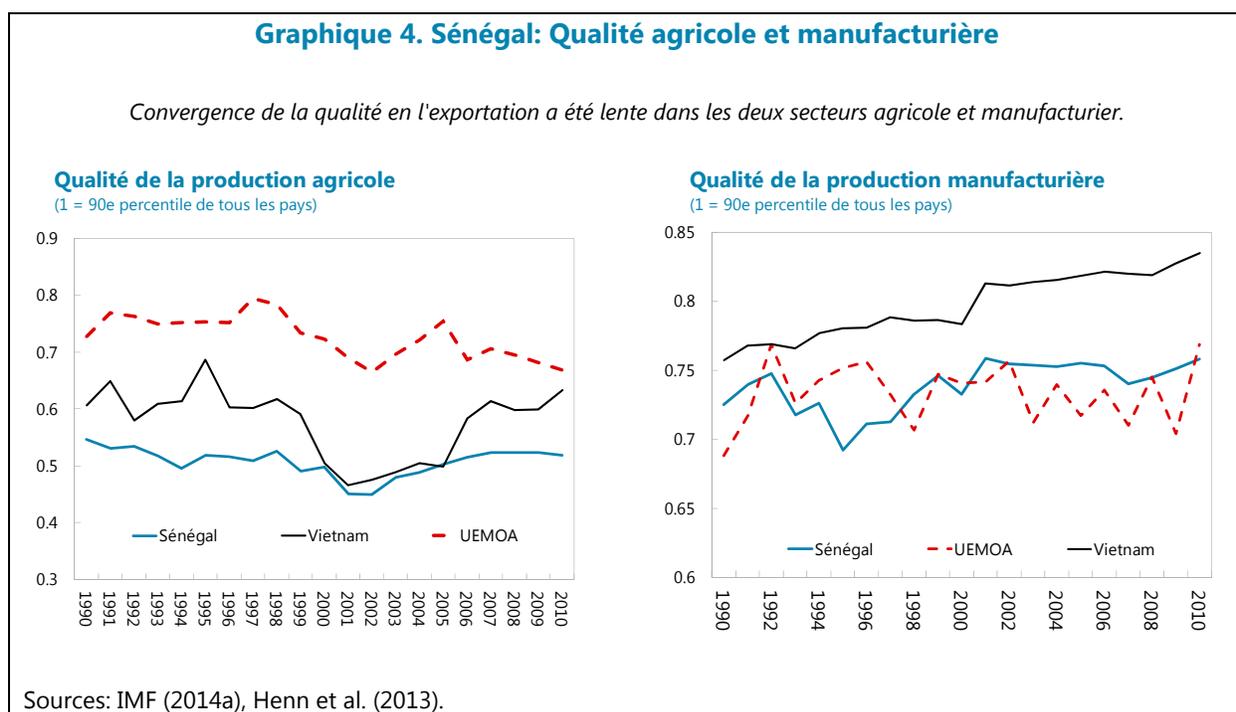
Tableau 2. Sénégal: Volatilité de production et diversification des partenaires commerciaux en Afrique subsaharienne
(Theil index élevé= Moindre diversification)

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.

C. Qualité des produits

8. Il est largement possible d'améliorer la qualité de la production agricole et manufacturière. La qualité des exportations (voir encadré 1) 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 Vietnam. Comme une hausse de 0,1 de l'indice de qualité de la production agricole et manufacturière est liée à une accélération de la croissance annuelle du PIB par habitant de $\frac{1}{2}$ et de 1 point de pourcentage (IMF, 2014a), respectivement, les pertes de croissance résultant de cette convergence limitée pourraient être considérables.

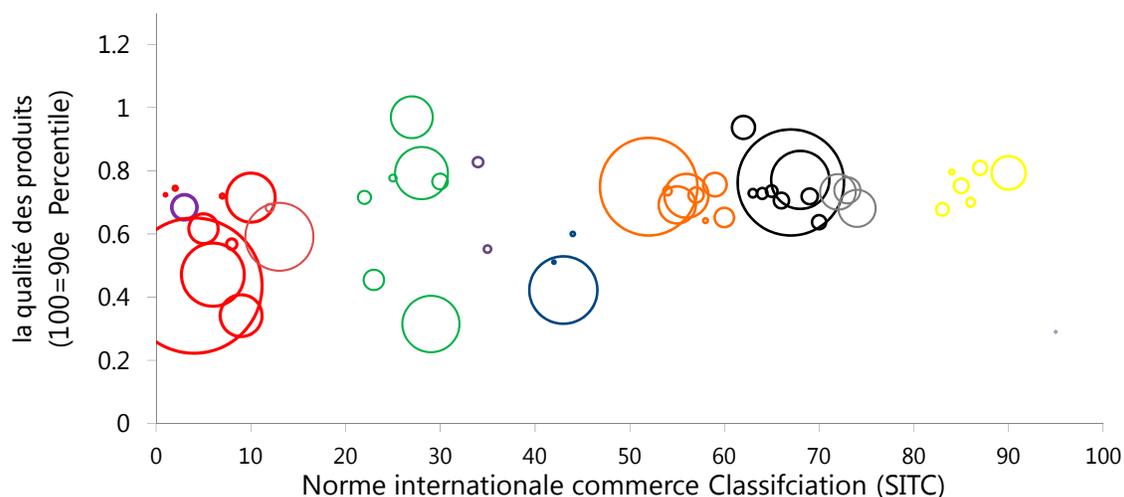


9. La concentration des exportations semble être la plus élevée dans les secteurs où la qualité est faible, tandis que les exportations de meilleure qualité ont un poids comparativement plus faible. Le graphique 5 illustre le dilemme de l'amélioration de la qualité des produits par rapport à trois pays de référence avec des industries désagrégées au niveau à deux chiffres de la 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, les catégories de produits de qualité relativement supérieure représentent les parts des exportations les plus élevées au Vietnam. Comme la population active du Sénégal est concentrée dans l'agriculture, une amélioration de la qualité des produits agricoles pourrait constituer la priorité absolue.

