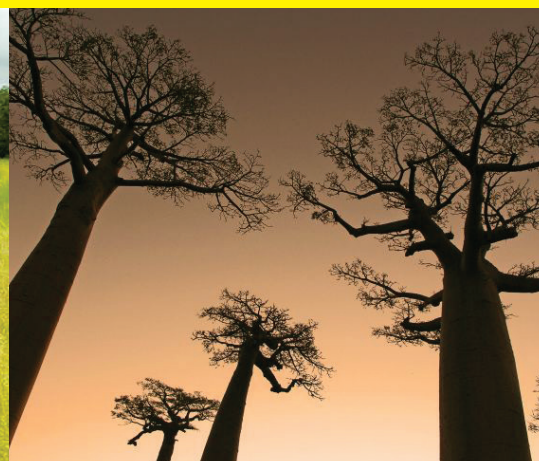
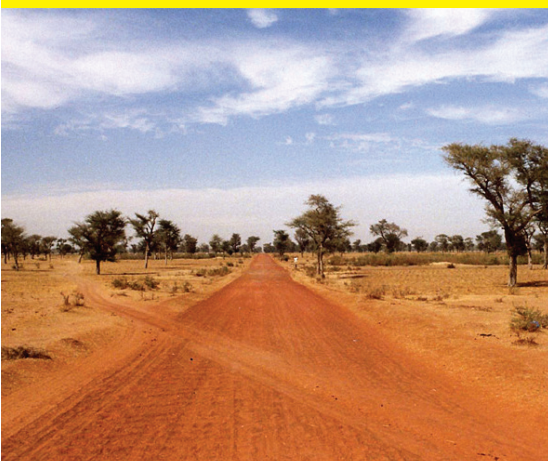




SITUATION ÉCONOMIQUE DU SÉNÉGAL



APPRENDRE
DU PASSÉ POUR
UN AVENIR MEILLEUR



WORLD BANK GROUP
Macroeconomics & Fiscal Management

DÉCEMBRE 2014 | PREMIÈRE ÉDITION



SITUATION ÉCONOMIQUE DU SÉNÉGAL

APPRENDRE
DU PASSÉ POUR
UN AVENIR MEILLEUR

DÉCEMBRE 2014 | PREMIÈRE ÉDITION

Table des matières

AVANT-PROPOS	vii
SOMMAIRE	ix
INTRODUCTION	1
SITUATION ACTUELLE ET TENDANCES RÉCENTES AU SÉNÉGAL	3
Les évolutions économiques	3
Politique monétaire et prix	6
Politique fiscale	7
Secteur extérieur	10
Dette publique	12
Emploi, chômage et pauvreté	13
L'HEURE POUR UNE NOUVELLE STRATÉGIE DE CROISSANCE	17
Le plan Sénégal Émergent	18
Sources de croissance par secteur	19
Climat des affaires et des investissements	21
Sources de croissance par facteurs de production	22
Décomposition de la croissance par dépenses	23
Conclusion	25
ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES AU SÉNÉGAL	27
Changements climatiques, environnement et réduction de la pauvreté	28
Montée du niveau des mers et érosion côtière	30
Analyses et options	32
Impacts sur le tourisme	34
Conclusions et recommandations	35
RÉFÉRENCES	38

Figures

Figure 1 :	Contribution par secteur au PIB 2010–2014 (en %)	4
Figure 2 :	Le secteur tertiaire a été le moteur de la croissance du PIB en 2013	4
Figure 3 :	L'horticulture et l'élevage ont soutenu la croissance au niveau du secteur primaire	5
Figure 4 :	La production céréalière et autres cultures ont chuté en 2013	5
Figure 5 :	Le secteur secondaire a enregistré des résultats négatifs en 2013	5
Figure 6 :	Principaux produits et services responsables de la hausse des prix en 2013	6
Figure 7 :	Masse salariale de la fonction publique par rapport au PIBP par habitant, 2009	7
Figure 8 :	Composition de la masse salariale de la fonction publique, 2002–2012	8
Figure 9 :	Les dépenses totales du Sénégal sont les plus élevées dans l'espace UEMOA (en % du PIB, 2013)	9
Figure 10 :	Les dépenses totales du Sénégal ont augmenté plus rapidement que dans ses pairs de l'UEMOA (indice, en % du PIB)	9
Figure 11 :	Les lois de Finance de 2014 et 2015 soulèvent des questions sur les priorités du gouvernement : parts de budget par ministère sectoriel	11
Figure 12 :	Les principales importations (à gauche) et exportations (à droite) du Sénégal : 2008–2012	11
Figure 13 :	La dette du Sénégal a connu une forte croissance par rapport à la plupart des pays de l'UEMOA.	13
Figure 14 :	Les chiffres sur le taux de chômage varient largement en fonction de la définition (% de la population active)	14
Figure 15 :	Il y a eu peu de progrès en matière de réduction de la pauvreté depuis 2005	15
Figure 16 :	Par conséquent, le nombre de pauvres a augmenté	15
Figure 17 :	Tendances de la pauvreté dans les pays ouest africains (USD 1,25 par personne et par jour)	15
Figure 18 :	La croissance du PIB au Sénégal a été constamment inférieure à la moyenne pour l'Afrique subsaharienne	17
Figure 19 :	Contributions par secteur à la croissance du PIB en pourcentage	20
Figure 20 :	Malgré la croissance de l'accumulation de capital, la croissance du PIB a suivi les mouvements dans la croissance de PTF.	23
Figure 21 :	Envois nets des fonds en variation en %	24
Figure 22 :	Contribution à la croissance du PIB par dépenses 1990–2012.	25
Figure 23 :	La croissance a été stimulée par la consommation privée	25
Figure 24 :	Pourcentage de la population affectée par les changements écologiques, par secteur et par source de revenus	29
Figure 25 :	Les pauvres sont plus exposés aux chocs climatiques.	29
Figure 26 :	Niveau et variabilité dans le temps du risque de l'érosion côtière au Sénégal	30
Figure 27 :	Les principales phases de l'analyse de rentabilité.	31
Figure 28 :	Répartition du coût actualisé net (CAN) induit par une inondation sur 50 ans à Saint-Louis	33
Figure 29 :	Évaluation du coût d'opportunité de l'inaction	33
Figure 30 :	Répartition des coûts des risques naturels.	33
Figure 31 :	Le tourisme connaît une baisse depuis 2002.	34

Tableaux

Tableau 1 :	Indicateurs macroéconomiques du Sénégal, 2011–2017	7
Tableau 2 :	Les dépenses pour plusieurs secteurs prioritaires en proportion de la LFI de 2014 ont baissé.	10
Tableau 3 :	Indicateurs du secteur extérieur.	12
Tableau 4 :	L'emploi a baissé dans les secteurs modernes, en 2013	14
Tableau 5 :	Cadrage macroéconomique dans les scénarii PSE et PSI.	18
Tableau 6 :	Taux de croissance annuelle et répartition par facteurs.	22
Tableau 7 :	La croissance de la consommation doit ralentir afin de fournir plus d'espace pour l'épargne.	24
Tableau 8 :	Décomposition de la croissance par dépenses.	25
Tableau 9 :	Pourcentage de la population affectée par les perceptions de changements écologiques, par impacts et par zone écologique	28

Encadrés

Encadré 1 :	L'horticulture : l'avenir de l'agriculture sénégalaise ?	20
Encadré 2 :	Le secteur de l'énergie : principales réformes longtemps repoussées.	21
Encadré 3 :	Aperçu des risques naturels sur le littoral sénégalais.	32
Encadré 4 :	Accélération de l'érosion côtière.	32
Encadré 5 :	Les coûts des changements climatiques sur le plan de la santé	34

Avant-propos

Le présent rapport est le premier d'une nouvelle série de rapports ayant pour objectif d'assurer le suivi de l'évolution économique au Sénégal et d'analyser les principales options stratégiques. La première partie offre un aperçu global des développements macroéconomiques et structurels du pays au cours des années 2013 et 2014. La deuxième partie offre une analyse historique de la croissance économique depuis 1990 afin de tirer des leçons pour l'avenir. La troisième partie met l'accent sur l'avènement d'un nouveau défi que représentent les changements climatiques. Matthias Cinyabuguma, économiste principal, et Philip English, économiste en chef en sont les auteurs, avec le soutien de Djibril Ndoye, économiste en charge des questions de pauvreté, et Isabelle Kane, spécialiste de l'environnement.

Nous osons croire que ce rapport suscitera un débat autour des politiques nécessaires à l'amélioration du niveau de vie et à la réduction de la pauvreté au Sénégal. Les commentaires relatifs au contenu du présent rapport sont les bienvenus.

Miria Pigato
Practice Manager, GMFDR
Macroéconomie et Gestion fiscale

Sommaire

- La croissance de 3,5 % enregistrée par le PIB en 2013 a été décevante. Elle n'a pas beaucoup changé par rapport à 2012 ; reflétant ainsi une baisse dans la production des céréales dans le secteur industriel. Les services restent le moteur de l'économie.
- La valeur totale des exportations a stagné en 2013, car quatre des cinq principaux produits d'exportation (l'acide phosphorique, l'or, le ciment et le poisson) ont accusé des baisses. Le tourisme, qui reste la plus grande source de devises étrangères, a également connu des difficultés.
- L'exécution du budget est demeurée conforme au cadre budgétaire, avec un déficit budgétaire qui est tombé à 5,5 % du PIB. Toutefois, l'insuffisance des recettes a entraîné une réduction des dépenses publiques.
- Les perspectives économiques pour 2014 étaient plus encourageantes, mais les pluies peu abondantes et l'épidémie d'Ebola ont forcé les révisions à la baisse dans les projections de croissance du PIB, qui devrait désormais s'établir à 4,5 % seulement.
- La consolidation fiscale s'est poursuivie en 2014 avec une réduction du déficit budgétaire de 5,5 % en 2013 à 5,2 % en 2014. Cependant, la masse salariale, plus particulièrement les indemnités, devient de plus en plus importante, et les budgets de 2014 et 2015 ne semblent pas toujours avoir reflété les priorités annoncées par le gouvernement.
- Une analyse à long terme de l'économie fait ressortir une certaine perte de dynamisme enregistrée depuis 2005. Ceci est, en partie, dû aux chocs extérieurs mais également à des investissements inefficaces et à l'absence de réformes.
- Le Plan Sénégal Émergent a pour objectif de rompre avec cette tendance. Le fait qu'il mette l'accent sur la croissance économique est salué. Toutefois, ses ambitions pourraient ne pas correspondre avec les ressources disponibles et, selon toute vraisemblance, son succès dépendra de l'accélération des réformes et de l'adhésion massive du secteur privé.
- Les changements climatiques constituent de nouveaux défis pour l'économie. L'érosion côtière affecte déjà l'industrie du tourisme et l'élévation du niveau des mers constitue une menace dans le moyen terme, plus particulièrement à Saint-Louis.

SITUATION ÉCONOMIQUE DU SÉNÉGAL

Introduction

Cette première édition commence par un aperçu de la situation macroéconomique du Sénégal qui débute par une évaluation de l'année 2013 avant d'examiner les premiers résultats de 2014. Après une analyse des défis que posent le chômage et la pauvreté, le rapport fait une petite évaluation de la nouvelle stratégie de croissance. Étant donné que les objectifs de cette stratégie de croissance sont très ambitieux par rapport au bilan économique du Sénégal, nous nous penchons alors sur une analyse des résultats antérieurs depuis 1990, afin de mieux comprendre les changements qu'il faudra apporter pour faire la différence. Cette partie se termine par quelques recommandations.

Dans la deuxième partie de ce rapport, l'accent est mis sur de nouveaux défis que posent les changements climatiques. Cette partie débute par des observations tirées de l'enquête de 2011 sur la pauvreté, et met l'accent sur la vulnérabilité des pauvres face aux chocs écologiques. L'on passe, ensuite, à une étude novatrice récemment financée par la Banque mondiale portant sur l'impact de l'élévation du niveau des mers et des érosions côtières au Sénégal, ainsi que les choix politiques à adopter. Un accent particulier est mis sur les conséquences que cela engendre sur le secteur du tourisme, identifié à juste titre dans la stratégie de croissance du gouvernement comme un secteur essentiel de croissance économique et de création d'emplois. Enfin, quelques recommandations de stratégies d'adaptation et d'études supplémentaires sont proposées.

Situation actuelle et tendances récentes au Sénégal

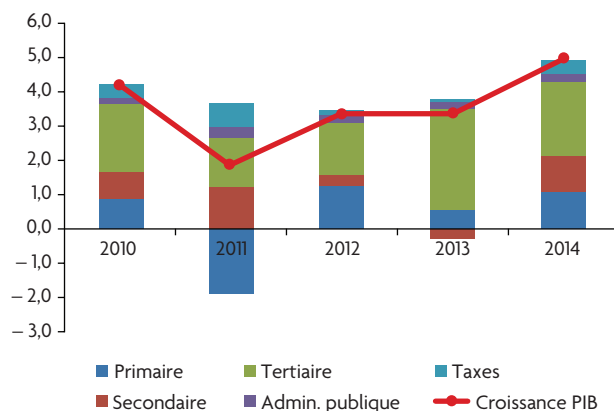
Formation d'un nouveau gouvernement pour mettre en œuvre une nouvelle stratégie. À la réunion du groupe consultatif de Paris de février 2014, le Président Macky Sall avait lancé une nouvelle stratégie de croissance appelée Plan Sénégal Emergent (PSE), d'abord auprès des bailleurs de fonds traditionnels, puis auprès des investisseurs privés. Le PSE a été très bien accueilli et les promesses de financement des bailleurs de fonds ainsi que la participation du secteur privé ont largement dépassé les objectifs fixés. Cependant, ce succès a accentué les attentes de la population. Puisque la mise en œuvre du programme du Président a accusé trop de retard dans son démarrage, un nouveau gouvernement a été formé le 7 juillet avec pour consigne d'accélérer la cadence.

