



Analyse de la Croissance Economique au Sénégal

Mai 1994
(pdf version December 2000)

Armand Gilbert Noula
Maître-Assistant en sciences économiques
Faculté des sciences juridiques et économiques
Université Cheikh Anta Diop
Dakar, Fann
Sénégal

Abstrait

Malgré plusieurs décennies des programmes d'aide publique, le résultat économique du Sénégal est loin d'être adéquat. Comme dans biens d'autres pays en Afrique au sud du Sahara, le Sénégal a subi une transition difficile sous des programmes d'ajustement structurel, dont le dernier, le plan Sakh-Loum de 1993-1995. Le Sénégal a changé l'accent traditionnel sur le secteur public en faveur d'une politique de libéralisation économique. Vu le recul de l'état du domaine économique, notre analyse porte sur une ventilation de cette transition dramatique. Nous mettons l'accent sur les éléments clés dont dépend l'innovation soutenable y compris des taux compétitifs de la croissance du PIB par tête.

Abstract

Despite several decades of development assistance, Senegal's record of economic growth has been far from adequate. As with other countries in Sub-Saharan Africa, Senegal has undergone a difficult process of structural adjustment, the latest version of which has been driven by the Sakh-Loum plan of 1993-1995. As it has done so, Senegal has shifted emphasis away from the once pre-eminent role of public intervention to economic liberalization. As state intervention recedes, it remains to be seen what kinds of private sector dynamics will emerge to sustain economic growth for the period ahead. What is notable is that the shift to economic liberalization marks a dramatic change from the policies pursued since independence and that this shift may bring about sufficient innovation to create and sustain competitive rates of per capita growth for the future.

Technical Assistance in the preparation of the current version of this document has been provided by Claudia Mocanasu, graduate assistant in the Department of Economics and Finance of the School of Business, Montclair State University.

Sommaire

	Page
1. Introduction-----	4
2. Le contexte institutionnel-----	5
3. La politique monétaire et son impact sur la croissance-----	7
4. La politique budgétaire et son incidence sur la croissance-----	10
5. La politique du taux de change et ses effets sur la croissance -----	12
6. La politique sectorielle et l'organisation de la croissance-----	16
6.1 Le secteur agricole-----	16
6.2 Le secteur industriel -----	17
7. Conclusion-----	20

1. Introduction

En déconnectant la monnaie, bien vide par nature, des circuits productifs internes empêchant ainsi son remplissage par l'impulsion de la croissance, le Sénégal a durablement bloqué son développement.

Ainsi, la politique économique dans ses volets monétaire, budgétaire et de taux de change, d'abord timide dans les années 60, active durant la décennie suivante et finalement frappée du sceau de l'austérité dans les années 80, n'a à aucun moment organisé les bases d'une croissance économique saine et durable. La masse monétaire, à travers sa principale contrepartie, qu'est le crédit, a essentiellement servi au financement d'activités spéculatives commerciales et immobilières au détriment de la production interne.

La structure générale de l'économie sénégalaise est demeurée intacte, malgré plus de trois décennies d'indépendance, la politique sectorielle mise en oeuvre ayant fondamentalement reconduit et perpétué l'ancienne logique coloniale de valorisation économique au potentiel de croissance nettement limité.

De la sorte, la croissance économique en termes réels, déjà faible (2%) dans la première décennie post-coloniale, s'effondre durant les années 70 (0,6%) avant de devenir négatif (-0,4%) dans les années 80 où les programmes dits d'ajustement structurel, en ne modifiant pas profondément la structure générale de l'économie, se sont révélées incapables d'amorcer un processus de croissance soutenue en vue d'un développement réel.

2. Le contexte institutionnel

Le modèle d'accumulation -principalement fondé sur la rente agricole et minière- mis en oeuvre depuis 1960 au Sénégal n'a pas, malgré la mobilisation (les ressources considérables, permis une allocation des facteurs favorable à une croissance économique soutenue.

Ainsi, de 1960 à 1980, le taux de croissance du PIB est resté très modeste en se fixant à environ 2,3% en moyenne annuelle, soit nettement en deçà du taux d'accroissement de la population (près de 3%). Du reste, la Banque Mondiale ne manquera pas en 1984 de remarquer que, de tous les pays africains épargnés par la guerre, ce taux de croissance

constitue le plus faible¹. Pire, le Sénégal n'a pas atteint en matière de croissance, les modestes résultats de ses voisins sahéliens enclavés.

Cette monumentale contre-performance sera amplifiée par le dérèglement économique et monétaire international du début des années 70, pour précipiter le Sénégal dans un cycle ininterrompu de déficits et de déséquilibres multiples dont le caractère structurel est aujourd'hui admis de tous les observateurs.

Pour faire face à la montée de ces déséquilibres, le Gouvernement mit en place dès 1979, un programme d'urgence de stabilisation à court terme (1979-80) auquel succédera le plan dit de redressement économique et financier (1980-85), lequel débouchera sur le programme d'ajustement structurel à moyen et long termes (1985-92) et enfin, plus récemment, le plan d'urgence économique communément appelé "Plan Sakho-Loum" (1993-95).

Si le premier programme ambitionnait tout juste de stabiliser dans un premier temps, la tendance croissante au déséquilibre des principaux agrégats macroéconomiques, les deux plans suivants (PREF et PAMLT) viseront, au-delà de la restauration des grands équilibres, la relance de l'activité par le réamorçage de la croissance dont le taux devait être porté à 3,5% au moins à partir de 1982². Quand au dernier (PUE) couvrant la période 1993-95, il vise presque exclusivement la restauration de la capacité financière de l'Etat, reléguant ainsi au second plan le volet "relance" dans une économie en pleine récession.³

Plus globalement, l'Etat sénégalais cherche à travers ces plans-programmes successifs, à améliorer la gestion macro-économique dans le cadre de la mise en oeuvre d'une politique ordonnée d'ajustement concerté et soutenu.