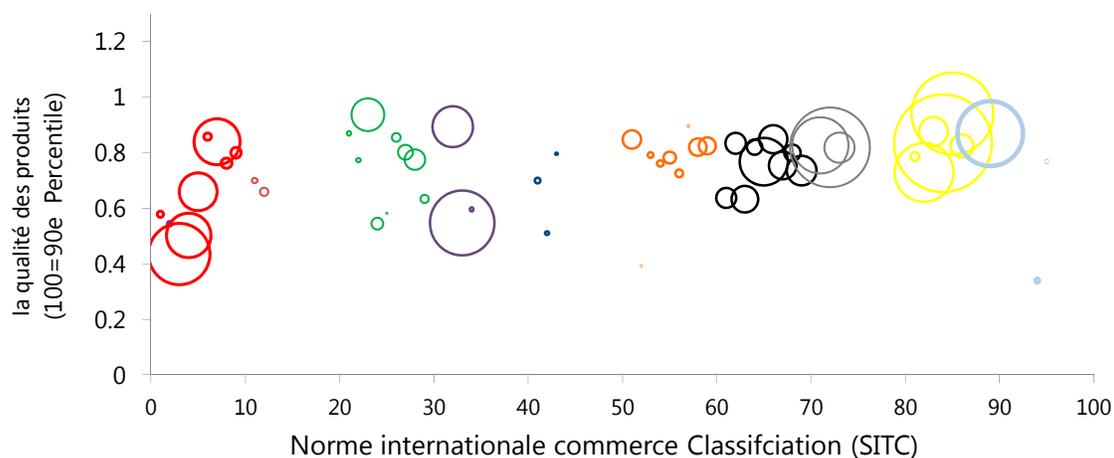
Graphique 5. Sénégal : Concentration et qualité des exportations (taille des bulles proportionnelle à la part des produits)

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.

Sénégal



Vietnam



- Alimentation et animaux vivants
- Matières brutes, impropres à la consommation, hors combustibles
- Huiles et graisses animales et végétales
- Biens manufacturés classés principalement par matière
- Divers articles manufacturés
- Boissons et tabac
- Combustibles minéraux, lubrifiants et matières connexes
- Produits chimiques
- Machines et matériel de transport
- Produits de base des transactions non classées selon nature

Sources: IMF (2014a), Henn et al. (2013).

D. Secteur informel

10. 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 5 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 tiers du PIB total (ANSD, 2013). Il représente donc bien l'économie sénégalaise. Dans la même perspective que les obstacles à l'éducation susmentionnés, les résultats de l'enquête montrent que la majorité des acteurs du marché informel ne possède pas une éducation allant au-delà du niveau primaire. En ce qui concerne le climat des affaires, l'obstacle considéré comme étant l'un des plus importants est l'accès au crédit : la majorité des participants recourent à leur épargne personnelle comme source principale de financement.

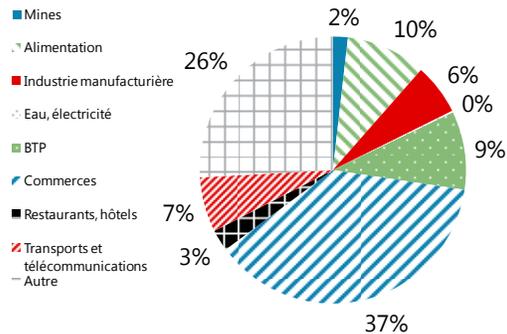
E. Conclusions

11. 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 largement 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 un rehaussement du niveau d'éducation pourraient être des réformes structurelles prioritaires du point de vue du secteur informel.

Graphique 6. Sénégal : Secteur non agricole informel

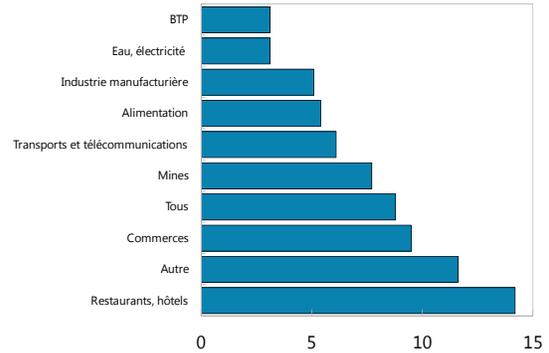
Le commerce et la transformation des aliments constituent les principaux secteurs du secteur informel non agricole.

Contribution à la valeur ajoutée
(En pourcentage de la valeur ajoutée non agricole informelle)



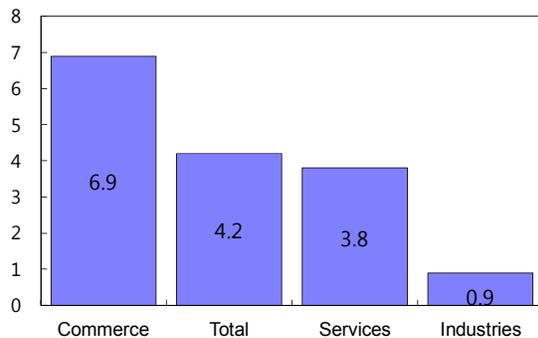
Seules quelques entreprises sont officiellement enregistrées ...

Inscription à NINEA
(en pourcentage des participants à l'enquête)



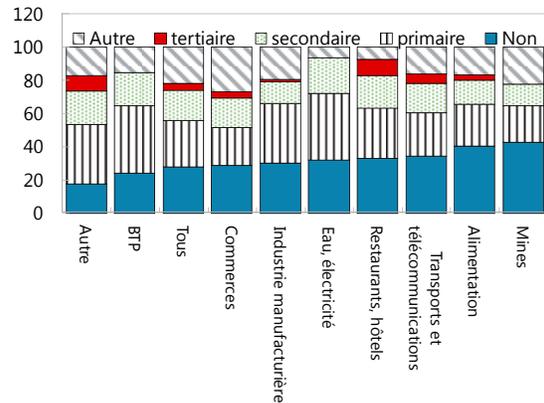
... De sorte que le coefficient d'impôt est modeste..

Impôts payés
(en pourcentage de la valeur ajoutée)



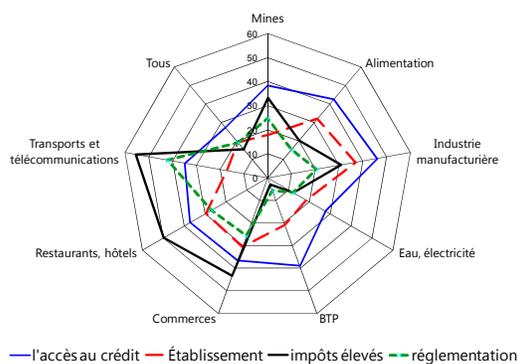
Le niveau scolaire est faible.