Les évolutions économiques

La croissance économique est restée décevante en 2013. Pour l'année 2013, la croissance du PIB réel a été de 3,5 %. Elle a été très proche de celle de 2012 (3,4 %) et a été en deçà du niveau de 4,0 % prévu. Le secteur des services a servi de moteur de croissance pour l'économie avec une hausse de 6,4 %. Le faible taux de croissance du PIB observé en 2013 est imputable à des baisses tant au niveau du secteur secondaire (-1,5 %) qu'au niveau du secteur des cultures vivrières et de rentes (-8,3 %)¹ (Figure 1).

¹ Ce chiffre est fourni par l'ANSD et ne tient pas compte la production horticole.

Figure 1 : Contribution par secteur au PIB 2010–2014* (en %)



Source : DPPE, Notes de conjoncture, 2013 ; * projections pour 2014

Certains sous-secteurs importants ont réalisé des progrès.

Au niveau des services, les sous-secteurs de la télécommunication, des transports et des finances ont ouvert la voie en enregistrant des croissances annuelles respectives de 17,1, 12,4 et 11,9 % (Figure 2). Apparemment, l'intensification de la concurrence dans le domaine des téléphones portables et l'accès à l'Internet ont contribué à ce dynamisme. En ce qui concerne le secteur primaire, les sous-secteurs de l'élevage (8,8 %) et de l'horticulture (8,9 %) ont été performants en 2013. Au niveau du secteur secondaire, le sous-secteur de la construction a enregistré une hausse de 10,3 % grâce au dynamisme soutenu de la construction de bureaux et de résidences à Dakar, la reprise

des travaux de l'Aéroport international Blaise Diagne (AIBD), l'extension de l'autoroute AIBD-Mbour et d'autres projets routiers. Le sous-secteur de l'énergie a quant à lui enregistré une hausse de 3,4 % durant l'année 2013, même si cela s'est réalisé au prix d'importantes subventions étatiques et considérables arriérés fiscaux (Figure 3).

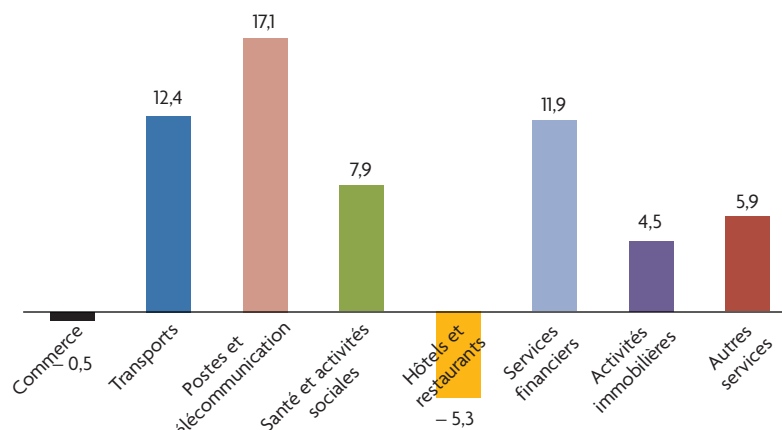
La faiblesse continue du secteur agricole constitue une

matière à réflexion. Pour la deuxième fois au cours des trois dernières années, la production agricole a connu une baisse. Selon les estimations, la production céréalière a enregistré une baisse de 12 % par rapport à 2012 et de 17 % par rapport à la moyenne des cinq dernières années (Figure 4). La production arachidière a connu une légère hausse (2 %), mais elle est restée en deçà de la moyenne des cinq dernières années. La réduction des terres cultivées, le recours insuffisant aux semences certifiées et l'irrégularité des précipitations ont été les principales causes de ces déficits agricoles. La pêche, secteur vital, a continué de subir les effets de la surpêche et n'a quasiment pas enregistré de croissance (1,0 %).

Le secteur privé formel a également connu des difficultés.

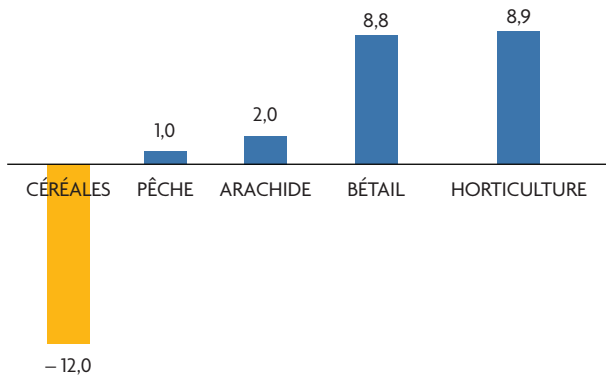
Les activités extractives ont baissé de 24,7 % en 2013 en raison notamment de problèmes dans le sous-secteur du phosphate (les ICS) qui représente désormais une part importante des prêts non productifs du secteur bancaire. La production d'huile de table a diminué de 26,1 % lorsque la production d'huile d'arachide a chuté. En effet, cette chute se justifie par le fait que les transformateurs locaux ne pouvaient pas concurrencer les prix que les acheteurs étrangers proposaient pour l'achat de l'arachide brute (Figure 5). Aussi, le plus grand huilier (SUNEOR) connaît actuellement des difficultés financières, à l'instar de la

Figure 2 : Le secteur tertiaire a été le moteur de la croissance du PIB en 2013



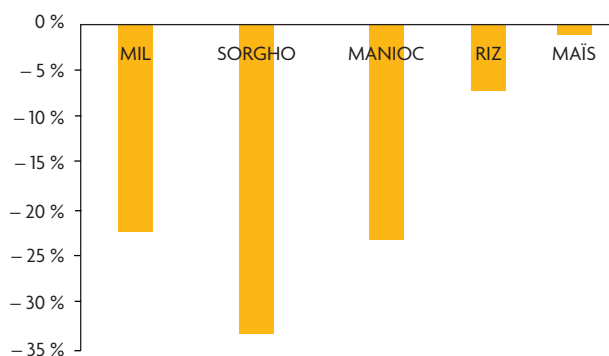
Source : DPPE, Notes de conjoncture, 2013

Figure 3 : L'horticulture et l'élevage ont soutenu la croissance au niveau du secteur primaire



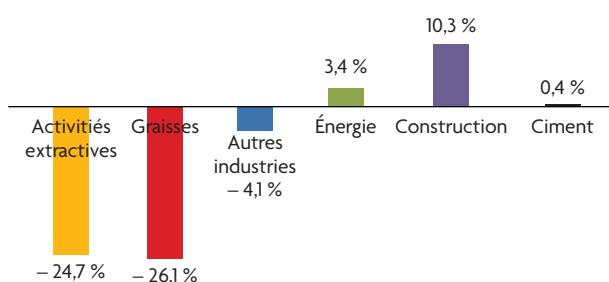
Source : DPEE, Notes de conjoncture, 2013

Figure 4 : La production céréalière et autres cultures ont chuté en 2013



Source : DPEE, Notes de conjoncture, 2013

Figure 5 : Le secteur secondaire a enregistré des résultats négatifs en 2013



Source : DPEE, Notes de conjoncture, 2013

raffinerie de pétrole (SAR). La croissance du secteur du tourisme a été ralentie par l'érosion des plages de Saly et une procédure de délivrance de visa très compliquée. L'hôtellerie et la restauration ont affiché une baisse de 5,3 % au cours de l'année. À la fin de l'année 2013, les entreprises publiques telles que Sénégal Airlines, la compagnie de transport Dakar Dem Dikk et le King Fahd Palace ont aussi été confrontés à de sérieuses difficultés. Cependant, l'État a mis en place, en mai 2014, une commission pour le règlement des problèmes de ces industries en détresse.

Du côté de la demande, nous avons constaté une meilleure répartition de la consommation et des investissements entre le secteur public et le secteur privé en 2013. La croissance de la consommation du secteur privé est passée de 1,5 % en 2012 à 2,8 % en 2013, tandis que la croissance de la consommation du secteur public est tombée à 2,6 % en 2013, alors qu'en 2012, elle avait atteint un niveau record de 6,4 %. La formation brute de capital fixe par le secteur privé a connu une croissance significative de 4,8 % en 2013, par rapport à 3,0 % en 2012. Par contre, la formation brute de capital fixe par le secteur public s'est quelque peu ralentie, passant de 9,0 % en 2012 à 5,0 % en 2013. S'il est encourageant de constater que le secteur privé gagne en importance, il n'en est pourtant pas de même pour l'épargne. Au même moment, alors que la consommation globale atteignait 91,9 % en 2013, elle se s'établissait à 90,1 % du PIB en 2012. En conséquence, entre 2012 et 2013, l'épargne aurait baissé de 1,8 point de pourcentage.

Selon les récentes prévisions du Gouvernement, la croissance du PIB devrait atteindre 4,5 % en 2014. De manière générale, les perspectives de croissance en 2014 étaient positives, compte tenu des signes de vigueur affichés par l'économie mondiale, la probabilité d'une reprise dans le domaine de l'agriculture, les efforts consentis pour l'amélioration du climat des affaires, les plans d'accroissement des investissements publics et le dynamisme soutenu du secteur des services. Au début de l'année 2014, l'exploitation d'une nouvelle mine a commencé à fonctionner et l'État a apporté un appui conséquent permettant d'assurer une meilleure production d'huile d'arachide. Par ailleurs, l'économie agricole reste vulnérable aux conditions climatiques, et l'hivernage a connu un retard en 2014. L'épidémie d'Ebola a eu un impact très négatif sur le tourisme, et aussi sur le transport, au deuxième semestre de 2014. Par ailleurs, le Mali qui est le plus grand marché d'exportation du Sénégal, a connu un regain d'instabilité susceptible d'affecter les ventes de ciment et de produits pétroliers, ainsi que le commerce de transit. Heureusement, la tendance récente des prix mondiaux du pétrole est à la baisse, ce qui devrait réduire les subventions pour l'énergie et améliorer la balance des paiements.

Politique monétaire et prix

La politique monétaire reste conforme aux objectifs de stabilité économique et de croissance. La politique monétaire du Sénégal est déterminée par la banque centrale régionale, la BCEAO, qui privilégie la réduction de l'inflation et le maintien d'un taux de change fixe du FCFA par rapport à l'euro.

Avec la baisse de l'inflation, la BCEAO a maintenu son taux d'intérêt minimal à 3,0 % pour les opérations d'open-market sur l'ensemble de l'année 2013. La masse monétaire a augmenté de 10,5 % en 2013 (contre 8,7 % en 2012). Cela a permis une expansion du crédit bancaire au secteur privé qui représente actuellement 33 % du PIB (2013) par rapport à 29,8 % en 2012, et seulement 25,8 % en 2010. Cette augmentation reflète les changements de stratégies au niveau des banques qui ciblent de nouveaux clients dans les rangs des petites et moyennes entreprises, ainsi que les personnes qui, par le passé, s'étaient tournées vers les institutions de microfinance. De manière générale, la capacité des banques commerciales à établir et à maintenir des réserves est convenable et la tendance inflationniste découlant de l'augmentation de la liquidité des banques est faible.

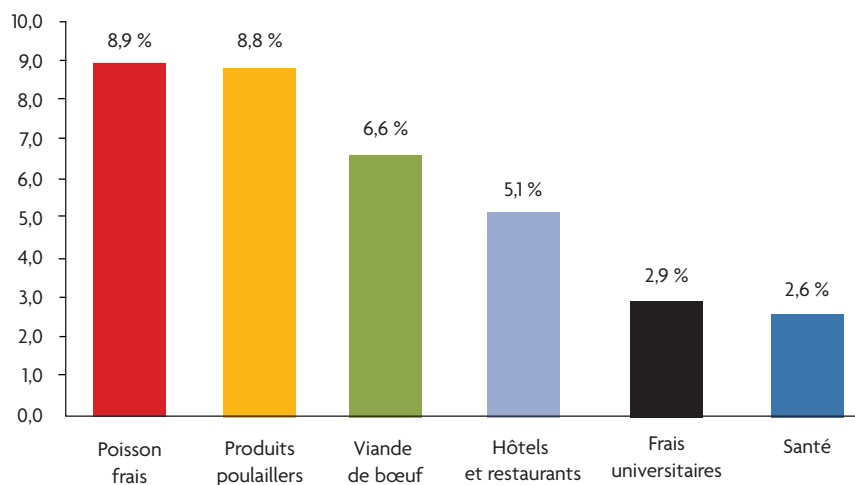
Le taux moyen d'inflation en 2013 est tombé à 0,7 % et il avait disparu vers la fin de l'année. Ce taux représente une baisse substantielle par rapport à 2011 et il est nettement inférieur au seuil communautaire fixé à 3,0 % par l'UEMOA. Les prix des importations ont diminué de 0,9 %, dont une baisse substantielle des prix du riz. Par contre, les prix sur le marché intérieur ont augmenté de 1,3 %. Toutefois, les autorités ont eu recours aux

régimes d'homologation des prix pour réduire le prix du sucre et de l'huile végétale, tout en maintenant les tarifs sur l'électricité, l'eau et le prix du pétrole (par le biais de subventions dans le premier cas et d'une réduction des impôts dans l'autre).

D'importantes hausses de prix ont été observées pour certains produits alimentaires. Les prix du poisson frais ont augmenté de 8,9 % ; ce qui reflète l'intensification de la rareté du poisson causée par la surpêche. Les prix des viandes ont également augmenté, notamment le prix de la volaille (8,8 %) et celui de la viande de bœuf (5,1 %). L'augmentation de ces prix semble avoir également eu un impact sur le secteur de l'hôtellerie et de la restauration (6,6 %). D'autres catégories connaissent des hausses, comme la cigarette (en raison d'une nouvelle taxe pour en décourager la consommation), les frais des études universitaires (qui n'avaient pas augmenté depuis plusieurs décennies) et les frais se rapportant à la santé (Figure 6).