Dans cette perspective, le référent théorique qui sous-tend la politique mise en oeuvre recommande un ensemble de mesures libérales d'affectation des ressources. de stabilisation de la conjoncture et de régulation économique, consignées dans les conditionnalités édictées par les bailleurs de Fonds "leaders" du Sénégal que sont le FMI et la Banque Mondiale.

¹ Banque Mondiale: *Mémoire économique*, 5 novembre 1984, p.2.

² PREF: Plan de Redressement Economique et Financier, 1989-85. PAMLT : Programme d'Ajustement structurel à Moyen et Long Terme, 1985-92.

³ PUE: Plan d'Urgence Economique (ou Plan Sakho-Loum), 1993-95.

Plus précisément, la politique économique dite d'ajustement va s'appuyer sur la combinaison de quatre instruments majeurs que sont : une politique monétaire restrictive, une politique budgétaire austère, une politique de dépréciation du taux de change et une politique de libéralisation partielle ou totale des secteurs économiques. Ces instruments sont théoriquement conçus pour renforcer les mécanismes concurrentiels, résorber les déséquilibres internes et externes, rationaliser les comportements des acteurs économiques, mobiliser l'épargne intérieure en vue de sa transformation en investissement productif, en un mot, réorganiser l'économie sur des bases rationnelles en vue d'une relance saine de la croissance dans la perspective d'un développement équilibré et durable.

Cependant, il apparaît à l'expérience que l'ensemble des politiques mises en œuvre, que ce soit avant ou dans le cadre de l'ajustement, se sont révélées incapables à installer durablement le Sénégal sur un sentier de croissance économique saine et équilibrée. C'est à la recherche d'éléments de réponse fiables à ce questionnement majeur que nous tenterons de procéder en examinant dans les développements ci après, le contenu des politiques économiques mises en œuvre depuis l'Indépendance à nos jours.

3. La politique monétaire et son impact sur la croissance

En continuité de l'économie coloniale dite de traite qu'elle était censé financer, la politique monétaire du Sénégal durant la première décennie d'indépendance (années 60) ne saurait être qualifiée d'expansionniste. En effet, la croissance de la masse monétaire jusqu'en 1970 n'aura été que de 0,9% en moyenne par an. A cela, une série de raisons parmi lesquelles notamment:

- a. un contrôle strict de l'offre de monnaie dans le cadre d'un dispositif rigoureux d'encadrement du crédit édicté par les règles d'intervention de la B.C.E.A.O. qui dissuade toute velléité de politique monétaire active⁴ ;
- b. une croissance économique essentiellement portée par une monoculture arachidière rentière bénéficiant -tout au moins jusqu'en 1967- de prix garantis par la France et un tissu industriel surprotégé et n'éprouvant aucun besoin d'efforts d'investissements nouveaux de modernisation et de diversifications ;
- c. et un monde rural totalement exclu des circuits modernes de production, d'échange et de consommation.

⁴ B.C.E.A.O.: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

Par contre, la décennie 70 sera. elle, marquée par une expansion exceptionnelle de l'offre de monnaie qui connaît, entre 1971 et 1980, une croissance moyenne de 10% par an en valeur réelle. Paradoxalement, cette relative politique monétaire "active", rendue du reste possible par la réforme des règles d'interventions de la Banque Centrale survenue en 1973, ne s'est pas accompagnée d'une accélération de la croissance économique. Tout au contraire, le taux de croissance du PIB chute à seulement 2% (en termes réels) entre 1970 et 1975 avant de s'effondrer complètement pour se fixer à 0,6% en moyenne par an entre 1975 et 1980.

Cette apparente contradiction tient simplement au fait que, fondamentalement, les circuits productifs internes n'ont pas été rationnellement sollicités par le surcroît de moyens offerts à l'économie par l'expansion monétaire de cette deuxième décennie d'indépendance. En effet, le crédit intérieur, principale contrepartie de la masse monétaire, ici, en expansion rapide, va être orienté vers trois directions inappropriées qui, en plus d'étouffer la croissance économique interne, vont préparer le lit des graves déséquilibres internes et externes qui conduiront plus tard, aux programmes d'ajustement des années 80.

Tout d'abord, l'extension du secteur public par la création d'un vaste secteur économique d'Etat (sociétés nationales, parapubliques, ...) au monde de gestion peu orthodoxe et qui a absorbé dans la période, plus de la moitié des crédits bancaires et 90% des emprunts extérieurs. Or, suivant les évaluations de la Banque Mondiale, au début des années 70, le coefficient marginal de capital était d'environ 8% pour un taux brut moyen de rendement des investissements de 12,5% au Sénégal. Or, ce taux de rendement va brutalement chuter à seulement 6% au milieu de la décennie, compromettant ainsi la rentabilité de la plu part des investissements dont les moyens restent par ailleurs accaparés par l'immense et inefficace secteur économique d'Etat.

Ensuite, la décennie 70 correspond à une présence plus marquée de l'Etat dans le secteur de la banque qui, sous le couvert de la promotion des opérateurs économiques nationaux, va multiplier à l'envie les crédits de complaisance (compte politique K2 par exemple à l'ex-BNDS et financer abondamment d'innombrables opérations foncières et immobilières spéculatives. C'est l'époque du grand et miraculeux "boom" immobilier dakarois, notamment des "logements conventionnés", à un moment où la croissance moyenne du PIB se fixait à seulement 0.6% par an.