Plus haut niveau d'éducation
(en pourcentage des participants à l'enquête)



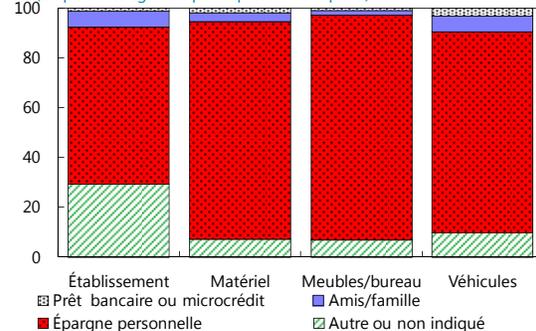
L'accès au crédit est perçu comme la principale contrainte ...

Difficultés structurelles
(en pourcentage des participants à l'enquête)



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

Source principale de financement
(en pourcentage des participants à l'enquête)



Source: ANSD (2013).

Bibliographie

ANSD (2013): Enquête Nationale Sur le Secteur Informel au Sénégal (ENSIS 2011).

Dabla-Norris, Era, Giang Ho, Kalpana Kochhar, Annette Kyobe, and Robert Tchaidze, 2013, "Anchoring Growth: The Importance of Productivity-Enhancing Reforms in Emerging Market and Developing Economies". IMF SDN/13/08.

Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public investment Efficiency". IMF Working Paper 11/97.

Henn, Christian, Chris Papageorgiou, and Nikola Spatafora, 2013, "Export Quality in Developing Countries," IMF Working Paper 13/108.

IMF, 2014a, "Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries—The Role of Structural Transformation and Diversification." IMF Policy Paper, March.

IMF, 2014b, "West African Economic and Monetary Union. Staff Report on Common Policies for Member Countries," IMF Country Report No. 14/84.

RÉSOLUTION DU PUZZLE DE L'ÉLECTRICITÉ¹

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.

A. Le Secteur de l'électricité est source à la fois de problèmes et de possibilités pour le PSE

1. 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 en développement 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.² 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 189³).

2. 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. Il en résulte une compensation explicite d'environ 1-1 ½ % 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 1). Outre le transfert budgétaire explicite de compensation, la Senelec a aussi accumulé des arriérés d'impôts (0,7 % en 2013) et a

¹ Rédigé par Olivier Basdevant.

² Voir World Bank Fact Sheet: The World Bank and Energy in Africa à l'adresse <http://web.worldbank.org>.

³ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/senegal>.

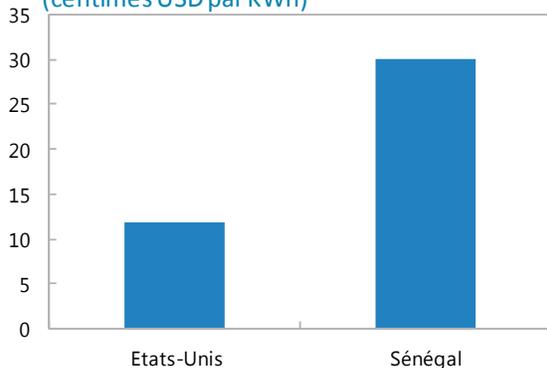
profité de financements publics pour certains de ses investissements (0,3 % en 2013). Donc, le coût budgétaire total du secteur de l'électricité est bien plus élevé que le simple transfert direct : il a atteint 2,5 % du PIB en 2012 et 2,0 % en 2013. En outre, il ressort de données empiriques du milieu 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, parce que la connexion soit n'est pas disponible, soit coûte trop cher (World Bank, 2008, Arze del Granado *et al.*, 2010). Même si les subventions profitaient aux pauvres en valeur absolue, leurs effets sur la répartition des revenus sont régressifs 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 1).

3. 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 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. Si ce plan cadre avec des réformes qui ont donné de bons résultats en Afrique subsaharienne, il est révisé fréquemment et sa mise en œuvre souffre de retards chroniques. 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 1. Sénégal: Coûts budgétaires du secteur de l'électricité

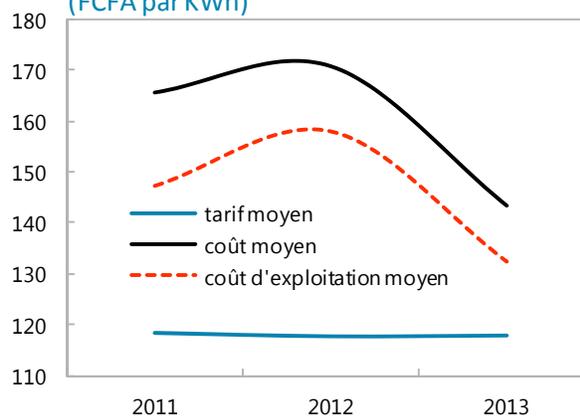
Les coûts de production d'électricité sont beaucoup plus élevés que dans les économies avancées et émergentes.

Coût de production de l'électricité
(centimes USD par kWh)



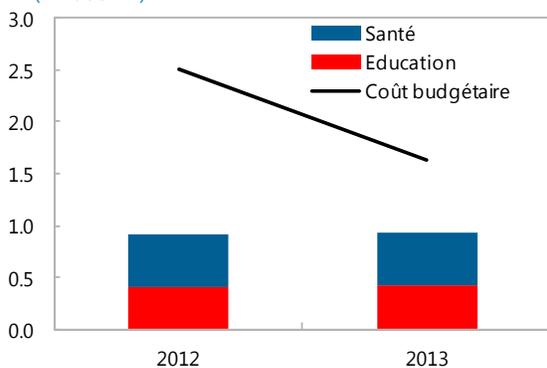
En outre, les tarifs sont fixés bien en dessous de recouvrement des coûts, en partie parce que les tarifs sont déjà élevés.