Plusieurs signes indiquent peu ou pas de tendance inflationniste du côté de la demande. La croissance modeste sur le marché intérieur ne devrait pas avoir un impact majeur sur la consommation des ménages. En même temps, le ralentissement de la croissance en Chine et autres marchés émergents n'indique aucune tendance à la hausse des prix à l'importation. Avec l'introduction, au début de l'année 2014, de la réduction des prix des loyers, le prix du logement a baissé pour de nombreux ménages à revenu faible et moyen (même si cette mesure pourrait avoir un impact négatif sur les investissements dans le secteur de l'immobilier). D'autre part, la mauvaise récolte agricole de 2013 a engendré une hausse des prix des produits locaux.

Figure 6 : Principaux produits et services responsables de la hausse des prix en 2013

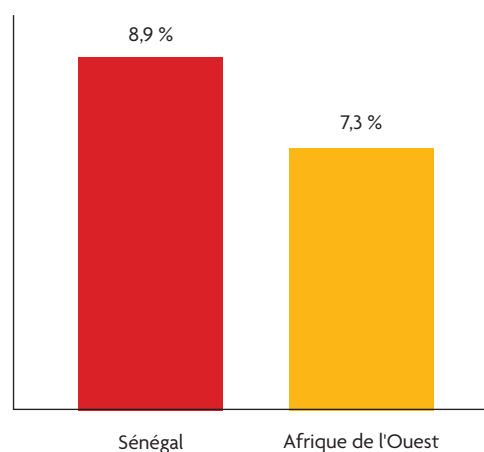


Source : DPEE, Notes de Conjoncture, 2013

Politique fiscale

Le déficit budgétaire a légèrement baissé, à cause de la réduction progressive des dépenses courantes. Le déficit a baissé de 6,7 % du PIB en 2011 à 5,9 % en 2012 et 5,5 % en 2013 (Tableau 1). Cela est dû, tout d'abord, à une baisse de 0,8 points de pourcentage des subventions à l'énergie et, d'autre part, à une augmentation des subventions reçues des partenaires de 0,4 points de pourcentage. Cependant, la baisse des subventions à l'énergie a été partiellement compensée par une hausse des impôts impayés de la SENELEC. De manière plus large, les recettes n'ont pas été aussi bonnes ; ce qui explique que le déficit de 2013 soit resté en deçà de l'objectif initial de 4,9 % du PIB. À présent, l'objectif des autorités est d'atteindre un déficit de 5,2 % du PIB en 2014, quand bien même ces dernières restent déterminées à poursuivre l'assainissement budgétaire dans le moyen terme. Le Tableau 1 présente les projections du FMI, qui sont légèrement plus conservatrices que celles des autorités.

Figure 7 : Masse salariale de la fonction publique par rapport au PIB par habitant, 2009



Source : FMI, *Public Spending Rationalization*, avril 2014

Tableau 1 : Indicateurs macroéconomiques du Sénégal, 2011–2017

Indicateurs macroéconomiques du Sénégal							
(En pourcentage du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB réel	2,7	3,4	3,5	4,5	4,6	5,1	5,6
Recettes totales et dons	22,4	23,3	22,7	24	23,9	23,9	24,0
Recettes	20,2	20,4	20,1	21,1	21	21,1	21,2
Recettes fiscales	5,1	5,7	5,3	5,3	5,5	5,6	5,7
Taxes sur les produits pétroliers	3,1	2,6	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7
Dons	2,2	2,9	2,6	2,8	2,9	2,9	2,8
Dépenses totales	29,1	29,2	28,2	28,3	28,2	27,4	27,3
Dépenses courantes	18,1	17,5	17,3	17,2	16,9	16,2	15,9
Traitements et salaires	6,3	6,4	6,4	6,3	6,2	6,1	6,0
Autres dépenses courantes	10,3	9,6	9,4	9,2	8,9	8,4	8,2
Transferts et subventions	4,9	5	4,6	4,6	4,6	4,3	4,1
dont : SENELEC/Énergie	1,8	1,5	1,1	1	0,5	0,2	0,0
Biens et services	5,4	4,6	4,8	4,6	4,3	4,1	4,1
Dépenses en capital	10,5	11,4	11,0	11,8	11,2	11,2	11,4
Solde budgétaire global (dons inclus)	−6,7	−5,9	−5,5	−5,2	−4,3	−3,5	−3,3
Financement	6,7	5,9	5,5	5,2	4,3	3,5	3,3
Financement extérieur	6,2	6,1	2,6	5,8	2,9	3,2	3,1
Financement intérieur	0,2	−0,2	2,5	−0,2	1,4	0,3	0,2
Règlement des retards de paiement	0,0	0,0	0,2	−0,5	0,0	0,0	0,0

Source : FMI et autorités sénégalaises

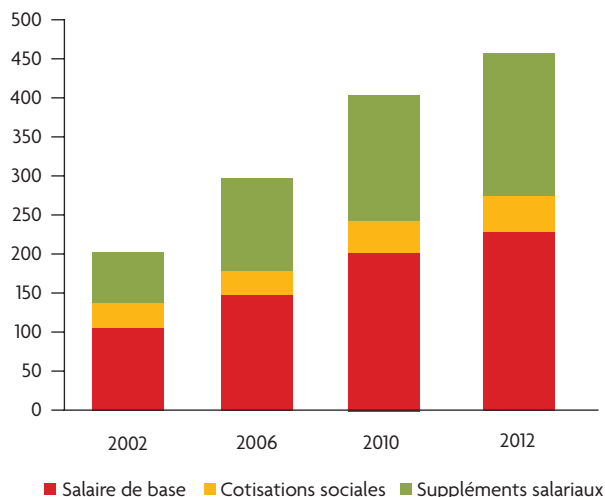
La masse salariale de la fonction publique semble être restée stable par rapport au PIB, mais les données officielles n'en donnent qu'une description partielle. Seuls les fonctionnaires

sont pris en compte dans les statistiques officielles. Ces statistiques omettent, donc, les enseignants contractuels dont le nombre équivaut à 40 % de la totalité de la fonction publique. Les employés des agences, des universités, des hôpitaux et des projets de développement financés par l'aide extérieure sont également exclus, alors qu'ils représentent 10 % de la totalité des fonctionnaires. Selon les estimations de la Banque mondiale dans sa revue des dépenses publiques effectuée en 2011 pour la période 2007–2010, la masse salariale moyenne constitue 7,2 % du PIB, au lieu de 6,0 % ; une rectification qui ne prend en compte que les enseignants contractuels. Selon les estimations d'une évaluation plus récente et plus complète du FMI, la masse salariale représenterait 9,3 % du PIB, et le salaire moyen par rapport au revenu moyen par tête était plus élevé au Sénégal que la moyenne en Afrique de l'Ouest (Figure 7).

Alors que les chiffres officiels indiquent que la masse salariale du Sénégal est conforme au seuil de 35 % des recettes, tel que fixé par l'UEMOA, les corrections laissent voir qu'elle est manifestement au-dessus de 40 %. Une étape importante du contrôle de la masse salariale consistera à faire le suivi du recensement de la fonction publique et à établir un lien explicite entre la base de données du secteur de l'éducation et celles relatives à la masse salariale et à la fonction publique. De plus, des réformes seront nécessaires pour tenir compte de nombreux avantages dont bénéficient les fonctionnaires, lesquels dépassent largement le coût total des salaires de base (Figure 8). Tout au moins, ces avantages devraient être taxés, comme revendiqué par la loi.

La mobilisation de revenu a été la raison principale pour laquelle le déficit de 2013 a été plus élevé que prévu, bien que le même problème semble avoir été résolu dans l'exercice 2014. Les recettes étaient censées atteindre 20,9 % du PIB, mais, au final, elles n'ont atteint que 20,1 %. La faiblesse de l'activité économique, la réduction des taux d'imposition des particuliers, les problèmes de flux de trésorerie à la SENELEC et les problèmes de transition liés au nouveau code des impôts ont contribué au déficit. Pour remédier à ce problème, l'État a mis en place un certain nombre de modifications permettant d'identifier des actifs imposables et des niches de recettes, ainsi que d'améliorer la perception des impôts. Étant donné que la moitié des fonctionnaires ne paient plus l'impôt sur le revenu des particuliers, il faudra sans doute revoir les prévisions trop ambitieuses de la loi de 2012. Cependant, à la lumière des données récentes, il apparaît qu'en 2014, la collecte de recettes atteindra un nouveau record de 21,1 % du PIB. En même temps,

Figure 8 : Composition de la masse salariale de la fonction publique, 2002–2012



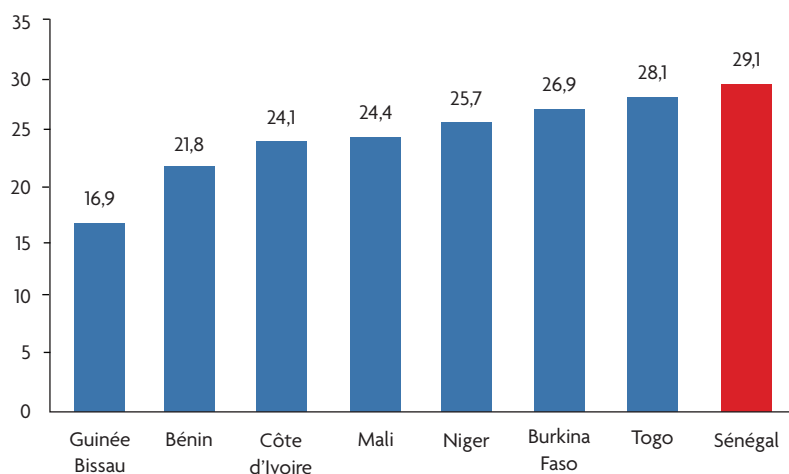
Source : FMI, *Public Spending Rationalization*, avril 2014

les recettes fiscales dépassent déjà largement le seuil de 17 % du PIB fixé par l'UEMOA et il faut être conscient de l'impact négatif sur la croissance économique si les taxes s'élèvent trop ou si le recouvrement des impôts devient trop lourd.

Le gouvernement compte poursuivre l'assainissement budgétaire conformément à son engagement à préserver la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette publique. Compte tenu de contraintes de la politique monétaire du Sénégal (qui échappe au contrôle direct des autorités nationales) et défis posés par l'accroissement des recettes, la possibilité d'accroître les ressources budgétaires destinées aux investissements publics dépendra de la diminution des dépenses courantes. Cela semble tout à fait raisonnable, dès lors que ces dépenses ont augmenté de façon remarquable au cours des dix dernières années, passant de 13 % du PIB en 2002 à 17,5 % en 2012.

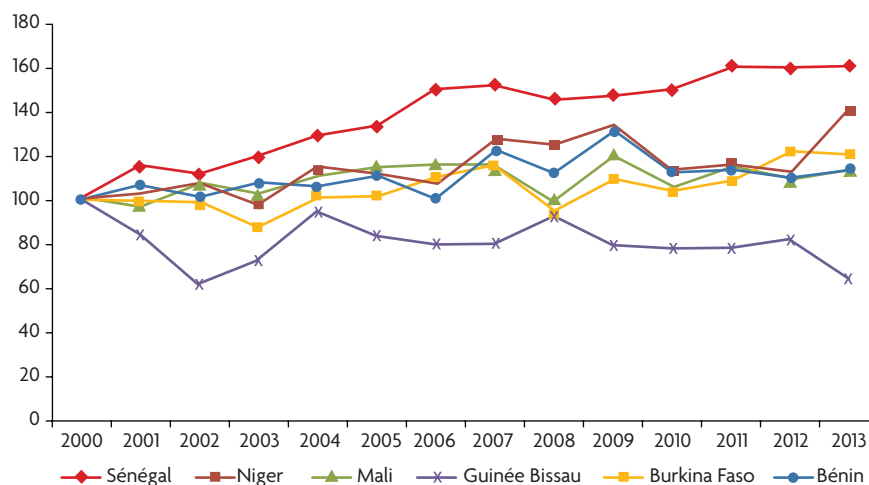
Si l'on compare les dépenses publiques du Sénégal avec celles des autres pays de l'UEMOA, le Sénégal affiche le ratio dépenses/PIB le plus élevé en 2013. Même après les réductions de dépenses mentionnées ci-dessus, le ratio dépenses publiques/PIB du Sénégal a été estimé à 29,1 % ; le plus élevé parmi ce groupe de pays (Figures 9 et 10). Ces résultats vont à l'encontre de ceux de l'année 2000, durant laquelle le Sénégal avait atteint l'un des niveaux de dépenses les plus bas. Les autorités reconnaissent désormais qu'il faudra rationaliser les dépenses courantes et réorienter les ressources vers la promotion des investissements productifs. De même, un effort concerté se déploie en vue de contribuer au financement du PSE.

Figure 9 : Les dépenses totales du Sénégal sont les plus élevées dans l'espace UEMOA (en % du PIB, 2013)



Source : FMI, 2013

Figure 10 : Les dépenses totales du Sénégal ont augmenté plus rapidement que dans ses pairs de l'UEMOA (indice, en % du PIB)



Source : Chiffres des autorités étatiques et de la Banque

Apparemment, la Loi de Finances Initiale (LFI) de 2014, ou le budget, n'a pas tenu compte des priorités prônées par l'État.

Les dépenses que l'État a effectuées dans la plupart des secteurs de développement ont diminué en termes relatifs. Même si, dans la plupart des secteurs, les dépenses ont augmenté en termes absolus, en pourcentage du budget total il y a eu une réduction des dépenses prévues pour l'enseignement de base (de 0,3 points de pourcentage, ou pp), l'agriculture (0,2 pp), la santé (0,5 pp), ainsi que les infrastructures et les transports (0,4 pp). Seuls l'enseignement supérieur, la formation professionnelle et

la lutte contre les inondations ont bénéficié d'augmentations relatives parmi les secteurs de développement.

Par contre, les parts du budget destinées aux charges communes et aux affaires étrangères ont connu une forte augmentation.