Enfin, et pour ne pas être en reste dans ce mouvement général de distribution gracieuse du "crédit facile", le Trésor public sollicite abondamment le secteur bancaire pour financer à peu de frais, une partie substantielle de son déficit courant que l'envolée de la consommation publique (6,7% par an en termes réels) et privée (subventions de plus en plus massives à la consommation populaire) contribue progressivement à amplifier.

Pendant ce temps, l'agriculture sevrée de crédits bancaires et d'investissements de base, affronte solitairement et dramatiquement d'innombrables calamités naturelles (sécheresse, invasion acridienne, ...) qui contribuent tendanciellement à réduire sa part dans le PIB, à accentuer l'effondrement de la croissance économique globale et à appauvrir durablement les ruraux.

Mais à la fin de la décennie, la conjoncture ainsi artificiellement entretenue par le détournement du crédit intérieur et l'endettement extérieur, se retourne, faisant apparaître d'immenses déséquilibres macro-économiques internes et externes que les programmes d'ajustement des années 80 vont tenter maladroitement de résorber afin de rétablir les bases d'une croissance économique saine et durable.

Tableau N°1
Situation Intégrée des Institutions Monétaires au Sénégal
(fin décembre, en milliards de FCFA)

Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Avoirs Extérieurs Nets	- 192,2	-217,4	-245,3	- 393,7	- 233,0	- 230,0	- 274,4	- 242,4	- 206,3
BCEAO	- 157,2	-189,3	- 200,8	- 246,4	- 197,3	- 186,1	- 222,9	- 191,8	- 172,4
Banques	- 35,0	- 28,1	- 44,5	- 47,3	- 35,7	-43,9	- 51,1	- 50,6	- 33,9
Crédit Intérieur	455,3	489,6	509,3	554,2	553	557,3	595,0	574,8	523,8
Position nette du gouvernement	96,7	116,3	130,6	150,7	153,5	146	151,9	127,2	108
dont avances monétaires au Trésor	20,9	26,5	31,4	33,2	38,4	40,7	42,9	42,9	41,9
Crédits à l'économie	358,6	373,3	378,7	403,5	399,5	411,3	443,1	447,6	415,8
Crédits de campagne	33,6	22,0	14,6	28,3	27,2	29,9	21,0	18,1	1 1,6
Crédits ordinaires	325	351,3	364,1	375,2	372,3	381,4	422,1	429,51	404,2
Masse Monétaire	262,3	273,0	287,1	300,1	333,6	332,8	334,5	368,9	351,9
Circulation fiduciaire	84,4	78,2	77,3	86,2	104,3	100,7	92,8	102,7	95,0
Dépôts en C.C.P.	5,3	4,8	4,7	3,8	5,5	3,8	4,9	3,5	4,3
Dépôts en C.N.E.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépôts en banques	172,6	190,0	205,1	210,1	223,8	228,3	236,8	262,7	252,6
Dépôts a vue	99,2	106,1	109,6	103,5	117,1	109,9	117,2	124,6	252,6
Dépôts a terme	73,4	83,9	95,5	106,6	106,7	118,4	119,6	138,1	174,6
Autre Postes Nets	0,8	-0,8	-23,1	-39,6	-13,6	-5,5	-13,5	-36,5	-34,4

Source: BCEAO

Ainsi, le modèle de référence de type monétariste (modèle de Polack) qui inspire les différents programmes d'ajustement appuyés par le FMI et la Banque Mondiale au Sénégal tout au long de la décennie 80, postule l'existence d'une relation linéaire inverse entre le crédit intérieur et la position extérieure et recommande, en conséquence, la mise en oeuvre d'une politique monétaire restrictive. Le dispositif de resserrement du crédit intérieur mis en place permet, comme l'indique le tableau n° 1, d'en assurer une quasi-stabilisation en maintenant sa croissance moyenne à seulement 1,6% par an entre 1982 et 1990.

Il en est sensiblement de même de la croissance de la masse monétaire (3,7%) malgré l'amplification de la dégradation des avoirs extérieurs nets qui, du fait des rigidités structurelles caractéristiques de l'économie sénégalaise, passe de -192,2 milliards de FCFA en 1982 à -3.93,7 milliards en 1985 avant d'amorcer une décélération à partir de 1986 (-233 milliards) momentanément interrompue en 1988 (-274 milliards), mais qui se poursuit depuis lors.

Cependant, si au niveau quantitatif, la politique monétaire antérieurement expansionniste semble avoir été maîtrisée (au prix d'importants effets déflationnistes), sur le plan qualitatif, la répartition sectorielle du crédit intérieur demeure encore nettement favorable au secteur spéculatif et improductif du commerce qui absorbe encore 50% des ressources distribuées contre seulement une moyenne de 4% à l'agriculture (voir tableau n° 2). Il s'ensuit évidemment que, le modèle d'ajustement mis en oeuvre étant inapproprié, les structures économiques sénégalaises sont restées quasiment en l'état, bloquant ainsi toute perspective de croissance dont le taux annuel moyen, selon la Banque Mondiale, aura été négatif en termes réels (-0.4%) entre 1980 et 1988.

Tableau N°2:
Répartition Sectorielle des Risques
(décembre 1982 – décembre 1991, en pourcentages)

Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Activités agricoles et annexes	3,2	3,7	3,3	3,7	3,0	3,2	3,5	5,7	5,1	5,5
Activités industrielles et minières	19,8	23,3	25,8	22,5	21,1	18,9	15,7	13,0	15,4	14,9
Bâtiments et travaux publics	5,8	5,8	6,8	6,3	6,3	6,8	6,7	7,1	7,1	6,4
Commerce	53,0	47,0	43,4	46,3	46,3	45,9	50,1	48,9	46,4	45,8
Transports et communications	3,1	3,3	3,9	4,1	4,5	4,8	5,0	5,0	5,1	6,0
Services divers	15,1	16,6	16,8	17,1	18,0	20,4	19,0	20,2	20,9	21,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: BCEAO

Au total, il apparaît ainsi que la politique monétaire, timide entre 1960 et 1970, expansionniste ensuite de 1971 à 1980, puis enfin restrictive entre 1981 et 1990, en "oubliant" de s'attaquer prioritairement à la nécessaire transformation profonde des structures économiques héritées par le Sénégal de l'époque coloniale, n'a pas su orienter l'économie nationale sur un sentier de croissance soutenue, saine, équilibrée et durable.