Écart tarifaire, 2011–19
(FCFA par kWh)



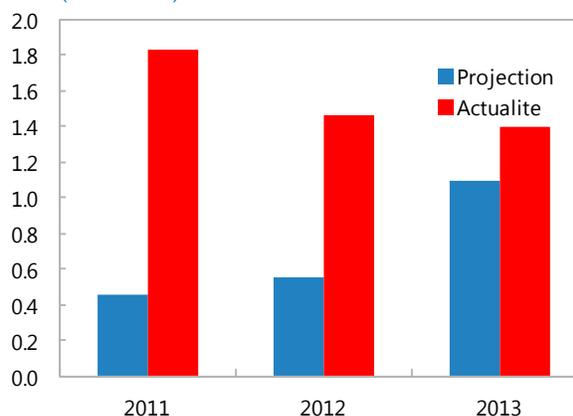
En conséquence, le budget finance le secteur de l'électricité, ce qui laisse moins de ressources pour les dépenses de lutte contre la pauvreté.

Transferts à la Senelec et les dépenses d'investissement dans les secteurs sociaux, 2012–13
(En % du PIB)



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

Compensation de tarif, 2011–13
(En % du PIB)



Sources: autorités nationales, banque mondiale, et services du FMI.

B. Réformes efficaces dans le secteur de l'électricité

4. 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 (IMF, 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.

5. 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 possibilités d'action, qui ont été utilisées par d'autres pays d'Afrique subsaharienne : i) 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), ii) 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 iii) mettre en place un filet de protection sociale plus efficace en faveur des pauvres. Ces trois points sont examinés plus en détail dans les paragraphes ci-après.

6. 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 pauvres. 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 débloquent 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 impliquée toutes les parties prenantes (IMF, 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 (IMF, 2013).

Les autorités sénégalaises pourraient donner des informations sur les gains potentiels d'une réaffectation des dépenses publiques au détriment des 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 et/ou des baisses d'impôts visant à attirer des investissements privés, en particulier de l'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.

7. 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.

8. 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 les années 2000. À l'heure actuelle, la compagnie d'électricité y dispose d'une certaine souplesse pour investir (Ajodhia, Mulder, and 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. Toutefois, 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.

C. Conclusion

9. 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.

10. 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. La population pourrait ainsi plus facilement 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.

Bibliographie

- Ajodhia, V., W., Mulder, and T., Slot, 2012, "Tariff Structures for Sustainable Electrification in Africa" (Arnhem, Netherlands: KEMA). Available at http://www.ecowrex.org/system/files/documents/2012_tariff-structures-for-sustainable-electrification-in-africa_kema_0.pdf
- 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. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10202.pdf>.
- IMF, 2013, Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications, IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund). Available at <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>
- World Bank, 2008, Senegal – Poverty Diagnosis, pp. 83-88 (World Bank, Washington DC).

DISPOSITIFS DE PROTECTION SOCIALE AU SÉNÉGAL¹

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. 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.

1. Le Sénégal a avancé dans la réduction de la pauvreté, mais son incidence reste élevée et les ménages sont vulnérables aux chocs (panneau 1). 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 maïs. 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.

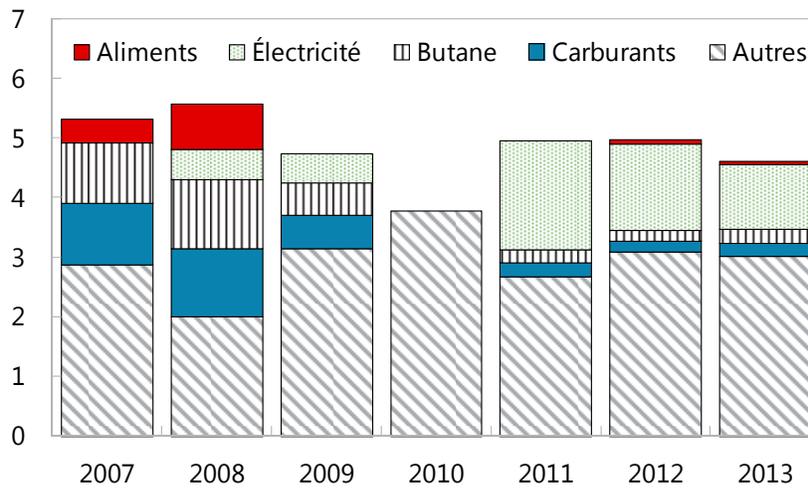
A. Riposte de l'État aux chocs et dispositifs de protection existants

2. 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 1). 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 et aux produits énergétiques comme l'essence, le butane et 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 2 ½ % 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.

¹ Préparé par Aline Coudouel et Monique Newiak, à partir de Banque mondiale (2014a) et Banque mondiale (2014b).

Graphique 1. Sénégal : Dépense en subventions (en pourcentage du PIB)

Les subventions non ciblées constituent une grande part des dépenses de l'État.



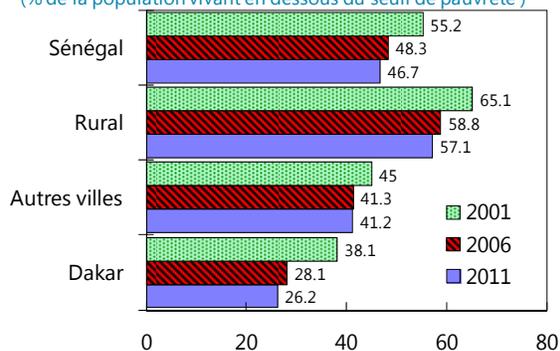
Source : services du FMI et autorités nationales.

Graphique 2. Sénégal : Pauvreté, chocs et consommation

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

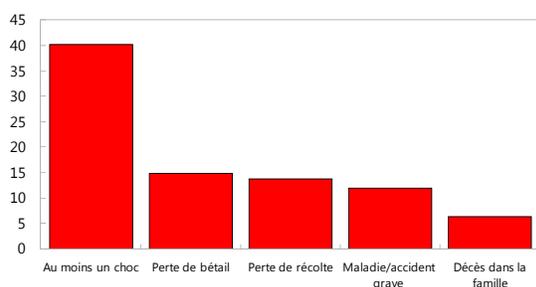
Taux de pauvreté

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



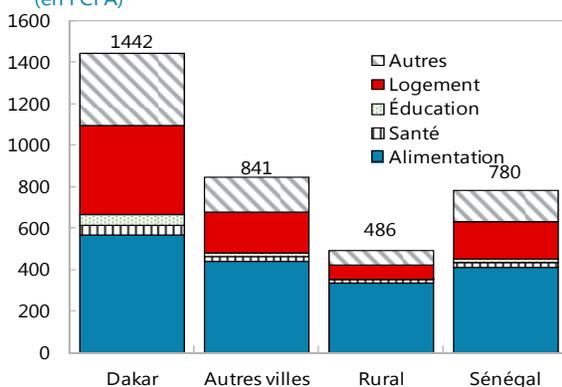
Les ménages restent vulnérables aux chocs, ...