Les charges communes ont représenté 14,5 % de la LFI de 2014, soit une augmentation de 5,5 points de pourcentage par rapport à 2013 ; ce qui représente une augmentation de plus de 50 %. Ces dépenses comprennent les dépenses publiques non affectées à un ministère de tutelle et représentent une ligne

de dépenses discrétionnaires, avec peu de reddition de comptes et moins de transparence. Les affaires étrangères constituent un autre domaine au sein duquel les dépenses ont augmenté (+0,5 pp) pour une ligne budgétaire non prioritaire (Tableau 2).

Étant donné que le recouvrement des recettes était faible durant le premier trimestre et qu'il était nécessaire d'augmenter le financement des projets du PSE, le budget a été révisé au mois de juin. Les revenus pour l'année 2014 ont été estimés en deçà des prévisions initiales de quelques 84 milliards de francs CFA. En vue de maintenir une consolidation budgétaire progressive, un montant similaire devait être déduit des dépenses. Les dépenses courantes ont été réduites d'environ 37 milliards de francs CFA, et 40 milliards de francs CFA supplémentaires ont été retirés de l'investissement public. Cette dernière réduction a été réalisée en grande partie grâce à l'arrêt des transferts vers des organismes et établissements publics jusqu'à ce que ceux-ci consomment les ressources déjà détenues dans leurs comptes. Toutefois, afin de libérer de l'espace budgétaire pour les projets du PSE, 57 milliards de francs CFA supplémentaires ont été réaffectés provenant de projets moins importants ou pas encore prêts à être mis en œuvre. Ces fonds ont été réaffectés à d'autres domaines, tels que l'électrification rurale, la production de riz, et la lutte contre les inondations.

La loi de finances initiale de 2015 semble être mieux alignée sur les priorités du gouvernement que celle de 2014. La baisse relative des dépenses de l'agriculture s'est inversée grâce à une augmentation substantielle pour promouvoir la production de riz, et les dépenses de santé se sont stabilisées, car leurs parts dans le budget de l'état sont restées les mêmes durant les trois dernières années. Les augmentations du budget alloué aux affaires étrangères et aux charges communes ont été quelque peu

modérées, bien que dans les deux cas, leurs parts restent bien au-dessus du niveau de 2013. Toutefois, les parts du budget allouées à l'éducation de base et aux infrastructures ont continué à baisser (Figure 11).

Secteur extérieur

Le déficit du compte courant s'est légèrement amélioré en 2013, passant de 10,8 % du PIB en 2012 à 10,4 % en 2013. Cela reflète des améliorations dans les services et les revenus nets (26 %) et des transferts courants nets ou les envois de fonds par des privés (9,1 %). Toutefois, ces améliorations ont été partiellement contrebalancées par l'augmentation du déficit commercial des biens, estimé à 4,2 %. L'amélioration des termes de l'échange n'a pas suffi pour compenser la hausse des importations ni la stagnation des exportations. Les dons publics nets se sont également détériorés. Ils ont enregistré une réduction de plus de deux tiers, passant de 75 milliards de FCFA en 2012 à 23 milliards de francs CFA en 2013.

Les exportations sénégalaises sont restées décevantes en 2013. Les produits pétroliers raffinés sont restés la principale exportation de marchandises et ont, en 2013, connu une croissance en valeur de 18 %. Toutefois, ces exportations dépendent entièrement du pétrole brut importé et ont donc été largement contrebalancées par l'augmentation des importations². À l'exception des produits pétroliers, les quatre autres produits d'exportation les plus grands ont enregistré

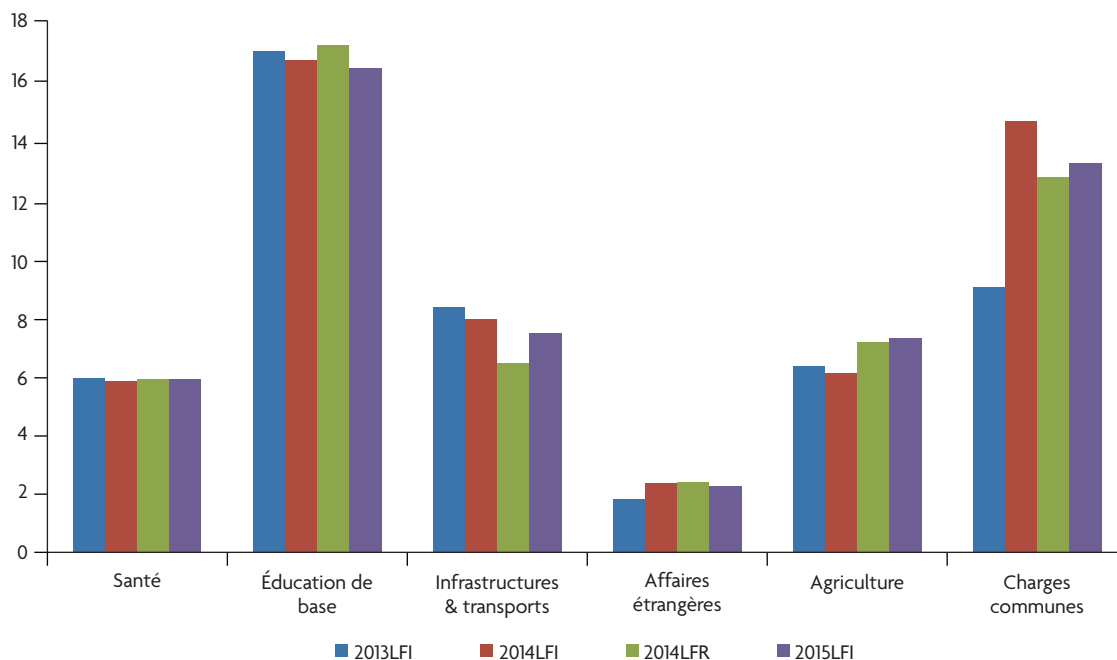
² En outre, le processus de raffinage n'est pas efficace ; des subventions ont été indispensables mais la valeur ajoutée a été très limitée.

Tableau 2 : Les dépenses pour plusieurs secteurs prioritaires en proportion de la LFI de 2014 ont baissé

Allocation budgétaire	Δ(2014 LFI & 2013 LFI)		
	(En pourcentage du budget 2013)	(En pourcentage du budget 2014)	En points de pourcentage
Éducation nationale	16,9	16,6	-0,3
Enseignement supérieur	4,8	5,3	0,5
Infrastructures & transports	8,3	7,9	-0,4
Agriculture	6,3	6,1	-0,2
Santé	5,9	5,4	-0,5
Formation professionnelle	0,8	1,4	0,6
Emplois des jeunes	1,5	0,4	-1,1
Affaires étrangères	1,9	2,4	0,5
Charges communes	9,0	14,5	5,5

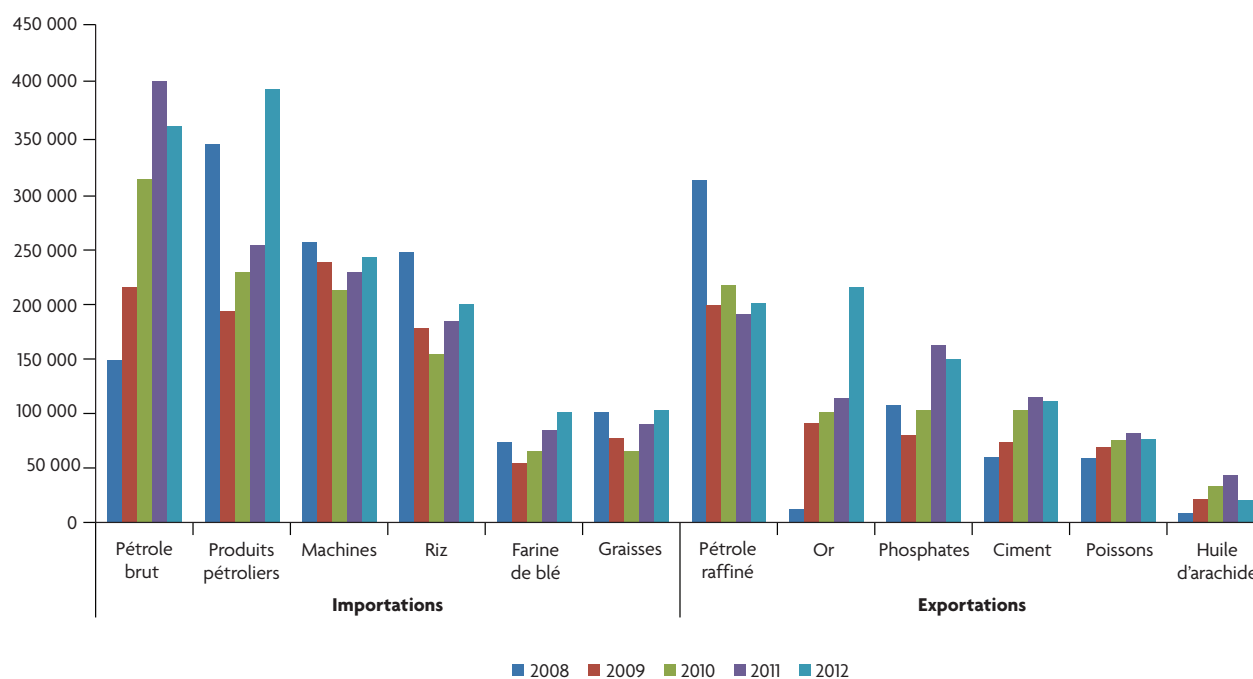
Source : LFI, 2014

Figure 11 : Les lois de Finance de 2014 et 2015 soulèvent des questions sur les priorités du gouvernement : parts de budget par ministère sectoriel



Source : LFI 2013, LFI 2014, LFR 2014

Figure 12 : Les principales importations (à gauche) et exportations (à droite) du Sénégal : 2008–2012



Source : DPEE, Notes de conjoncture, 2013

Tableau 3 : Indicateurs du secteur extérieur

Quelques indicateurs du Sénégal — (Compte externe)						
	2008	2010	2011	2012	2013	Moyenne
Taux de croissance réel des exportations (% annuel)	12,1	5,8	10,2	3,7	4,1	7,2
Taux de croissance réel des importations (% annuel)	19,1	-6,5	8,9	13,3	4,2	7,8
Exportations des marchandises (USD millions)	2 193,3	2 213,8	2 626,3	2 804	2 770	2 521,5
Importations des marchandises (USD millions)	5 572,1	4 205,7	5 138	5 742	5 832	5 298,0
Termes de l'échange ("—" : détérioration)	12,2	4,7	-4	0,4	4,3	3,5
Taux de change réel, Indice (1998=100)	59,2	60	60	57,8	57,8	59,0
Services nets (USD millions)	-182	-277	-405,5	-350,7	-376,5	-318,3
Transfers de la diaspora, nets (BP, USD millions)	1 409	1 411,4	1 365,2	1 440	1 570,4	1 439,2
Solde du compte courant avant dons (en pourcentage du PIB)	-15,1	-5,4	-8,8	-11,3	-10,1	-10,1
Solde du compte courant après dons (en pourcentage du PIB)	-14,1	-4,4	-7,9	-10,3	-9,4	-9,2
Investissement direct étranger (USD millions)	270,8	258,7	290,9	290	328,2	287,7
Dettes extérieures, total (en % du PIB)	36,7	53,4	49,2	54,3	54,1	49,5
Dettes multilatérales (% de la dette extérieure totale)	61,1	61,7	60	60	63,4	61,2
Services de la dette publique extérieure (en pourcentage du revenu total)			17,2	9,6	10,4	12,4

Sources : Chiffres des autorités étatiques et de la Banque

des baisses : l'or (-22 %), les produits halieutiques (-3 %), l'acide phosphorique (-36 %) et le ciment (-27 %). L'or et le ciment ont souffert de chocs extérieurs (chute des prix pour l'un et, pour l'autre, baisse de la demande malienne causée par l'ouverture d'une nouvelle cimenterie locale) (Figure 12). Les problèmes affectant les deux autres produits sont plutôt internes et particulièrement liés à l'offre.

La balance des paiements a connu une amélioration en 2013.

Le compte capital et financier a augmenté de 15 milliards de FCFA, grâce à un afflux modeste d'investissements de portefeuille et à une hausse des prêts-projets. Par ailleurs, les investissements directs étrangers ont baissé de 10 % par rapport au niveau de 2012, et cela contrairement aux prévisions. Les IDE ne représentaient que l'équivalent de 1,7 % du PIB, en 2013. Néanmoins, en 2013, le déficit de la balance globale des paiements est tombé à 21 milliards de francs CFA, contre 53 milliards de FCFA en 2012 (Tableau 3). Heureusement, le Sénégal peut compter sur les bonnes performances des autres membres de la banque centrale régionale et sur leurs réserves de change centralisées.

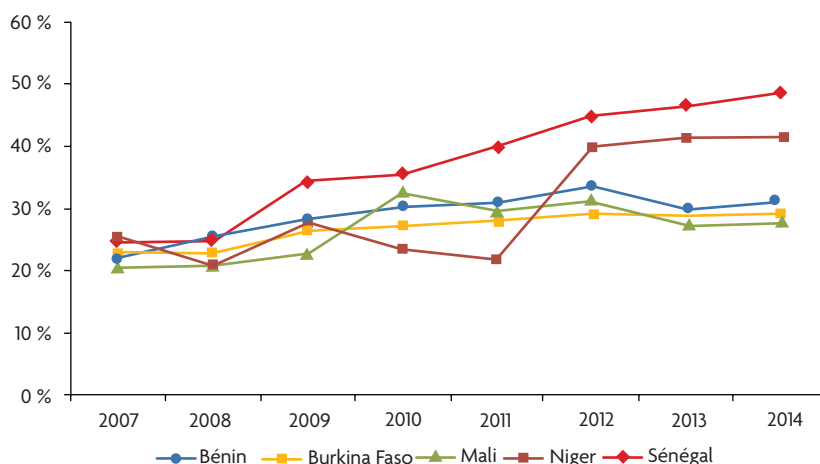
Le taux de change reste fort grâce à son indexation à l'euro. Il s'est apprécié en termes réels depuis 1998 et plus encore depuis 2001 lorsque l'euro était faible par rapport au dollar. Cependant, en termes nominaux, il est revenu au niveau qui prévalait en 1995, immédiatement après la dévaluation, et l'inflation est

restée modérée au cours de la majeure partie de cette période. En 2012, en utilisant différentes méthodes d'analyses, le FMI a conclu que le taux de change réel était globalement conforme aux fondamentaux macroéconomiques du Sénégal. Toutefois, le taux de change réel s'est apprécié d'environ 2,2 % en 2013, mais cela a été entièrement compensé par la chute de la valeur de l'euro par rapport au dollar américain dans les six derniers mois de 2014.