3. La politique budgétaire et son incidence sur la croissance

L'appartenance du Sénégal à l'UMOA, en lui interdisant toute possibilité d'utilisation de la "planche à billets" à des fins de couverture de son éventuel déficit et/ou de soutien direct au financement de la croissance économique interne, postule conséquemment une nécessaire gestion théoriquement équilibrée des finances publiques, sauf recours à l'endettement extérieur ou aux subventions budgétaires en provenance de l'étranger.

C'est ainsi que durant la première décennie post-coloniale, le nouvel Etat indépendant mettra en oeuvre une politique budgétaire prudente où les recettes et les dépenses croissent sensiblement et modérément au même rythme (3,3% en moyenne par an). Ce budget se caractérise néanmoins par une épargne insuffisante, voire pour certaines années, inexistante : ce qui justifie la part croissance, dès les années 60 déjà, prise par les emprunts extérieurs dans le financement des investissements publics (routes, écoles, hôpitaux, ...).

A la fin de cette décennie, et suite à la première grève générale illimitée que connut le Sénégal et qui a failli ébranler les fondements mêmes du régime, d'importantes concessions salariales furent accordées au monde du travail et qui eurent pour conséquence d'accroître les charges salariales des entreprises et de l'Etat, en déconnexion totale avec la productivité réelle des travailleurs.

Ce mouvement sera amplifié par le relèvement brutal, mais seulement passager, en 1974 des cours mondiaux des matières premières qui voit les phosphates gagner +27% et les produits arachidières + 132%. Mais parallèlement, le blé pour la fabrication du pain s'apprécie de 50% et le riz importé atteint plus de 100% de hausse.

L'Etat intervient par le biais de subventions croissantes. pour soutenir la consommation populaire (farine de blé et riz importé notamment). Ces subventions coûtent à l'Etat 8,5 milliards de FCFA en 1979/80. A cela s'ajoutent les charges récurrentes engendrées par le fonctionnement des multiples organismes d'intervention et d'encadrement du monde rural (ONCAD, SOMIVAC, SODAGRI, ...) qui pèsent lourdement sur les finances publiques sans résultats tangibles puisque la part. du secteur

agricole dans la valeur ajoutée continuait de décliner rapidement dans un environnement rural en voie de dégradation constante. Dans le même temps, les effectifs et traitements de la fonction Publique subissent un grand bond, faisant passer la masse salariale de 25 8 milliards de FCFA en 1974 à 68.5 milliards en 1980.

L'Etat sénégalais dont les recettes n'avaient pas connu la même évolution ascendante enregistre un déficit de plus en plus important. de ses finances qui, en termes de décaissement, va s'établir à la fin de la décennie (en 1979/80) à quelques 21.4 milliards de FCFA pour un besoin réel de financement de 39,6 milliards⁵.

Pour inverser cette tendance croissante au déséquilibre des finances publiques et atténuer ainsi la pression exercée par le Trésor sur le crédit intérieur, en principe destiné en priorité au financement de la croissance, les programmes d'ajustement de la décennie 80 mettront en oeuvre de vigoureuses mesures d'assainissement financier. Dans cette optique, diverses mesures ont été prises qui vont du blocage des recrutements et des salaires dans la fonction publique à la réduction des subventions publiques par le relèvement du prix de certains produits d'usage courant, en passant par des tentatives de fiscalisation accrue de l'activité et la liquidation ou privatisation de nombreuses entreprises d'Etat ou à participation publique majoritaire.

Comme l'indique le tableau n° 3, même si le déficit budgétaire poursuit sa lente, mais constante décélération en dehors de 1984 (-26,9 milliards de FCFA) et 1990 (-45,9 milliards), la structure des dépenses publiques demeure encore, malgré la trajectoire prise à partir de 1988, largement défavorable à l'investissement qui ne représente en moyenne qu'environ 8% des dépenses totales contre 92% pour le fonctionnement.

Il apparaît alors que, tout comme dans le cas de la politique monétaire, les rigidités structurelles et autres tendances lourdes qui caractérisent l'économie sénégalaise n'ayant subi aucune transformation majeure dans le sens de la libération des ressources disponibles en vue de leur affectation prioritaire au financement des circuits productifs porteurs de croissance soutenue, la politique budgétaire, après plus de trois décennies d'indépendance, se révèle également incapable de rénovation et de promotion de la croissance.

⁵ Pour les Statistiques, voir divers documents de la Direction de la Prévision et de la Statistique, MEFP, Dakar.