Exposition aux chocs du quintile de ménages des plus pauvres
(% des chocs subis et déclarés durant les 12 derniers mois)



La consommation rurale journalière moyenne est inférieure à 500 FCFA.

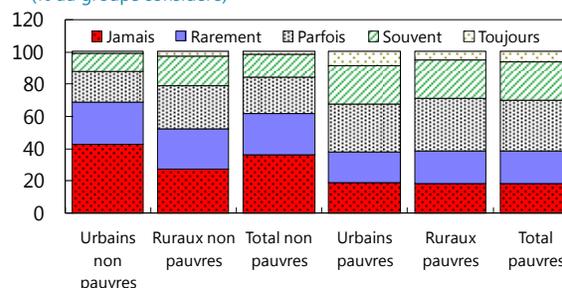
Dépenses journalières moyennes par personne
(en FCFA)



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

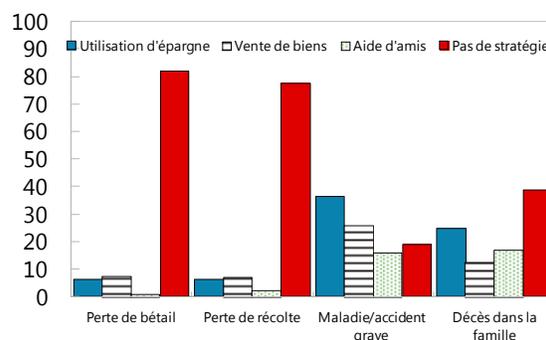
Fréquence des problèmes alimentaires

(% du groupe considéré)



...et sont mal équipés pour y réagir.

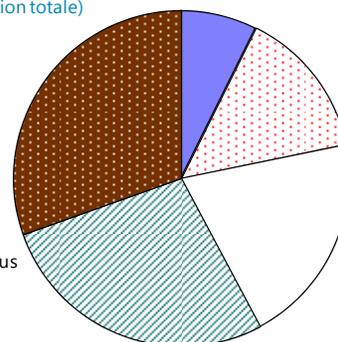
Stratégie pour gérer les chocs
(% des ménages)



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

Consommation par percentile de revenu
(% de la consommation totale)

- Premier (20% plus pauvres)
- Deuxième
- Troisième
- Quatrième
- Cinquième (20% plus riche)



Source : ANSD (2013).

3. Un recensement des programmes de protection sociale permet d'en relever une douzaine en 2011, dotés en général d'une couverture nationale. L'encadré 1 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 2008-2011, 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.

4. Cependant, les programmes en place en 2011 n'ont pas suffi à protéger les pauvres ou à réagir aux chocs de manière appropriée (graphique 3). 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 reçu un type d'assistance ou un autre. 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.

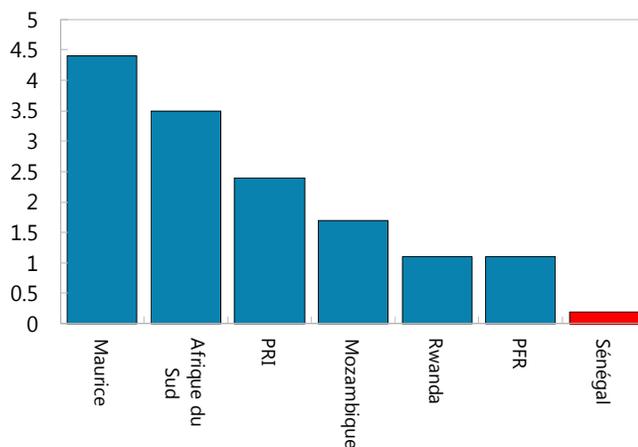
- *Ciblage.* Le ciblage principalement fondé sur des catégories a souvent été complété par une hiérarchisation géographique ou confirmé par des mécanismes communautaires. Les résultats de

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

Graphique 3. Sénégal : Dépenses liées aux dispositifs de protection sociale en 2011
(pourcentage du PIB, hors subventions)

Les dépenses en dispositifs de protection sociale sont faibles par rapport à plusieurs pays de référence.



Source : Banque mondiale, 2014.

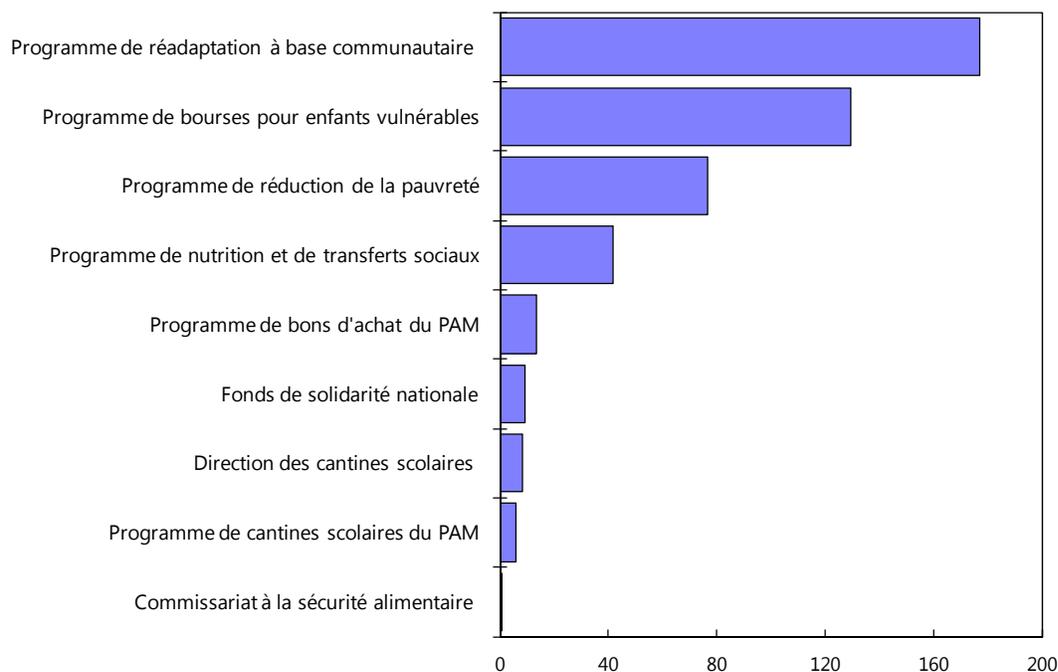
un impact significatif en tentant de concilier la maîtrise des coûts et la capacité d'expansion, tandis que les coûts les plus faibles par bénéficiaire ont été ceux des cantines scolaires et de la distribution d'aliments par le biais du CSA. La couverture du CSA était ample, mais son impact a été vraisemblablement limité, à un coût par bénéficiaire de 353 FCFA par an (graphique 4).