Dettes publiques

Les ratios du montant total de la dette publique et de la dette extérieure du Sénégal ont connu une augmentation spectaculaire au cours des cinq dernières années. Le ratio du montant total de la dette publique par rapport au PIB a atteint 47 % en 2013, soit près du double du ratio de 24,5 % enregistré en 2008. Avec ce ratio, l'encours du montant total de la dette publique extérieure et de la dette garantie par l'État est passé d'environ 20 % du PIB en 2008 à environ 32 % en fin 2013. Le ratio de la dette du Sénégal par rapport au PIB est resté plus élevé par rapport à la plupart des pays de l'UEMOA (Figure 13). Ces niveaux sont proches de ceux qui prévalaient avant que le Sénégal n'ait bénéficié d'un allègement de sa dette au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) de 2006, quoique bien en deçà des montants avant l'application de l'initiative pour

Figure 13 : La dette du Sénégal a connu une forte croissance par rapport à la plupart des pays de l'UEMOA



Sources : FMI et autorités sénégalaises

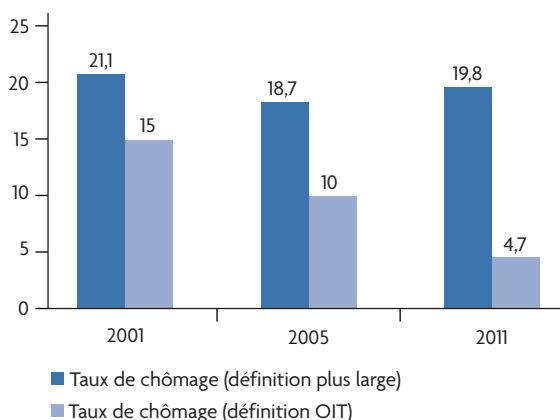
les pays pauvres très endettés (PPTÉ) de 2002. Par contre, le ratio du service de la dette est actuellement proche des niveaux pré-PPTÉ, par rapport au PIB (3,8 %), quoiqu'il reste légèrement plus faible par rapport aux recettes. La dette publique extérieure constitue environ 70 % du montant total de la dette et la plus grande partie est concessionnelle.

Le Sénégal est de plus en plus orienté vers le marché international des capitaux. Un emprunt obligataire en euro de 200 millions de dollars a été émis en 2009. En 2011, il a été racheté par un emprunt obligataire en euro de 500 millions de dollars au taux de 8,75 % sur une période de dix ans. Un autre emprunt obligataire en euro de 500 millions de dollars initialement prévu pour 2013, a été repoussé jusqu'en 2014 à cause de la hausse des taux d'intérêt. À la place, un montant équivalent a été tiré sur le marché régional, par le biais d'un crédit syndiqué avec la Banque Atlantique du Maroc. Même si 60 % étaient libellés en FCFA avec une maturité de sept ans, environ 40 % ont été libellés en euros avec une année seulement de maturité quand il est devenu clair que le marché régional ne pouvait pas absorber la totalité du montant. Les autorités ont cependant réussi une nouvelle émission d'emprunt obligataire en euro d'un montant de 500 millions de dollars en 2014 au taux de 6,25 %. Le risque de surendettement, tel que défini par le cadre de viabilité de la dette de la Banque mondiale et du FMI, est faible. Toutefois, celui-ci pourrait changer si l'emprunt non concessionnel venait à augmenter sensiblement ou si la croissance économique venait à basculer.

Emploi, chômage et pauvreté

Après une période de progrès notable enregistrée entre 1995–2005, l'économie sénégalaise est retombée dans un équilibre de croissance faible, avec une création faible d'emplois et peu de progrès dans la réduction de la pauvreté. L'explication de la baisse apparente du chômage au Sénégal entre 2001 et 2011 se trouve principalement dans le fait que beaucoup de personnes ont renoncé à chercher du travail. Selon la définition de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), l'enquête de 2011 sur la pauvreté des ménages a relevé une baisse surprenante du taux de chômage (la définition de l'OIT entend qu'une personne doit activement être à la recherche d'un emploi pour être recensée comme chômeur). Pour 2011, les chiffres n'affichaient que 4,7 % ; ce qui est bien en deçà des chiffres officiels de 10,2 %. Cependant, après une rectification ayant pris en compte ceux qui, apparemment, se sont retirés du marché du travail à cause de l'absence d'opportunités d'emploi, il a été estimé que près de 20 % de la population active sont au chômage, selon cette définition plus large (Figure 14). Ce taux n'a pas changé depuis 2001 et, étant donné que la main-d'œuvre est en pleine croissance, le nombre total de chômeurs a en fait augmenté de manière considérable. Le Sénégal a une population jeune et en augmentation et, selon les prévisions, sa main-d'œuvre devrait augmenter de 36 % au cours de la prochaine décennie.

Figure 14 : Les chiffres sur le taux de chômage varient largement en fonction de la définition (% de la population active)



Source : ANSD (ESAM II 2001, ESPS 2005, ESPS II 2011)

Le sous-emploi constitue un problème encore plus grave.

Selon les estimations, seul un Sénégalais sur cinq travaille à temps plein. L'agriculture, qui dépend considérablement des précipitations, emploie 40 % de la population et est très saisonnière. Elle est limitée à environ six mois de l'année et ne peut en aucun cas constituer un emploi à temps plein. Dans les zones urbaines, beaucoup d'individus évoluant dans le secteur informel ont une productivité très faible, tels que les vendeurs de cartes de crédit pour téléphone portable ou les vendeurs de nourriture qui sont présents sur tous les trottoirs.

Les données sur le marché du travail sont limitées. Les informations existantes indiquent que les entreprises du secteur moderne ont réduit leur main-d'œuvre de 1,4 % en 2013. Cependant, la forte baisse observée dans le secteur du bâtiment semble contredire la forte croissance enregistrée dans ce secteur (Tableau 4). L'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) est sur le point de lancer une enquête plus complète sur le marché du travail, avec le soutien de la Banque mondiale.

La portion de la population en dessous du seuil de pauvreté est de 46,7%, à compter de 2011.

La pauvreté reste élevée au Sénégal. Entre 2001 et 2005, le taux de pauvreté est tombé de 55,2 % à 48,3 % mais, peu de progrès ont été réalisés au cours des cinq années suivantes, jusqu'en 2011. Entre 2006 et 2011, le Sénégal a été touché par une série de chocs, dont une insuffisance de précipitations en 2006 et 2007, la crise mondiale des cours du pétrole et des produits alimentaires de 2008 et les inondations de 2009, lesquels ont indubitablement contribué au ralentissement de cet élan (Figure 15). Bien que la pauvreté rurale semble avoir véritablement diminué depuis 2001, les deux tiers des pauvres vivent encore dans les zones rurales. Sur une note positive, cependant, il semble y avoir une certaine amélioration quant à la profondeur et à la gravité de l'incidence de la pauvreté dans la quasi-totalité du pays.

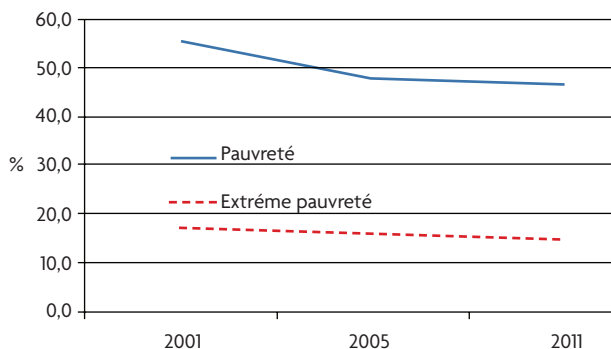
La pauvreté au Sénégal reste conforme à la moyenne des pays d'Afrique de l'Ouest, mais le progrès s'est ralenti.

Le taux de pauvreté est estimé à 33 % au Sénégal, si l'on se fie au seuil international de 1,25 dollar par jour et habitant ; un seuil corrigé pour prendre en compte la parité du pouvoir d'achat. Ce taux se situe en dessous de celui du Mali, de la Guinée, du Niger et du Burkina Faso, d'une part, et au-dessus de celui de la Côte d'Ivoire, du Ghana et de la Mauritanie

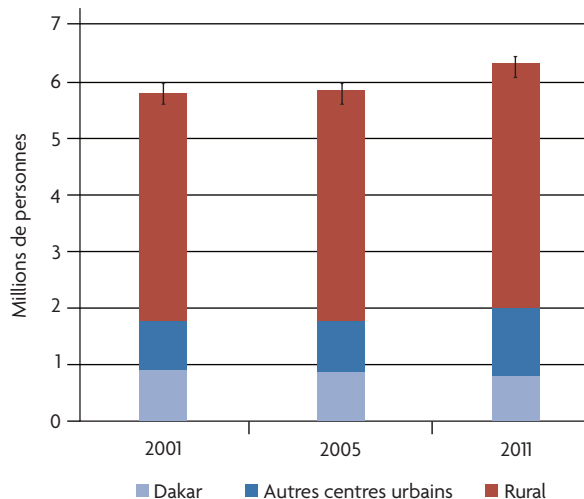
Tableau 4 : L'emploi a baissé dans les secteurs modernes, en 2013

Emploi	Pondération	2012	2013		Variation	
		Trim 4	Trim 3	Trim 4	Trim.	Cumul.
Secondaire	500	120	118	118	0,1	-1,6
Industrie	428	113	114	114	0,6	1,1
Construction	73	160	142	139	-2,1	-13,1
Tertiaire	500	119	117	117	0,5	-1,2
Services	407	118	115	116	0,6	-1,9
Commerce	93	121	123	123	0,3	2,2
Indice global	1000	119	117	118	0,3	-1,4

Source : DPEE, Notes de conjoncture, 2013

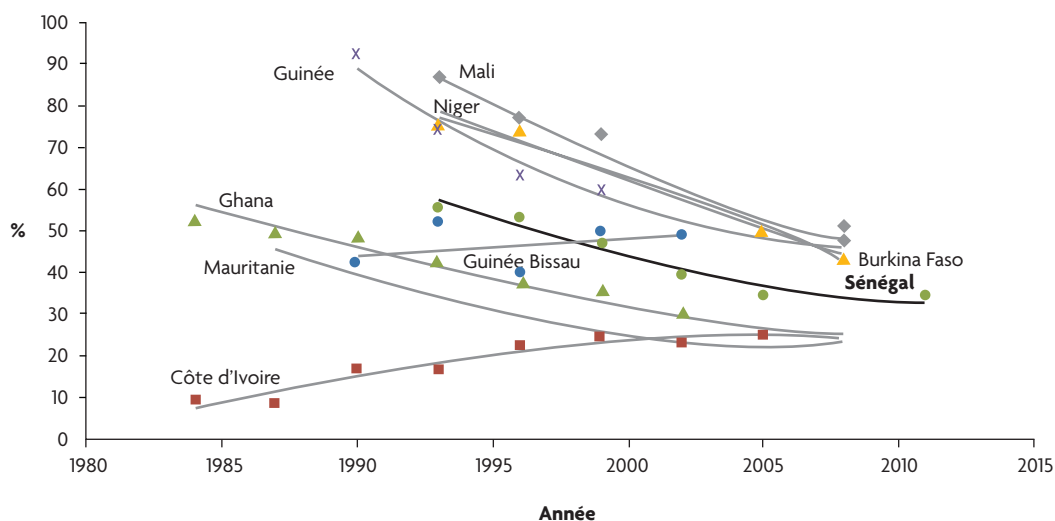
Figure 15 : Il y a eu peu de progrès en matière de réduction de la pauvreté depuis 2005

Source : ANSD (ESAM II 2001, ESPS 2005, ESPS II 2011)

Figure 16 : Par conséquent, le nombre de pauvres a augmenté

Source : ANSD (ESAM II 2001, ESPS 2005, ESPS II 2011)

d'autre part. La tendance à la baisse de la pauvreté est la même dans la plupart des autres pays, à l'exception de la Guinée Bissau et de la Côte d'Ivoire qui ont subi une augmentation de la pauvreté. Toutefois, certains pays semblent avoir maintenu une tendance linéaire à la baisse tandis que d'autres, dont le Sénégal, ont connu un ralentissement de la réduction de la pauvreté au cours des cinq dernières années (Figure 17).