Tableau N°3
Principaux Agrégats Macroéconomiques au Sénégal

(en milliards de FCFA)

Année	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Produit Intérieur Brut	844,3	991,6	1009,3	1126,5	1229,2	1374,6	1451,1	1469,9	1516,1
Solde de la balance commerciale	-102,9	-118,6	-96,6	-126,3	-78,4	-81	-74,1	-71,8	-66,5
Exportations	164,9	230,9	261,2	231,2	-227,5	202,3	226,6	248,4	248,8
Importations	267,8	349,5	357,8	357,5	305,9	283,3	300,7	320,2	315,3
Solde de la balance courante	-87,3	-116	-119,1	-122,4	-93,0	-77,0	-79,6	-55,8	-42,2
Solde de la balance des paiements	-36,9	-14,6	-11,1	-35,9	44,6	-2,5	-43,1	36,2	24,2
Recettes budgétaires	156	175,7	189,4	203,9	218,7	251,0	378,8	378,9	280,0
Dépenses budgétaires	163,5	173,1	215,3	226,8	231,1	256,2	378,0	362,9	325,9
Dépenses de fonctionnement	139	159,9	205,3	217,1	220,3	245,5	336,3	321,9	286,1
Dépenses d'investissement	24,6	13,2	10	9,7	10,8	10,7	41,7	41,0	39,8
Solde Budgétaire	-7,5	2,6	-26,9	-22,9	-12,4	-5,2	0,8	16	-45,9
Ratios pour mémoire	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Déficit de la balance courante/PIB	-10,3	-11,7	-11,8	-10,9	-7,6	-5,6	-5,5	-3,8	-2,8
Solde budgétaire/PIB (en%)	2,2	0,3	-2,7	-2,0	-1,0	-0,4	0,1	1,1	-3,0

(1) A partir de 1987, les opérations des autres démembrements de l'État sont intégrées dans la Loi de Finances. (2) Les PIB de 1987 à 1990 sont des données estimées.

Source : Direction de la Statistique, PCP49 et Trésor National

5. La politique du taux de change et ses effets sur la croissance économique

De façon directe, le Sénégal n'a en principe pas de politique de taux de change, son appartenance à l'ÜMOA lui interdisant toute manipulation unilatérale de la parité du franc CFA⁶. Cependant, si l'on considère le taux de change comme le prix relatif entre les produits nationaux et les produits étrangers, on peut affirmer que le Sénégal a en réalité toujours eu une politique de taux de change par l'intermédiaire de ses politiques d'intervention sur les prix intérieurs, les prix à l'exportation et ceux à l'importation.

Durant les deux premières décennies ayant suivi l'indépendance. à la notable exception des prix de soutien accordés aux oléagineux sénégalais par la France jusqu'en

⁶ FCFA: Franc de la Communauté Financier Africaine, monnaie commune des pays africains membres de la Zone Franc (dont le Sénégal)

1967, il n'y eut aucune politique de prix à l'exportation. Quand à la politique des prix à l'importation, elle est restée sélective essayant tantôt d'attirer les investissements étrangers (par de multiples exonérations de taxes et droits à l'importation) ou alors de renflouer les caisses de l'Etat par l'institution d'une fiscalité de porte assez forte sur divers produits importés. Tandis que la politique d'intervention sur les prix extérieurs a surtout consisté à soutenir le pouvoir d'achat urbain (par le canal des subventions aux produits d'usage courant à péréquation négative) et paysan (par augmentation des prix aux producteurs ruraux), créant de la sorte un effet de "réévaluation" du FCFA largement compensé du reste par l'effet de "dévaluation" du fait de la monnaie engendré par la sur fiscalisation de certains produits locaux.

Il faut néanmoins mentionner que le principe général (le fixation (administrative) des prix au producteur d'arachide au-dessous des cours internationaux plutôt bas -hormis la période euphorique de 1974/78- a conduit la plupart du temps à un affaiblissement constant du pouvoir d'achat des paysans et à l'émergence subséquente de marchés parallèles de commercialisation des graines. Ce qui, entre 1968 et 1980, a largement contribué à l'effondrement progressif de la croissance, les produits arachidiers ayant été au cœur de l'activité économique générale avec de puissants effets d'entraînement sur l'ensemble des secteurs jusqu'à la fin des années 70.

Ainsi, tout comme la politique monétaire ou la politique budgétaire, la politique indirecte du taux de change s'est accommodée des déséquilibres macro-économiques subséquents à l'absence de croissance. Pour y remédier, la nouvelle politique indirecte du taux de change adoptée à partir de 1980 dans le cadre des programmes d'ajustement a conduit à deux innovations majeures: une politique d'intervention sur les prix à l'exportation et le principe de la vérité des prix intérieurs.

La première innovation, équivalente à une dévaluation du FCFA, a consisté à subventionner certaines exportations non traditionnelles (poissons, engrais, textiles, chaussures, ...) afin de les rendre artificiellement compétitifs sur les marchés extérieurs. La seconde, quand à elle, a consisté à supprimer progressivement les subventions publiques de soutien aux produits importés dont les prix intérieurs ont été alignés sur les prix effectifs d'acquisition. Au passage, les droits et taxes à l'importation ont été renforcés en vue de freiner, voire réduire les importations et renflouer accessoirement les finances publiques.

A l'heure du bilan, il apparaît que les résultats restent mitigés. En effet, comme l'indique le tableau n°3 (paragraphe précédent), même si le déficit commercial poursuit sa

décélération passant de - 102,9 milliards FCFA en 1982 à -66.5 milliards en 1990 à la notable exception cependant de 1985 (- 126,3 milliards FCFA), le taux de couverture des importations par les exportations fluctue encore entre 61.5% en 1982 et 78,9% en 1990, autour d'un "trend" moyen de 71,3%.

Dans la même période, le taux moyen de la croissance économique (en termes réels) a été négatif, se fixant à -0,4% par an. Cette évolution contrastée entre la relative amélioration du solde commercial et l'effondrement de la croissance tient à une série de raisons parmi lesquelles notamment

- a. le faible effet d'entraînement sur la croissance intérieure des produits ciblés au titre de la subvention, et dont les exportations n'ont que faiblement augmenté du fait du caractère fortement concurrentiel de leurs marchés extérieurs actuellement très saturés
- b. la brutale libéralisation du secteur industriel et agricole ainsi que le démantèlement hâtif, sans discernement, de certaines protections stratégiques qui ont fragilisé l'outil de production et fait disparaître une entreprise tous les 45 jours en moyenne ainsi que 20.000 emplois dans la période
- c. enfin, la fuite généralisée des agents économiques devant l'alourdissement de la pression fiscale qui alimente la fraude et donc le drainage d'une partie substantielle des moyens internes de financement de la croissance vers les circuits parallèles extérieurs.