- *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 4. Sénégal : 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, 2014a.

Encadré 1. Sénégal : 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 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 ciblé à d'autres catégories de 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 femmes, handicapés et personnes atteintes du VIH-SIDA.

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

5. Durant ces dernières années, le gouvernement a adopté 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 des décisions générales sur la formulation des activités de 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.

C. 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.

6. 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. Cela peut se faire en créant des liens entre programmes qui assurent différentes fonctions de protection sociale. 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

7. 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.

8. 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.

9. Élaborer des mécanismes centraux de suivi et d'évaluation capables d'éclairer la prise de décision stratégique et permettant l'évaluation des programmes. L'une des principales fonctions de la DGPSN et du Comité interministériel est de promouvoir l'utilisation de données rigoureuses sur divers programmes afin de contribuer à la conception et à l'exécution de programmes et de pouvoir 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.

10. 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.

11. 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.

Bibliographie

ANSD, 2013, "Deuxième Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal (ESPS-II 2011)."

World Bank, 2014a, "Republic of Senegal: Social Safety Net Assessment."

World Bank, 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."

RÉSULTATS ENREGISTRÉS DANS LE CADRE DE L'ISPE 2011-14¹

Le Sénégal a fait appel à deux accords successifs au titre de l'ISPE (Instrument de soutien à la politique économique) avec le FMI depuis 2007. La présente section 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 la performance macroéconomique a été décevante mais acceptable. 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 a estimé que l'assistance technique du FMI était utile, bien que des améliorations soient possibles dans la mise en œuvre des recommandations du FMI.

- 1. 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.
- 2. 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 2006–2010) 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 croissance forte, soutenue et inclusive et de réduction de la pauvreté fixés par les autorités.
- 3. 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 :** i) mener une politique prudente en matière de finances publiques et d'endettement et améliorer la qualité des dépenses afin de préserver la stabilité macroéconomique; ii) 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; iii) 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

¹ Préparé par Alexei Kireyev.

productivité des dépenses publiques, et réduire les risques budgétaires; et iv) 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.

A. Résultats macroéconomiques

4. 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.

5. La performance réelle de croissance du Sénégal en 2011-14 s'est nettement écartée de tous les scénarios (tableau 1, graphique 1). 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 DSRP II, qui était le scénario central des 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.

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

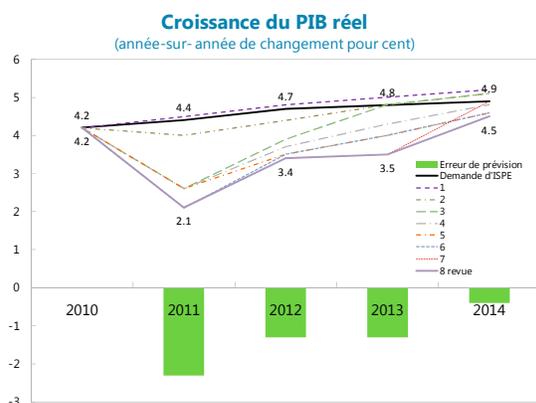
6. L'inflation est restée modérée pendant la plus grande partie du programme. En 2011, elle a culminé à 3,4 % en raison de l'envolée des prix internationaux des produits alimentaires et pétroliers et des coûts de transport. Les autorités ont réagi en gelant temporairement les prix des principaux produits 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 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.

7. 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

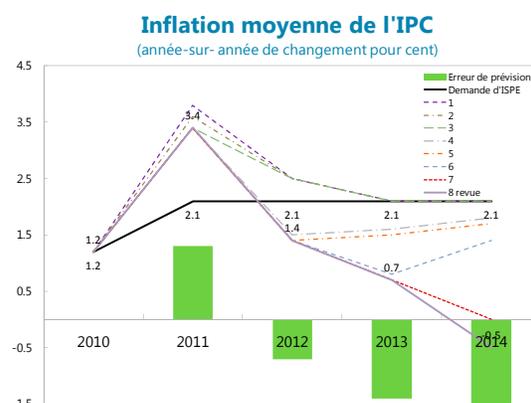
SNDES et incluait trois scénarios. Dans le scénario de référence, le déficit budgétaire moyen était projeté à 4,1 % du PIB en 2013-17, ce qui correspondait globalement à l'ISPE. Le déficit était supposé se creuser à 5 % du PIB dans le scénario optimiste, car une croissance plus élevée devait être financée par de nouveaux emprunts ; mais, dans le scénario pessimiste, il aurait dû être contenu à 4,2 % du PIB

Graphique 1. Sénégal : Evolution de la situation macroéconomique

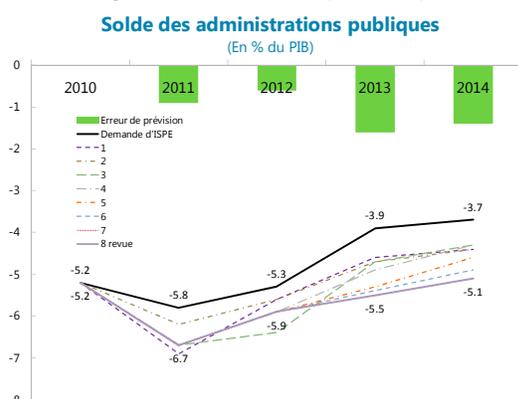
La croissance réelle a été systématiquement surestimée