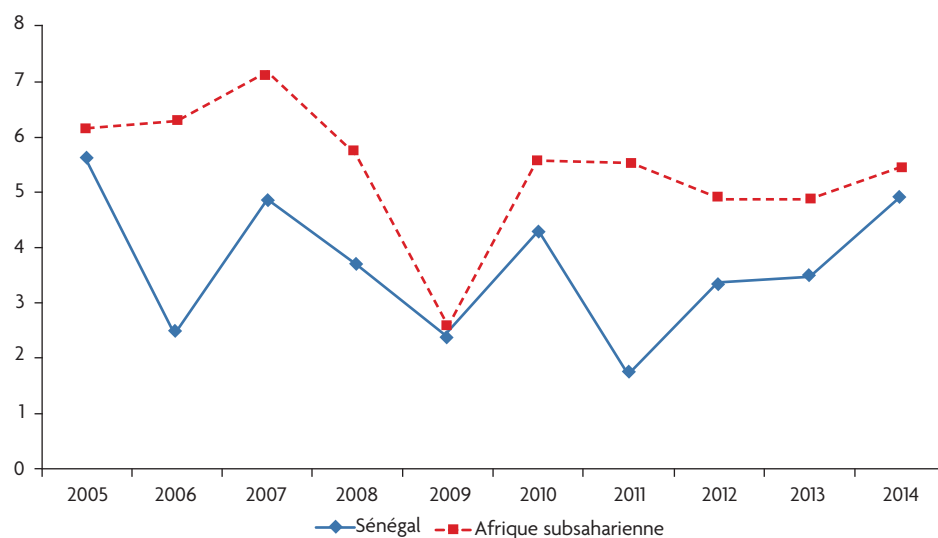
Figure 17 : Tendances de la pauvreté dans les pays ouest africains (USD 1,25 par personne et par jour)

Source : Indicateurs du Développement dans le monde (<http://data.worldbank.org>)

L'heure pour une nouvelle stratégie de croissance

Le Sénégal a stagné dans un niveau de croissance faible et a du mal à atteindre une croissance plus forte, plus durable et plus inclusive. En moyenne, la croissance du PIB a été de 3,3 % par an au cours des années 2006–2013 ; ce qui dépasse à peine le taux de croissance démographique de 2,6 %. Il n'est donc pas surprenant qu'entre 2006 et 2011, le taux de pauvreté ait seulement diminué de 1,6 points de pourcentage, passant de 48,3 % à 46,7 % ; une baisse qui n'est pas significative sur le plan statistique. Cela contraste avec la période 1995–2005 d'après dévaluation. Durant cette période de dix ans, suivie d'une brève période de réforme, l'économie a joui d'une amélioration ponctuelle de la compétitivité grâce à l'ajustement des taux de change. En conséquence, il y a eu une hausse considérable de la croissance moyenne du PIB qui s'était établie à 4,5 % par an et une réduction de la pauvreté qui est passée de 68 % à 48,3 %. Bien que le contexte international soit devenu plus contraignant depuis 2008, il est important de noter qu'en même temps de nombreux autres pays africains ont prospéré. Alors que le Sénégal jouissait d'une croissance plus rapide que la moyenne de croissance en Afrique sub-saharienne sur la période 1995–2005, le pays est néanmoins tombé en dessous de la moyenne au cours des périodes plus récentes (Figure 18). Actuellement, le Sénégal figure parmi les plus mauvais élèves du groupe des pays de l'UEMOA, à l'exception de la Guinée-Bissau et du Mali qui connaissent des problèmes politiques.

Figure 18 : La croissance du PIB au Sénégal a été constamment inférieure à la moyenne pour l'Afrique subsaharienne



Source : Banque mondiale

Le plan Sénégal Émergent

Soucieux de sortir le pays de ce cycle de croissance faible, le gouvernement a proposé un nouveau plan de développement—Plan Sénégal Émergent—ou PSE. Le PSE est un ambitieux plan directeur de développement économique et social à long terme qui s'étale sur une période de vingt ans. Il a été lancé pour exécuter la promesse électorale du Président consistant à améliorer les conditions de vie des populations. L'objectif du PSE est de permettre au Sénégal de devenir une économie émergente d'ici 2035. Le PSE s'appuie sur deux stratégies dont une stratégie précédente de réduction de la pauvreté et la stratégie nationale de développement économique et sociale ; il conserve les mêmes piliers qui sont : i) croissance et transformation structurelle de l'économie ; ii) promotion du capital humain, protection sociale et développement durable et iii) bonne gouvernance, institutions, paix et sécurité. Toutefois, le renforcement du premier pilier (croissance) que propose le PSE a été bien accueilli. Le PSE propose un programme d'investissement ambitieux, basé sur 27 groupes de projets prioritaires et 17 domaines de réforme, lesquels ont pour objectif de stimuler de manière significative la croissance annuelle du PIB.

La vision PSE est louable, mais ses hypothèses paraissent trop optimistes. Conformément au nouveau cadrage macroéconomique du PSE, le PIB réel devrait connaître une croissance rapide et atteindre une moyenne annuelle de 7,6 % entre 2015 et 2018. Ceci représente plus que le double de la moyenne enregistrée au cours des dix dernières années (Tableau 5). L'investissement public devrait aussi doubler au cours de la période 2013–2018. Au même moment, l'assainissement budgétaire devrait aussi se poursuivre, mais le déficit budgétaire

ne connaîtra qu'une légère tendance de baisse graduelle et atteindra 3,9 % en 2018. La détermination de réduire les déficits semble nécessaire, mais signifie un potentiel limité pour une expansion rapide de l'investissement public. Les autorités promettent une contraction des dépenses courantes afin de libérer de l'espace pour de tels investissements, mais peu de détails sont actuellement disponibles et les options semblent être limitées. Supposons un meilleur scénario possible avec des taux de croissance du PIB élevés pouvant permettre beaucoup plus d'emprunts sans compromettre la viabilité de la dette. Mais si jamais la croissance économique tombait en deçà des taux de croissance attendus dans le cadre des objectifs ambitieux du PSE, cela entraînerait une augmentation du ratio de la dette au PIB. Les recettes fiscales en pâtiraient ; les déficits seront plus élevés et de nouveaux emprunts deviendront indispensables. Le faible risque de surendettement du Sénégal serait menacé, avec des conséquences sur le coût d'accès aux marchés financiers internationaux. Dès lors, des hypothèses macroéconomiques plus prudentes sembleraient appropriées jusqu'à ce que des signes concrets de décollage économique soient observés.

Les investissements publics ne pourront pas, à eux seuls, amener le taux de croissance économique au niveau souhaité. Ces investissements (plus de 10 % du PIB depuis 2007) ont été considérables pendant un certain temps, mais cela n'a pas empêché la baisse de la croissance du PIB. En effet, le Sénégal a connu le plus haut niveau d'investissements publics dans l'UEMOA, mais paradoxalement il a affiché l'un des plus faibles taux de croissance du PIB. Ceci laisse entendre que l'efficacité de ces investissements laisse à désirer. En effet, il apparaît que près de 40 % des investissements publics ne contribuent pas à la formation de capital. De tels investissements devraient

Tableau 5 : Cadrage macroéconomique dans les scénarii PSE et PSI

	2012	2013	2014*	2015**	2016**	2017**	2018**
	(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)						
Croissance réelle du PIB : PSE	3,4	3,5	4,5	6,7	7,6	8	8,3
PSI (FMI)	3,4	3,5	4,5	4,6	5,1	5,6	6,2
Recettes fiscales : PSE	19,2	18,4	18,8	19,9	20,4	20,7	20,9
PSI (FMI)	19,2	18,4	18,8	19,2	19,7	19,8	19,9
Dépenses d'investissement : PSE	11,4	11,0	11,8	13,8	14,7	15,3	15,6
PSI (FMI)	11,4	11,0	11,8	11,2	11,2	11,4	11,2
Solde globale : PSE	−5,9	−5,5	−5,2	−5,1	−4,9	−4,5	−3,9
PSI (FMI)	−5,9	−5,5	−5,2	−4,2	−3,5	−3,3	−3
Ratio dette/PIB (FMI)	43,4	46,8	49,1	50,0	50,3	50,4	50,4

Source : FMI et autorités sénégalaises

* Notez que les données pour 2012–2013 sont réelles, alors que les données pour 2014 sont basées sur des estimations

** Les données pour 2015–2018 sont basées sur des projections

plutôt être considérés comme des dépenses courantes.³ De plus, des réformes seront nécessaires pour améliorer l'efficacité des investissements publics, dont notamment une meilleure sélection des projets, un plus grand appui sur des appels d'offres, ainsi qu'une gestion plus rigoureuse dans l'exécution des projets. Cependant, la pression pour une augmentation rapide de l'investissement public pourrait aller contre la nécessité d'une préparation minutieuse des projets. Avec la nomination d'un nouveau ministre chargé du suivi du PSE, les attentes sont fondées quant à l'accélération de la cadence et de la mise en œuvre du PSE. Toutefois, il faut faire remarquer qu'une analyse coût-bénéfice sera indispensable, et la mise en œuvre de l'ensemble du PSE présente un défi de plus grande envergure qui demande un cadre de suivi et une évaluation très complets, comprenant une répartition précise des rôles et des responsabilités entre différents acteurs. Or, une telle coordination n'est pas encore en place.

En fin de compte, la réussite du PSE dépendra de l'adhésion du secteur privé. Les autorités ont souligné leur soutien envers des partenariats publics-privés et une nouvelle loi a été adoptée pour la mise en place d'un cadre réglementaire approprié ; ce cadre sera certainement d'une grande utilité. Toutefois, ces options impliquent une contribution conséquente de l'État qui est malheureusement limité par son espace fiscal. Par contre, la plupart des investissements privés sont financés par le seul secteur privé, et c'est ici, dans le secteur privé, où réside un potentiel non encore exploité et moins coûteux de croissance économique. Pour atteindre ses objectifs, le PSE devrait accorder plus de poids à l'investissement du secteur privé.

Le PSE a identifié plusieurs réformes, mais quatre réformes importantes ont été sélectionnées pour faire l'objet d'une attention particulière. D'abord, un effort concerté pour améliorer l'environnement des affaires est actuellement en cours, avec pour objectif l'amélioration de la classification du Sénégal dans divers exercices de classement, y compris Doing Business (161 sur 189 pays)⁴. La réforme agraire constitue le deuxième domaine de concentration. Elle est particulièrement importante pour attirer les investisseurs vers les projets agricoles. L'amélioration de l'adéquation entre l'éducation et le marché du travail représente la troisième priorité. Enfin, le PSE met l'accent sur le développement d'une zone économique spéciale

à proximité du nouvel aéroport. Cette pourrait permettre d'attirer de nouvelles entreprises orientées vers l'exportation (mais il faudra éviter les erreurs du passé). En effet, les zones ainsi créés par le passé n'ont pas suffisamment amélioré l'environnement des activités au point de pouvoir faire une grande différence. Au contraire, elles ont servi parfois d'abris fiscaux pour des entreprises existantes. Il est cependant recommandé que la nouvelle zone réduise les incitations fiscales et se focalise plutôt sur la facilitation des activités.

Le but du PSE est incontestablement louable. Toutefois, son ambition s'écarte nettement de la tendance des dix dernières années, voire même de la période d'après dévaluation au cours de laquelle le Sénégal a connu ses meilleurs moments de croissance économique soutenue et de réduction de la pauvreté. Afin de mieux saisir les moyens par lesquels le pays pourrait rompre avec le passé, la partie suivante établit un bilan détaillé de ce passé.

Sources de croissance par secteur

Pendant longtemps, l'économie sénégalaise a été tirée par le secteur des services. Le secteur tertiaire a enregistré la plus grande part du PIB du Sénégal en 2013, estimée à 59,3 %. Cette performance s'inscrit dans une tendance historique notée au cours des 25 dernières années. Selon les estimations, la contribution du secteur tertiaire à la croissance du PIB a également augmenté. Alors que les services ont représenté 59 % de la croissance totale du PIB entre 1990 et 1994, la contribution du secteur des services a atteint 63 % au cours de la période 1995–2005, et 67 % au cours de la période 2006–2012 (Figure 19).

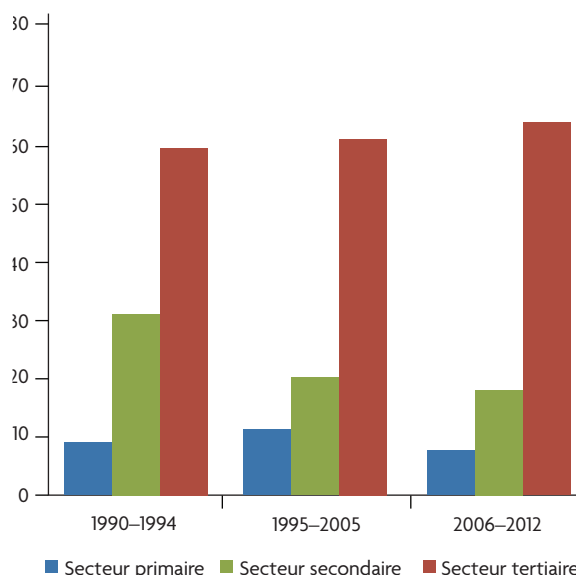
Par contre, le secteur secondaire a été marqué par la réduction de sa contribution à la croissance du PIB. La part de la croissance attribuée au secteur est passée de 32 % entre 1990 et 1994 à 23 % entre 1995 et 2005 et n'a atteint que 19 % au cours de la dernière période, entre 2006 et 2012.

Le secteur primaire est resté une source relativement faible de croissance. Sa contribution à la croissance a été de 7,1 % au cours de la première période (1990–1994), avec une légère amélioration au cours de la deuxième période (1995–2005) où la contribution du secteur est passée à 11,7 %, pour ensuite tomber à 8,7 % au cours de la dernière période (2006–2012). Le secteur a également affiché la plus grande source d'instabilité, en raison de sa vulnérabilité à l'irrégularité des précipitations au Sénégal. En effet, la contribution de la production des cultures vivrières à la croissance a été négative en 2011 et 2013. Ceci est le résultat non seulement des chocs climatiques, de la sécheresse, des inondations et/ou de l'irrégularité des précipitations, mais également des carences des politiques, telles que l'absence de

3 L'ANSD a fait cette correction depuis de nombreuses années dans le cadre de son estimation des comptes nationaux. Plus récemment, le FMI a commencé à inclure cet ajustement dans ses rapports. La Banque mondiale dans sa revue des dépenses publiques pour la période 2007–2010 a avancé un argument similaire.

4 Les efforts des autorités ont été récompensés par une amélioration de dix places, de 171 à 161, dans le rapport Doing Business de 2015.