Mais plus fondamentalement, on notera que si la mise en oeuvre de la politique indirecte de taux de change est demeurée sans incidence positive sur la croissance, c'est essentiellement parce que d'importants surcoûts (faible productivité et hyperfiscalité) affectent encore les produits localement fabriqués et que, par ailleurs, l'économie nationale ne s'est pas encore suffisamment restructurée en vue d'une plus grande adaptation à l'évolution et aux exigences du marché international.

Tableau N° 4

Détermination du taux de change d'équilibre au Sénégal

(Sous l'hypothèse d'un déficit soutenable du compte courant égale à -5% du PIB).

Années	TCO (FCFA/s)	PIB (en milliards FCFA (2))	DIC (% PIB) (3)	TCE (4)	(TCE-1)% TCO (5)	TCEo (6)	(TCEo-1)100 TCO (7)
1968	246.85	912.4	-3.90%	144.14	-41.6%	180.20	-27%
1969	259.71	852.5	-3.53%	176.50	-32.03%	214.78	-17.3%
1970	277.71	925.7	-4.52%	173.65	-37.47%	212.17	-23.6%
1971	277.13	924.3	-4.23%	185.46	-33.08%	224.75	-18.9%
1972	252.48	983.3	-4.60%	169.58	-32.83%	204.51	-19.0%
1973	222.89	928.4	-2.57%	184.96	-17.02%	218.43	-2.0%
1974	240.70	967.4	-3.37%	205.62	-14.57%	230.76	-0.39%
1975	214.31	1040.3	-3.23%	189.30	-11.67%	214.12	-0.09%
1976	238.95	1133.1	-3.04%	208.51	-12.73%	242.66	1.55%
1977	245.66	1102.6	-3.50%	218.00	-11.26%	250.59	2.0%
1978	255.66	1059.0	-0.01%	225.74	0.035%	260.19	15.3%
1979	212.72	1133.2	-0.04%	212.43	-0.14%	244.84	15.1%
1980	211.28	1095.8	2.45%	228.61	8.2%	262.20	24.1%
1981	271.73	1082.8	6.58%	310.44	14.25%	353.29	30.0%
1982	328.61	1249.0	1.99%	344.04	4.70%	393.67	19.8%
1983	381.06	1276.1	4.09%	417.66	1.60%	476.40	23.4%
1984	436.96	1225.1	4.72%	474.21	8.52%	540.96	23.8%
1985	449.26	1261.3	4.60%	487.71	8.56%	556.18	23.8%
1986	346.30	1329.3	1.96%	360.44	4.08%	412.10	19.0%
1987	300.54	1382.3	1.65%	311.93	3.79%	359.75	19.7%
1988	297.85	1452.4	0.32%	300.09	0.75%	344.00	15.5%

Source: Banque Mondiale; (2) Source : Direction de la Statistique et de la Prévision; (3) TCE : taux de Change d'Équilibre sans les restrictions commerciales. Études et Recherches, CRÉA, 1993.

Enfin, un essai théorique (voir tableau n° 4) de détermination économétrique du taux de change d'équilibre qui assure la compétitivité de l'économie sénégalaise. au regard de la structure actuelle de son commerce extérieur, conduit aux principales conclusions ci-après:

- a. entre 1968 et 1975, le FCFA a été sous-évalué par rapport au FF dans une proportion moyenne de -17,54% par an (voir dans la dernière colonne du tableau, les taux année par année) ;

- b. par contre, de 1976 à 1988, le *FCFA* a plutôt été sur-évalué (toujours par rapport au FF) en moyenne de - 17,93% par an, avec un taux maximum de 03% en 1981.

6. La politique sectorielle et l'organisation de la croissance

6.1 Le secteur agricole

De 1960 à 1979, l'intervention étatique a été totale et multiforme dans le secteur agricole. Elle a notamment consisté en la fixation administrative des prix aux producteurs agricoles; la mise en place de cadres organisationnels (coopératives, sociétés d'intervention de mise en valeur intégrée. d'encadrement techno-agronomique des paysans, de commercialisation des produits,...); et la fourniture de crédit (matériel agricole. intrants) au monde rural.

A l'expérience, le contrôle de l'agriculture par l'Etat sénégalais a produit les effets négatifs (pour la croissance) ci-après: a. le prélèvement d'importantes marges sur les graines d'arachides commercialisées pour financer les services de la BNDS, a incité les paysans à approvisionner les marchés parallèles intérieurs et/ou extérieurs (Gambie. Mauritanie); b. la solidarité imposée par la logique de fonctionnement des coopératives, en pénalisant les paysans bon payeurs, a indirectement contribué à réduire la demande collective de crédits nouveaux dont l'importance reste proportionnelle au niveau de remboursement des dettes antérieures; c. la faiblesse du pouvoir d'achat paysan a limité la diffusion des techniques culturales modernes; d. enfin, l'extrême fragilité financière des paysans les contraignait, en cas de besoin urgent de numéraires notamment durant la période de soudure, à vendre leur matériel agricole et parfois même leurs semences. Pour renverser cette tendance défavorable, le Gouvernement fait arrêter le Programme Agricole en 1980 avec la dissolution de l'ONCAD qui laisse à l'Etat un passif net de 100 milliards FCFA que ce dernier mettra une dizaine d'années à éponger⁷.