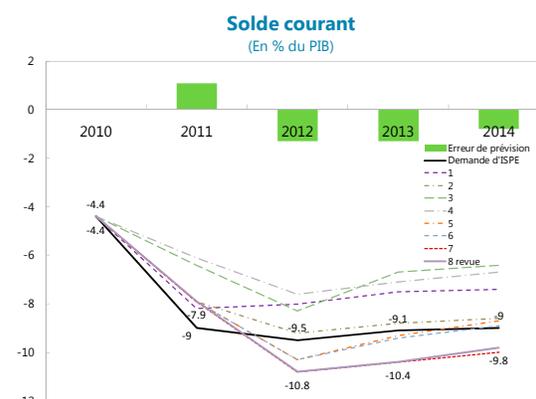
... tandis que l'inflation a été inférieure aux prévisions



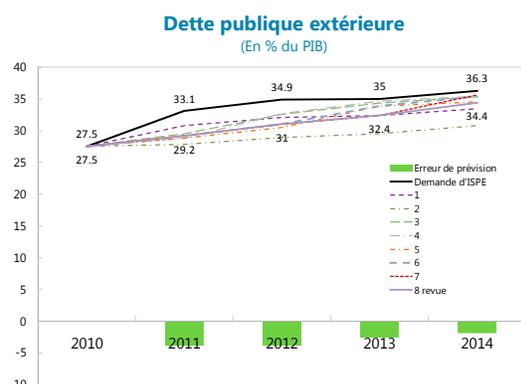
Le déficit budgétaire a fortement dépassé les prévisions...



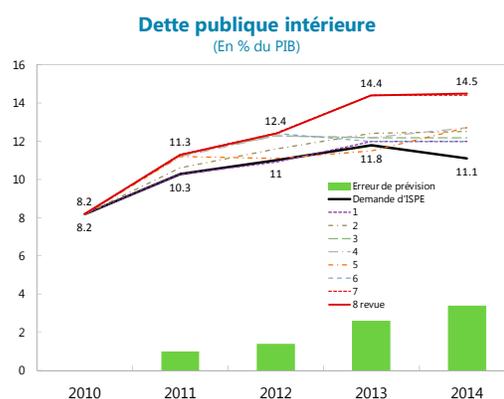
et a contribué au creusement du déficit courant.



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



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



8. Au milieu de 2014, aucun des scénarios budgétaires ne correspondait aux projections.

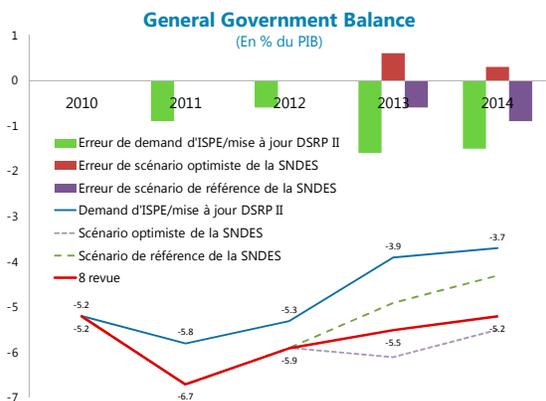
Les erreurs moyennes les plus petites ont été observées dans les deux scénarios de la SNDES. Le déficit réel a été nettement moins important que dans les projections du scénario optimiste (d'environ 0,3 % du PIB en moyenne). Par ailleurs, le déficit a été sensiblement plus élevé que dans le scénario 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

9. 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 2).

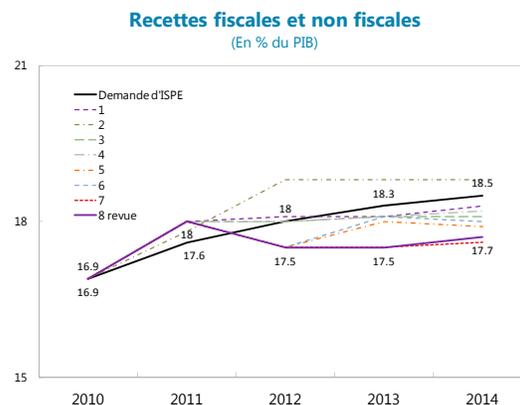
En moyenne, les recettes fiscales et non fiscales ont été inférieures de 0,5 % du PIB pendant la période du programme. Cette erreur asymétrique dans les projections de recettes indique que les recettes ont été systématiquement surestimées. L'inverse vaut pour les dépenses, qui ont été systématiquement 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 2. Sénégal : Résultats budgétaires détaillés

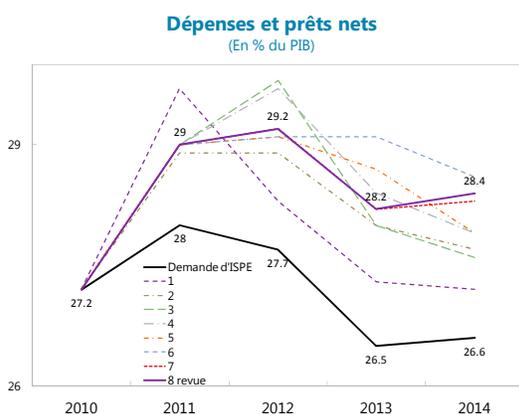
Le déficit effectif s'est considérablement écarté des prévisions de tous les scénarios....



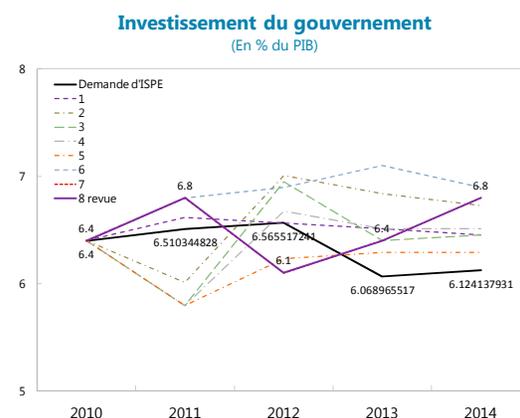
...car les recettes ont été inférieures aux prévisions...



...et les dépenses globales ont été systématiquement surestimées.



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



10. 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.

11. Enfin, l'évolution de la dette extérieure a globalement rejoint les projections du programme, bien que sa composition ait changée. 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.