Figure 19 : Contributions par secteur à la croissance du PIB en pourcentage



Source : Banque mondiale

coordination pour la production et la distribution de semences améliorées, la mauvaise gestion du secteur de l'arachide et les problèmes d'entretien des systèmes d'irrigation. L'expérience passée montre qu'il faut émettre des réserves sur la capacité de l'agriculture à contribuer à la croissance économique. En même temps, l'agriculture constitue une activité qui joue un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté car, au Sénégal, les pauvres sont concentrés dans les zones rurales. Manifestement, il faudra une approche plus diversifiée de renforcement des capacités d'adaptation aux changements climatiques.

L'agriculture irriguée offre au secteur de nouvelles possibilités de renforcement de la production et de la croissance. Selon les estimations, le potentiel existant est de plus de 35 milliards de mètres cubes d'eau, dont seuls 5,5 % sont actuellement utilisés. D'importants investissements publics ont déjà été réalisés en ce qui concerne les infrastructures d'irrigation, principalement dans la vallée du fleuve Sénégal, pour promouvoir la production de riz. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes et l'entretien de ces infrastructures est un problème qui dure depuis longtemps. Pour ce faire, le Sénégal a besoin de mettre en place un cadre institutionnel, juridique et réglementaire solide pour l'entretien des infrastructures. La SAED, l'organisation responsable des infrastructures d'irrigation dans la vallée du fleuve Sénégal, a commencé à embaucher des opérateurs privés pour l'entretien, ce qui devrait aider. L'horticulture irriguée a fait des progrès et semble prometteuse dans l'avenir (Encadré 1). La priorité qui lui a été accordée dans le PSE est la bienvenue.

Encadré 1 : L'horticulture : l'avenir de l'agriculture sénégalaise?

Dans un contexte où la productivité agricole a baissé au cours des dernières années, l'horticulture a été classée comme le sous-secteur le plus performant de l'agriculture sénégalaise, soutenue par une forte augmentation des investissements directs étrangers dans sa composante axée sur l'exportation. Dans ce domaine, le climat du Sénégal est une bénédiction, la saison de croissance des cultures horticoles coïncide avec les hors-saisons en Europe, son principal marché d'exportation, et n'entre pas en concurrence avec la production locale au cours de l'hivernage, ou saison des pluies. Entre 2004 et 2014, les exportations horticoles sont passées de 13 321 tonnes à 85 414 tonnes, soit une augmentation annuelle moyenne de 54,12 %. Actuellement, il y a plus de 20 exportateurs, dont sept représentent 75 % du total tandis que les petits producteurs approvisionnent le marché intérieur en pleine croissance. Le projet PDMAS appuyé par la Banque a soutenu ce secteur prometteur et le nouveau projet de PDIDAS compte l'élever à un niveau supérieur. Toutefois, tout dépendra des innovations en matière de gestion du foncier, lesquelles devront satisfaire aussi bien les collectivités locales que les investisseurs locaux et étrangers.



L'autre priorité du gouvernement est la reconstitution du capital semencier par la mise au point de variétés de semences de céréales et d'arachides à haut rendement et résistantes à la sécheresse. La participation au Programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest (PPAAO) appuyé par la Banque mondiale a déjà conduit à la mise au point de sept variétés distribuées à travers le pays. L'État a réaffirmé son engagement à améliorer la sécurité alimentaire, car cela aura pour conséquence secondaire la réduction des importations de produits alimentaires et l'amélioration de la balance des paiements du pays. Cependant, aucune avancée n'a été notée en 2013 dans la production de riz, et la promotion des semences certifiées pour le secteur de l'arachide demeure problématique.

L'omniprésence actuelle du téléphone portable peut être exploitée pour résoudre les inefficacités et les détournements des subventions agricoles. Des critères plus rigoureux ont été élaborés pour cibler les agriculteurs démunis et une plateforme électronique a été mise en place pour permettre aux agriculteurs, producteurs et distributeurs, de communiquer de façon plus efficace en vue d'atteindre les objectifs susmentionnés. Le but est d'inscrire 1 000 000 d'agriculteurs d'ici la fin de 2014 et de commencer à distribuer les intrants subventionnés à travers ce mécanisme, dès cette année.

Climat des affaires et des investissements

Les industriels (61 %), les prestataires de services (66 %) et les commerçants (58 %) se sont, tous, plaints d'un climat des affaires défavorable. Les doléances spécifiques sont liées à la concurrence déloyale, suivie de la bureaucratie et des tracasseries administratives, de l'absence de mécanismes juridiques pour recouvrer les dettes/créances, du poids de la fiscalité et du manque d'accès au financement. L'autre obstacle majeur recensé est le coût élevé et la nature peu fiable de la fourniture d'électricité. Le coût de l'électricité aux consommateurs et aux producteurs en cours au Sénégal est parmi les plus élevés en Afrique sub-saharienne et, pourtant, il reste fortement tributaire des subventions publiques. La production d'électricité dépend presque totalement des produits pétroliers importés. Cela constitue le principal problème quand bien même une meilleure gestion de la SENELEC et un programme approprié d'investissement viendraient à point nommé (Encadré 2).

Il est maintenant accepté qu'il faut d'améliorer le climat des investissements, mais la mise en œuvre demeure encore problématique. En décembre 2012, le Conseil présidentiel pour l'Investissement (CPI), principal forum sénégalais du dialogue public-privé, a adopté le programme de réforme de

Encadré 2 : Le secteur de l'énergie : principales réformes longtemps repoussées

Le secteur de l'énergie affecte presque tous les aspects de l'économie sénégalaise et est une source majeure de préoccupation. Il reçoit le plus grand nombre de subventions des dépenses publiques et il est aussi l'un des plus grands bénéficiaires des dépenses d'infrastructure, alors qu'il accumule des arriérés d'impôts substantiels. Le secteur s'est remis des coupures intempestives connues entre 2010 et 2011, avec la réhabilitation des unités de production ; ce qui règle l'écart de production entre la capacité actuelle et la demande existante. Cependant, le fait que la production

d'énergie continue de dépendre des produits pétroliers entraîne des coûts de production très élevés qui demandent une subvention continue de l'État pour que les tarifs soient maintenus (prix à la consommation) à leurs niveaux actuels. Le secteur a bénéficié de subventions explicites et implicites d'environ 90 milliards de francs CFA en 2013, mais la société nationale d'électricité, la SENELEC, a été incapable de payer quelque 50 milliards de francs CFA en taxes sur les intrants importés et a demandé que la dette commerciale garantie par l'État finance sa trésorerie négative. Avec des prévisions de trésoreries négatives en 2014 et au-delà, actuellement estimées à 90 milliards FCFA par an jusqu'en 2017, la SENELEC aura manifestement besoin de davantage de subventions publiques et d'emprunts supplémentaires.

En fin de compte, la solution à ce problème réside dans le recours aux sources d'énergie moins coûteuses. Un exemple immédiat est l'investissement récemment appuyé par le Groupe de la Banque mondiale pour la mise en place d'une Centrale bi-thermique (fuel lourd et gaz) à Taïba Ndiaye (70 MW, un investissement d'environ 80 milliards de FCFA ; avec une garantie partielle de risque de la Banque de 20 milliards FCFA), qui permettra d'alléger le besoin de certaines locations d'urgence et de répondre ainsi à la demande croissante, à un coût un peu plus faible, lorsque la Centrale démarrera en 2016. Un nouveau projet approuvé, également avec concours du Groupe de la Banque mondiale, visant à importer de l'électricité produite en Mauritanie à partir du gaz, aura un impact plus significatif, puisque le coût sera nettement inférieur. Le troisième projet est la centrale à charbon de Sendou (actuellement en construction) financée par la Banque africaine de développement (BAD).

Néanmoins, des réformes sont également nécessaires au niveau de la SENELEC. L'efficacité peut s'améliorer à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne les pertes techniques et commerciales et la lutte contre la fraude. Un contrat de performance a été signé entre les ministères de l'Énergie et de l'Économie et des Finances et il est suivi de près. Le premier rapport d'étape a été achevé. In fine, il peut être judicieux de séparer carrément les fonctions de production, de transport et de distribution. Les plans actuels prônant un recours exclusif à des fournisseurs d'électricité indépendants afin d'avoir de nouvelles capacités de production sont louables. Le PSE reconnaît la nécessité d'assurer la mise en œuvre rapide des projets qui élargissent la fourniture en énergie. Toutefois, il convient également de mettre davantage l'accent sur la réforme du secteur de l'énergie.

l'environnement des affaires et de la compétitivité (PREAC). Ce programme a pour but de doter le Sénégal d'un environnement des affaires de haute qualité ; d'améliorer son rang dans les différents classements internationaux, dont Doing Business, et d'installer le Sénégal au premier rang des pays les plus compétitifs d'Afrique. Un programme de 50 mesures a été adopté et devra être mis en œuvre sur une période de trois ans. En conséquence, des améliorations ont eu lieu dans plusieurs domaines notamment : i) création d'entreprise (la durée et les frais d'enregistrement au guichet unique de l'Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX)⁵ (ont été réduits) ; ii) permis de construire (le temps requis pour obtenir les documents nécessaires a été réduit d'environ 25 % ; il passe de 210 jours à environ 150 à 170 jours) ; iii) enregistrement de biens (les taux des taxes sur les transferts sont passés de 15 à 10 % et la simplification des procédures a permis de réduire le temps requis ; il passe de 122 jours en moyenne à environ 80 jours) ; iv) fiscalité des entreprises (le traitement et les taux d'imposition des petites entreprises ont été simplifiés et réduits et un centre spécialisé a été créé pour assister le contribuable) ; v) amélioration de la justice commerciale (réduction du temps requis pour la signature des contrats et meilleure protection des investisseurs) et vi) amélioration des processus commerciaux

(réduction du temps de transit requis pour le dédouanement des importations et des exportations). Le Sénégal a été reconnu comme un des cinq meilleurs réformateurs dans le rapport Doing Business 2015, et son rang s'est amélioré de 171 à 161 sur un total de 189 pays. Mais, il reste encore beaucoup à faire.

Sources de croissance par facteurs de production

La croissance négative de la productivité totale des facteurs (PTF) constitue un obstacle à la performance économique du Sénégal. Bien que l'accumulation de capital et de travail soient des éléments importants de la croissance au Sénégal, le Tableau 6 aussi bien que la figure 20 indiquent que la croissance du PIB n'a pas réagi à l'augmentation du stock de capital physique ; l'offre de travail est généralement un facteur neutre qui ne se prête pas facilement à un changement de politique. Le taux de croissance annuel du stock de capital est passé de 4,3 % entre 1995 et 2005 à 5,3 % au cours de la période 2006–2012, mais la croissance du PIB a baissé sur la même période. Au contraire, les données indiquent que la croissance du PIB a fortement réagi aux variations de la PTF.

⁵ Agence pour la Promotion des Investissements et Grands Travaux.

Tableau 6 : Taux de croissance annuelle et répartition par facteurs

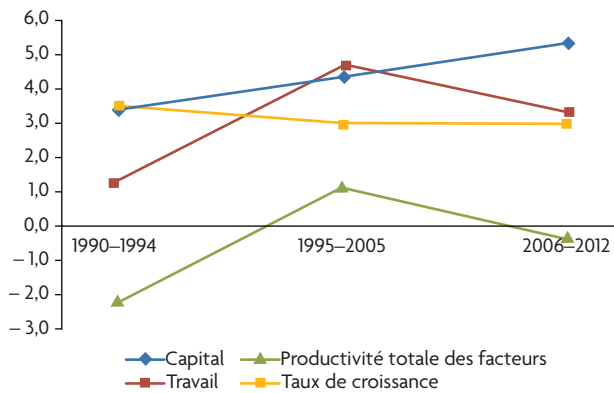
Tableau a—(Taux de croissance annuelle en pourcentage)				
Facteur/Période	1990–2012	1990–1994	1995–2005	2006–2012
Capital	4,4	3,3	4,3	5,3
Travail	3,1	3,5	3,0	3,0
Productivité totale des facteurs	0,0	–2,2	1,1	–0,4
Croissance totale du PIB	3,5	1,3	4,5	3,3

Tableau b—(Décomposition de la croissance en points de pourcentage)				
Facteur/Période	1990–1912	1990–1994	1995–2005	2006–2012
Capital	1,3	1,0	1,3	1,6
Travail	2,2	2,4	2,1	2,1
Productivité totale des facteurs	0,0	–2,2	1,1	–0,4
Croissance totale du PIB	3,5	1,3	4,5	3,3

Tableau c—(Contribution à la croissance en pourcentage (a = 30%))				
Facteur/Période	1990–1912	1990–1994	1995–2005	2006–2012
Capital	38	78	29	48
Travail	61	192	47	63
Productivité totale des facteurs	1	–170	24	–11
Croissance totale du PIB	100	100	100	100

Source : Banque mondiale

Figure 20 : Malgré la croissance de l'accumulation de capital, la croissance du PIB a suivi les mouvements dans la croissance de PTF



Source : Banque mondiale

Les taux de croissance du PIB les plus faibles ont coïncidé avec une croissance négative de la PTF. La croissance totale du PIB a davantage réagi à l'amélioration de la PTF au Sénégal. Plus précisément, la croissance de la PTF n'a été positive (1,1 %) que sur la période 1995–2005 et c'est durant cette même période que la croissance du PIB a atteint son taux le plus élevé, de 4,5 %. Par contre, lorsque la PTF a été négative, la croissance a avoisiné des niveaux plus bas si, toutefois, ils sont restés positifs.