En 1984 entre en vigueur la Nouvelle Politique Agricole (NPA) qui prône le désengagement de l'Etat du secteur agricole, la libéralisation des activités et la responsabilisation des producteurs ruraux. Mais ici encore, les résultats enregistrés n'auront pas été à la hauteur des espérance antérieurement nourries. En effet: a. le secteur privé, à la faveur de la libéralisation de la fourniture des intrants, ne s'est pas montré intéressé par l'investissement dans le secteur agricole; b. la retenue "engrais" à partir de 1981 a accentué la baisse de l'utilisation de fertilisants ;

- a. les retenues "engrais et semences" entre 1980 et 1985 ont fortement réduit (-28,5%) le prix net au producteur;

⁷ ONCAD: Office National de Coopération et d'Assistance au Développement

- b. l'augmentation nette (+ 20 FCFA/kg) du prix au producteur d'arachide en 1986, a coïncidé avec une baisse des emblavures (superficies cultivées) ;
- c. le niveau moyen de la production arachidière entre 1981 et 1986, qui était de 767.000 tonnes, a été inférieur à celui de la période 1974 - 1980 (883.000 tonnes) ;
- d. l'effondrement du pouvoir d'achat paysan et la non indexation des prix au producteur sur le niveau général des prix, ont largement contribué à déprimer le taux de commercialisation de l'arachide dans les circuits officiels qui atteint 41% de la production totale en 1984 et seulement 19,4% en 1985;
- e. enfin, la sur taxation de l'huile localement consommée a accru involontairement les opportunités de profit sur les marchés parallèles approvisionnés par la transformation artisanale des graines d'huilerie.

Le Gouvernement tente alors une nouvelle fois d'apporter des correctifs à la politique agricole et élabore à cette fin, avec l'aide des bailleurs de fonds, le Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) dont le financement reste provisoirement bloqué par l'absence d'accord définitif entre l'Etat sénégalais et ses partenaires.

6.2 Le Secteur Industriel

Dès le lendemain de l'indépendance, la politique industrielle mise en oeuvre par les autorités sénégalaises a visé deux objectifs majeurs : d'une part, l'attraction des investissements étrangers et d'autre part, le contrôle par l'Etat des secteurs stratégiques. Si le premier objectif découle du constat, dès 1960, de l'insuffisance des capacités internes de financement et de l'expertise industrielle nationale, le second, de plus en plus net à partir des années 70, relève de l'option socialiste du parti au pouvoir.

Constitué au départ de sociétés coloniales comme Lesieur-Unilever, la C.F.A.O., Petersen, Vezia, etc., le tissu industriel sénégalais se compose essentiellement d'unités productives légères de transformations qui doit, à partir de 1960, affronter la concurrence des nouveaux Etats indépendants de l'ancienne Afrique Occidentale Française. L'Etat intervient par conséquent pour instituer des mécanismes protecteurs et inciter les capitaux privés nationaux et étrangers à s'investir.

Entre 1960 et 1972, la production industrielle en valeur double en passant de 24 à 48 milliards FCFA, ce qui correspond à un taux moyen de croissance de 7,6% par an. A cette date (1972), le secteur industriel représente 21,3% du PIB, emploie 30.000 agents

permanents, 70.000 saisonniers et verse 23 milliards de FCFA de salaires et charges salariales divers. Mais malgré l'ampleur des avantages fiscaux accordés dans le cadre du code des investissements pour accélérer le rythme de création d'emplois, les capacités d'absorption de la main-d'œuvre restent limités. C'est ainsi que sur un total de 150 entreprises, seulement 15% emploient plus de 50 personnes.

La haute conjoncture de certaines matières premières (phosphates, arachide) au début des années 70 incite l'Etat à s'intéresser directement au secteur industriel et à prendre le contrôle de certaines unités stratégiques réalisant des plus values importantes.

En 1974, le secteur industriel comprenait 254 entreprises. En 1975, il assurait près de 50% (77 milliards FCFA sur 166) de la valeur ajoutée totale réalisée par les entreprises modernes, en 1976, 7 sociétés avaient un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards FCFA⁸. Une douzaine d'autres avaient réalisé entre 2 et 5 milliards et un peu plus d'une vingtaine se situaient entre 0,5 et 1 milliard de FCFA.

Entre 1977 et 1980, l'ensemble du secteur secondaire contribue pour 26,9% à la formation de la PIBE. Ainsi, si le secteur industriel connaît une relative prospérité du fait de la surproduction dont il a globalement bénéficié au lendemain de l'indépendance, il a commencé à s'essouffler à la fin des années 70, faisant de plus en plus subir à l'économie nationale des coûts multiples au rang desquels notamment:

- a. un important manque à gagner en ressources fiscale du fait des innombrables exonérations de taxes, exemptions de paiement d'impôts et autres contingentements, qui réduit progressivement la capacité d'autofinancement de l'Etat en matière d'investissements publics ;
- b. une tendance croissante à la constitution de monopoles sur fonds de création de rentes de situation, qui limite la concurrence intérieure et engendre des prix relatifs favorables à la fraude et défavorables à la conquête des marchés extérieurs

⁸ Ces entreprises sont:

SAR: Société Africaine de Raffinage: 18 milliards de FCFA

CSS: Compagnie Sucrière Sénégalaise; 13,9 milliards de FCFA

CSPT: Compagnie Sénégalaise des Phosphates de Taïba: 11,3 milliards de FCFA

SENELEC: Société Nationale d'Energie Electrique: 9,011 milliards de FCFA

Lesieur-Afrique: 8,14 milliards de FCFA

SOTIBA-SIMPAFRIC: 6,5 milliards de FCFA

SEIB: Société Electrique et Industrielle du Baol: 5,01 milliards de FCFA

- c. un endettement massif de l'Etat au titre des emprunts extérieurs destinés au financement des investissements publics ou encore de l'aval des emprunts des entreprises publiques ou privées agréées au code des investissements
- d. enfin, une forte propension à la mauvaise gestion des entreprises publiques abonnées aux subventions de l'Etat, ce qui contribue à déséquilibrer davantage les finances publiques.