12. 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 profonde modernisation économique, 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, l'environnement extérieur a été moins favorable que prévu.* Le Sénégal a subi les conséquences de plusieurs épisodes d'augmentation 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 du Sénégal.
- *Enfin, le cycle politique national n'a pas permis de mener les vigoureuses réformes 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

B. Résultats du programme

13. Les résultats du Sénégal dans le cadre du programme de 2011-14 au titre de l'ISPE ont été satisfaisants (graphique 3). 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 i) 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); ii) 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); iii) 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).

14. 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.

15. 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 GFP 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 3. Sénégal : 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 r				
	Fin déc. 2010	Fin juin 2011	Fin déc. 2011	Fin juin 2012	Fin déc. 2012	Fin juin 2013	Fin déc. 2	Fin juin 2013	Fin déc. 2	Fin juin 2013	Fin déc. 2	Fin déc. 2					
	Prog. Aj.	Eff.	Prog. Aj.	Eff.	Prog. Aj.	Eff.	Prog. Aj.	Eff.	Prog. Aj.	Eff.	Prog. Aj.	Eff.	Prog. Aj.				
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	-420	-203	-190	-155	-406	-420
Plafond des nouveaux emprunts extérieurs non concessionnels contractés ou garantis par l'État (millions \$)	0	...	0	500	...	300	500	...	300	500	...	300	800	...	300	800	...
Plafond des dépenses hors procédures régulières	0	...	0	0	...	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	0	...	0	0	...
Plafond du montant des paiements en instance	50	...	48	50	...	45	50	...	50	50	...	40	50	...	48	50	...
Plafond de la dette non concessionnelle avec un élément don minimum de 15%	0	...	0	30	...	0	44	...	0	44	...	0	44	...	0	67	...
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	20	...	24	20	...	14	20	...
Plancher des dépenses sociales (% du total des dépenses)	35	41	35	41	35	37	35	...	35	35	...	41	35	...	35	35	...
Plancher des recettes fiscales	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

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

	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								
	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	0

16. La conception et la conditionnalité de l'ISPE ont opportunément mis l'accent sur les domaines d'expertise du FMI et présentant 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 en raison 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

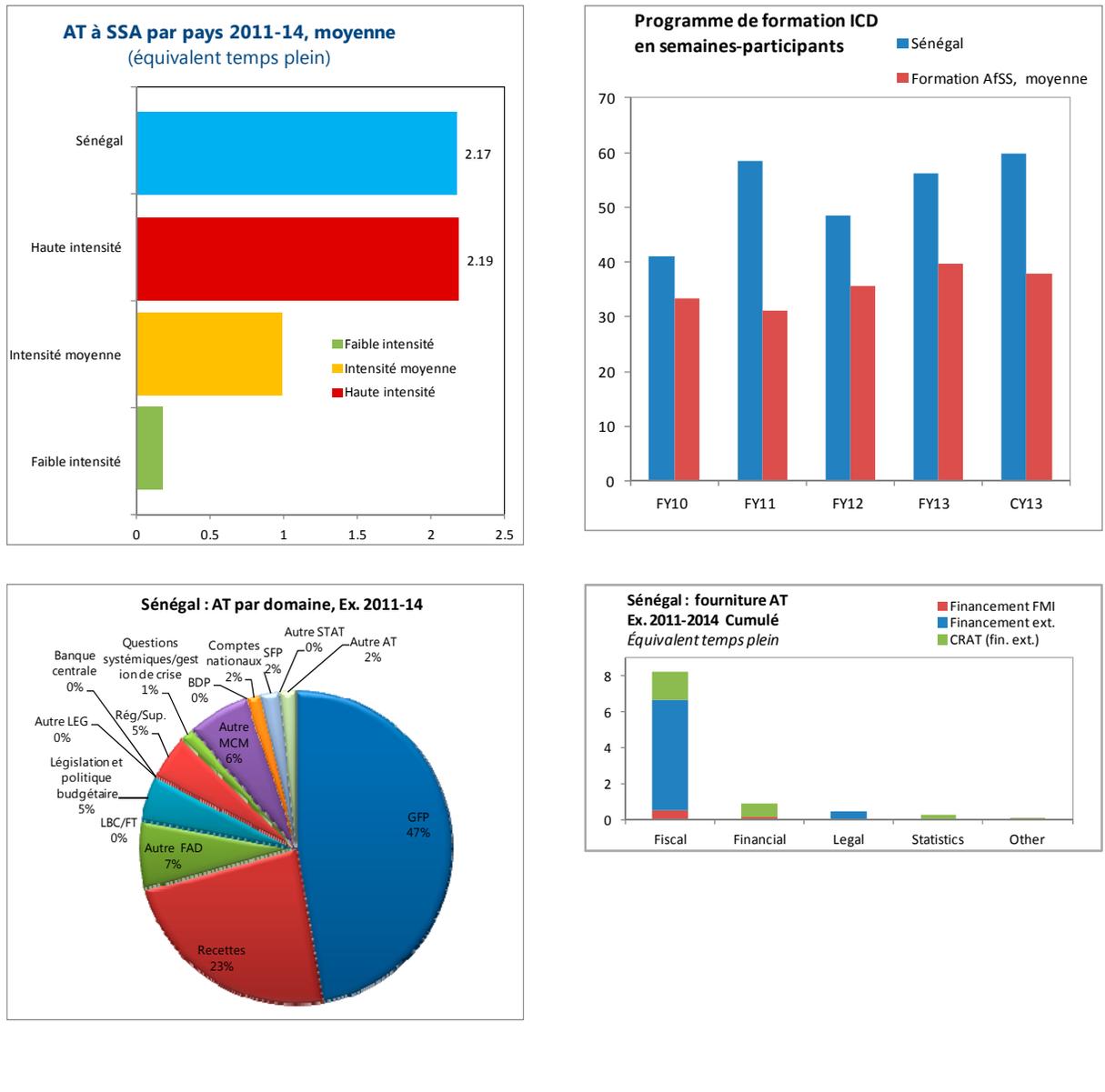
C. Assistance technique

17. Pendant l'ISPE de 2011-14, le Sénégal a activement utilisé l'assistance technique du FMI (graphique 4). En termes d'années/missions d'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 fournie 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 Nigéria, à la RDC et au Mozambique. Les responsables sénégalais ont reçu plus de formation de l'Institut pour le développement des capacités que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne

18. 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 des contribuables moyens 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 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. Sénégal : Assistance technique du FMI



D. Conclusions

19. 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

20. 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

21. 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 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