Une telle logique de mise en valeur industrielle étant complètement épuisée. il fallait manifestement changer de stratégie au cours de la décennie 80 dans le cadre de la politique générale d'ajustement macro-économique. Ce qui fut fait. après quelques années de tâtonnement, à travers la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) mise en oeuvre à partir de 1986. Cette nouvelle politique vise la libéralisation complète du secteur industriel en vue d'en accroître les performances dans le cadre d'une meilleure allocation des ressources disponibles. Pour cela, elle préconise l'ouverture des frontières. la suppression des restrictions quantitatives (contingents), le désarmement douanier et la simplification vies procédures fiscales.

Entre 1986 et 1988, pris dans les contraintes de la gestion quotidienne, le Gouvernement pratique une politique de "go and stop" en matière de fiscalité (ordonnances présidentielles, modifications permanentes du tableau des droits de porte, ...) qui contribue à pervertir l'esprit de la réforme envisagée. En effet en créant des incertitudes quand aux coûts des facteurs techniques de production qui étrangent l'industrie, cette instabilité de la politique fiscale déstabilise la politique des prix des entreprises évoluant dans le secteur ;

Ensuite, et en conséquence de ce qui précède, elle n'encourage nullement les chefs d'entreprise à miser sur le moyen -long terme en investissant pour renouveler leur outil de production pour la plupart complètement obsolète. Il s'en est évidemment suivi un effondrement du secteur marqué par des pertes massives d'emplois consécutives à la disparition de nombreuses entreprises.

La croissance réelle, à l'image de celle de l'économie dans son ensemble durant la même période, y est négative (- 0,5%) entre 1980 et 1988 même si le secteur stabilise sensiblement (29%) sa part dans la formation du PIB (également en recul en termes réels). En fait, l'effondrement de toute l'architecture de cette nouvelle politique -qui sera du reste finalement abandonnée en 1991- tient essentiellement au fait que la structure de

l'économie sénégalaise très peu compétitive, demeure totalement inadaptée aux exigences et aux rapides mutations qui caractérisent le marché international. C'est ainsi que:

- a. la rigidité du taux de change du FCFA et les faibles coûts de la main-d'oeuvre en Asie du Sud et du Sud-Est rendent les zones franches de la Malaisie, de la Thaïlande, des Philippines, de Hong-Kong, de Singapour, de Taiwan et même de l'Ile Maurice (dans l'Océan Indien) plus compétitives que n'importe laquelle des branches industrielles de l'économie sénégalaise;
- b. de même, le maintien de certains monopoles publics (SONATEL, SENELEC, SONEES) à participations publiques (SAR) ou privés comme la CSS, continuera d'imposer à l'économie des surcoûts nuisibles à l'ajustement des coûts internes de productions, premier élément de compétitivité dans un marché international fortement concurrentiel;
- c. c. enfin, l'amélioration de la productivité requiert des investissements massifs de modernisation des unités industrielles datant pour la plupart de l'époque coloniale et que si la petite taille actuelle du marché intérieur, encore moins les faibles perspectives de profit ne sauraient justifier.

Par conséquent, la promotion d'un modèle de croissance tirée par les exportations implique la mise en oeuvre de mesures courageuses de transformation structurelle portant, entre autres, sur :

- a. l'institution d'une flexibilité accrue du marché du travail que le chômage généralisé actuel devrait faciliter ;
- b. la suppression des monopoles de fait ou de droit et la mise en oeuvre d'une véritable politique de libéralisation de l'activité ;
- c. la mise en oeuvre d'une fiscalité qui favorise les branches industrielles tournées vers l'exportation. au détriment d'activités spéculatives comme le commerce d'importation (de produits superflus) ou encore l'immobilier de rapport
- d. et surtout la détermination d'un taux de change d'équilibre d'appui à la restauration de la compétitivité de l'économie nationale.

7. Conclusion

L'examen des différents éléments constitutifs de la politique économique sénégalaise montre que durant les années 60, l'Etat est resté timide dans la définition et l'accompagnement de sa stratégie de développement. La croissance économique est restée stable, mais faible.

Durant les années 70. l'Etat sénégalais change d'attitude et tente d'occuper les hauteurs dominants de l'économie en prenant le contrôle partiel ou total de plusieurs unités productives qualifiées de "stratégiques" et en créant un vaste secteur économique publique qui absorbera l'essentiel des crédits intérieurs sans résultats. Tout au contraire, ce secteur public tentaculaire va progressivement peser sur les finances publiques en résorbant ses déficits cumulatifs par des recours massifs aux subventions de l'Etat. Il s'ensuit logiquement un effondrement de la croissance qui devient négative en termes réels et la montée de multiples déséquilibres macro-économiques internes et externes.

Le Gouvernement. avec l'appui des bailleurs de fonds. Lente de renverser cette tendance défavorable dans le cadre des programmes d'ajustement structurel au cours des années 80. Mais ces différents programmes, en dépit de leur dénomination, ont laissé quasiment intacte la structure de l'économie nationale qui s'est révélée durablement incapable de créer et d'entretenir des foyers internes de croissance.

Il apparaît alors que poLir rompre ce blocage actuel (le la croissance économique. il importe de modifier profondément la structure actuellement figée et inadaptée de l'économie sénégalaise qu'une simple politique de gestion de la demande globale ne saurait durablement redresser.