La croissance de la PTF est-elle la solution pour une croissance plus forte au Sénégal? Au début des années 1990, la performance économique a été médiocre. Cela a coïncidé avec les dernières années précédant la dévaluation. Pendant cette période, l'on s'est aperçu de plus en plus que l'économie n'était tout simplement pas compétitive, vu le taux de change en vigueur. La dévaluation a rendu les exportateurs et les industries de substitution des importations plus compétitifs. Ainsi, les entreprises qui fonctionnaient bien en deçà de leur capacité ont pu accroître leur production sans investissement supplémentaire. La productivité totale des facteurs s'est améliorée sans augmentation de capital. Aujourd'hui, il est estimé que les industries ne fonctionnent plus qu'à 70 % de leur capacité. Par exemple, de nombreux complexes hôteliers fonctionnent bien en-dessous de leur capacité et certains d'entre eux sont même en train de fermer boutique. L'amélioration de la gestion du secteur du tourisme pourrait attirer beaucoup plus de touristes sans devoir constituer de nouveaux investissements hôteliers et la productivité totale des facteurs augmenterait. Aussi le même résultat pourrait être obtenu si l'on fournissait aux agriculteurs des semences à haut rendement. Cela augmenterait les rendements sans que l'on ait besoin d'acheter davantage

de matériels. Le même niveau de prises de poissons pourrait effectivement être atteint avec moins de pêcheurs et de bateaux, vu la forte concurrence autour d'une ressource qui est en train de s'épuiser. Certaines réformes, telles que le blocage du nombre total de pirogues, pourraient accroître la production, ou empêcher un déclin plus profond, sans augmenter pour autant le capital ni le travail.

Comment tirer profit des nouveaux investissements? L'une des raisons pour lesquelles les derniers investissements publics n'ont pas réussi à connaître une croissance plus forte, réside dans le fait que certains grands projets n'ont été achevés qu'en 2013 (à l'instar de l'autoroute à péage) ou ont connu des retards (à l'instar du nouvel aéroport). Nous espérons que ces travaux généreront une croissance plus forte dans les années à venir. L'autoroute à péage améliorerait nettement la productivité, d'autant des voyageurs de tous genres, des camionneurs aux inspecteurs scolaires, qui prennent désormais 20 minutes pour sortir de Dakar au lieu des 1 à 2 heures auparavant. Mais au vu de ces investissements, les autorités doivent se demander si la construction d'une liaison ferroviaire menant à l'aéroport apportera suffisamment de valeur ajoutée ou si, en réalité, elle ne portera pas préjudice aux investissements déjà en place tels que l'autoroute à péage. Le nouvel aéroport devrait être une aubaine pour le secteur du tourisme, mais si ce secteur n'est pas géré de manière plus efficace, les investissements consacrés à l'aéroport auront-ils été idoines? Par ailleurs, des investissements seront plus opportuns une fois que les problèmes de la compagnie aérienne nationale seront résolus, alors que maintenir l'ancien aéroport ouvert réduirait la rentabilité du nouveau, et empêcherait de nouvelles opportunités pour des investissements alternatifs lucratifs.

Décomposition de la croissance par dépenses

Il sied de noter que la dynamique des investissements a changé, du privé vers le public. Au cours de la période de forte croissance de 1995–2005, les investissements privés sont montés à 14,8 % par an, tandis que les investissements publics ont augmenté avec un pourcentage plus modeste de 5,4 %. Sur la période récente (2006–2011) où la croissance a connu un ralentissement, les rôles se sont inversés. La croissance des investissements privés a connu un ralentissement considérable et n'a atteint qu'une moyenne de 3,8 % par an, tandis que la croissance des investissements publics s'est intensifiée et a atteint 6,8 %. Cet état des choses permet d'expliquer la baisse de l'efficacité des investissements, de manière générale, car les investisseurs privés sont plus concernés par l'utilisation à bon escient des ressources.

Actuellement, la consommation représente 94 % du montant total de la demande au Sénégal. Dans les pays à revenu moyen, la moyenne est de 70 % et elle est encore plus faible dans les économies d'Asie de l'Est à forte croissance. En outre, aussi bien la consommation privée que la consommation publique ont vu leur rythme de croissance s'accélérer au cours de la période de 2006–11 où la croissance du PIB a été faible. Bien que les investissements publics aient été soutenus par l'augmentation des recettes et par les emprunts, il semblerait que les envois de fonds contribuent à expliquer la hausse de la consommation privée. Ces envois ont connu une croissance constante autour de 20 % par an entre 1995 et 2005 et en sont actuellement à 13 % du PIB. Indubitablement, ils ont aussi contribué à la croissance des importations (Tableau 7).

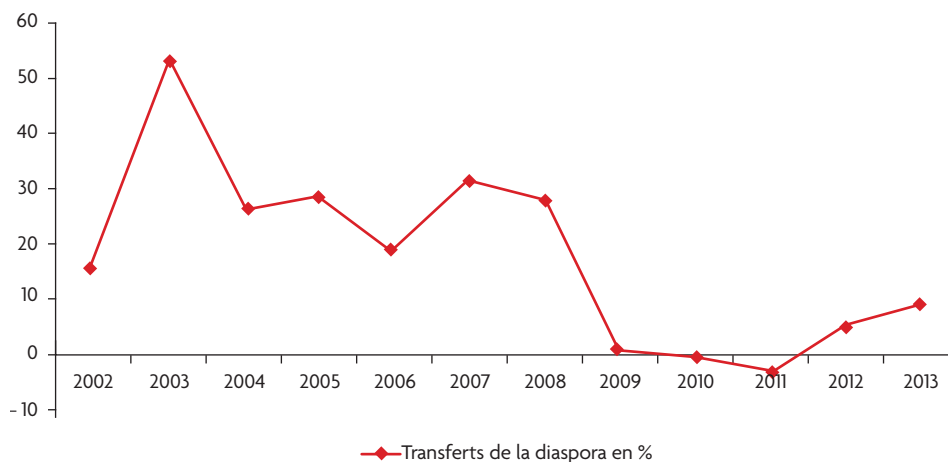
Certes, les envois de fonds ont contribué à stimuler l'économie, mais il est peu probable qu'ils continuent de croître au rythme des dernières périodes. En effet, entre 2009 et 2011, les envois de fonds ont diminué de 7 % en raison de la crise financière mondiale. Depuis, ils n'ont connu qu'une augmentation moyenne de 7 % par an. Certes, une partie substantielle des transferts de la diaspora sénégalaise a été utilisée pour financer des investissements dans l'immobilier, mais il serait judicieux d'explorer des moyens d'orienter ces ressources vers d'autres formes d'investissement à même d'augmenter la capacité productive de l'économie, de créer des emplois permanents et éventuellement de favoriser les exportations.

Tableau 7 : La croissance de la consommation doit ralentir afin de fournir plus d'espace pour l'épargne

	Taux de Croissance		En % du PIB
	1995–2005	2006–2011	2013
Consommation totale	3,1	4,4	93,9
Privée	2,9	4,2	78,4
Publique	5,4	6,2	15,5
Investissement total	7,6	4,6	30,1
Privé	14,8	3,8	18,3
Public	5,4	6,8	11,8
Épargne intérieure	—	—	6,1
Transferts de la diaspora	—	—	12,3

Source : Banque mondiale

Figure 21 : Envois nets des fonds en variation en %



Source : Banque mondiale

De manière générale, les exportations constituent un facteur de croissance, mais ces dernières ont été décevantes.

Elles ont représenté seulement 16 % de la croissance sur la période 1995–2005 et seulement 7 % depuis lors. Puisque les importations ont connu une croissance plus rapide et que leur niveau actuel représente deux fois celui des exportations, la contribution des exportations nettes (exportations moins importations) est négative. Bien qu'il soit possible de réduire les importations en procédant à une substitution efficace des importations, la faiblesse des exportations reste le principal problème (Tableau 8 et Figures 22 & 23). En réalité, le problème n'est pas dû au fait que le Sénégal importe trop, mais plutôt qu'il n'exporte pas assez. Il existe un certain nombre de facteurs qui ont contribué à cette situation, notamment le niveau

élevé de protectionnisme qui a encouragé une focalisation sur le marché local ; la vétusté des usines et des équipements, plus particulièrement dans l'industrie minière ; et la non-fiabilité et les coûts exorbitants de l'énergie. Le Sénégal doit relancer, voire même recréer, son secteur d'exportation.

Conclusion

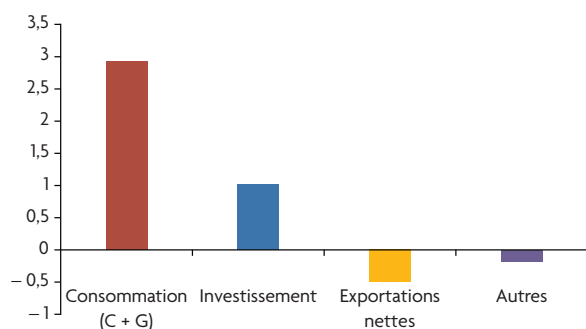
Le Sénégal doit assurer une croissance beaucoup plus rapide afin de réduire de manière considérable la pauvreté. Les autorités le comprennent parfaitement, comme en témoigne le nouveau Plan Sénégal Émergent et ses ambitieux objectifs de croissance. Toutefois, en vue d'atteindre ces objectifs, il

Tableau 8 : Décomposition de la croissance par dépenses

Décomposition de la croissance par dépense	Contribution à la croissance totale du PIB (en points de pourcentage)				Contribution à la variation dans la croissance totale du PIB (en pourcentage)			
	1990–2012	1990–1994	1995–2005	2006–2012	1990–2012	1990–1994	1995–2005	2006–2012
Consommation (C+G)	2,9	1,2	3,8	2,7	81	56	91	78
Consommation privée	2,5	1,4	3,4	2,1	70	64	80	62
Consommation publique	0,4	–0,2	0,5	0,6	11	–8	11	17
Investissement	1,1	–0,4	2	1	31	–19	47	28
Formation brute de capital fixe (FBCF)	0,4	–2,2	1,3	0,5	11	–104	32	14
Variation des inventaires	—	1,8	—	0,6	—	87	—	18
Exportations	0,6	1,6	0,7	0,3	18	77	16	7
Importations	–1,1	–0,3	–2	–0,5	–30	–13	–48	–14
Autres	–0,1	–0,8	0	–0,2	—	–1	0	—
Croissance totale du PIB	3,5	1,3	4,5	3,3	100	100	100	100

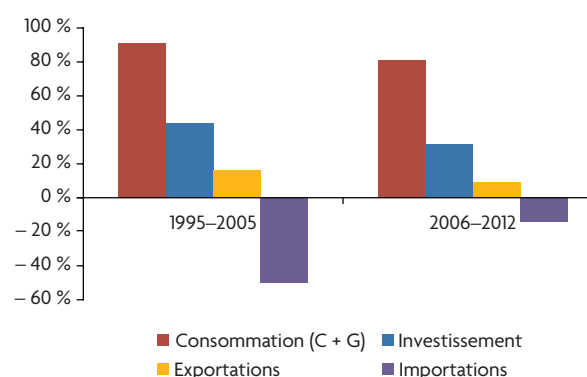
Source : Banque mondiale

Figure 22 : Contribution à la croissance du PIB par dépenses 1990–2012



Source : Banque mondiale

Figure 23 : La croissance a été stimulée par la consommation privée



Source : Banque mondiale

sera nécessaire de prendre des décisions difficiles et d'adopter des changements radicaux. On ne peut pas compter sur l'accroissement des dépenses publiques soutenues par l'augmentation des envois de fonds destinés à la consommation privée pour relancer la croissance. Aussi, il est très probable que des taux d'impositions très élevés vont simplement décourager les investissements privés, alors que la dette publique avoisine des niveaux qui pourraient mettre en péril le seuil minimum du risque de surendettement du Sénégal. Cependant, il est possible de procéder à une réaffectation entre les dépenses courantes et les dépenses en capital. Mais cela implique qu'il faille trouver des solutions à des questions sensibles, tels que les avantages accordés à un certain groupe de fonctionnaires. Au chapitre des dépenses en capital, l'amélioration de l'efficacité telle que la sélection et l'exécution de projets jouera certainement un rôle plus important que l'augmentation des niveaux d'investissements. Mais pour arriver à ce niveau, il faudra mettre en place un mécanisme de gestion plus rigoureux et préserver l'équilibre entre les objectifs techniques et les objectifs politiques.

En fin de compte, le secteur privé sera le moteur de la croissance économique s'il bénéficie d'un appui efficace du secteur public. La tendance a été de croire qu'il appartenait à l'État de construire des infrastructures ; d'investir directement dans les entreprises parapubliques ; de protéger les maîtres d'œuvre de l'industrie ; de subventionner l'agriculture et de procéder à une substitution d'importations. Bien que les infrastructures demeurent importantes, notamment dans le secteur de l'énergie, les résultats obtenus par les entreprises publiques, les grandes entreprises privées et l'agriculture ont souvent été décevants. Récemment, l'accent a été mis sur les partenariats public-privé et cela est à saluer. Toutefois, cet élan est peut-être surestimé et court le risque de défendre un modèle de développement s'appuyant sur le secteur public. Il faudra probablement se concentrer davantage sur le développement du secteur privé afin de mobiliser les ressources financières nécessaires ainsi que le savoir-faire. Cela se traduira par un climat des investissements beaucoup plus attirant, avec davantage de concurrence, beaucoup plus de coordination dans le secteur des exportations et un partenariat mettant l'accent sur l'élimination des lourdeurs administratives et de la corruption.

Les exportations et les services sont susceptibles d'être les moteurs principaux de la croissance. Le marché sénégalais est très étroit, il peut s'étendre en exploitant mieux des opportunités régionales et mondiales. Les exportations doivent être stimulées par la suppression de certaines contraintes dans des secteurs clés tels que l'horticulture et l'exploitation minière. Les secteurs de la pêche et de l'arachide requièrent une attention beaucoup plus immédiate afin d'éviter un déclin qui pourrait sérieusement

freiner l'économie. Les services continuent à dominer l'économie et devront jouer un rôle central dans la croissance économique. Le secteur du tourisme reste la première source de devises, mais il a été négligé. Les TIC détiennent un potentiel de croissance très important, tandis que les services tels que l'éducation, la santé et le commerce peuvent contribuer aux exportations, comme il a été d'ailleurs reconnu dans le PSE.

L'agriculture, une activité relevant essentiellement du secteur privé, devra jouer un rôle important. Bien que sa part du PIB soit faible et qu'il soit possible qu'elle diminue, elle reste, pour la majorité des pauvres, la source de subsistance, avec un potentiel resté jusque-là sous-exploité. Force est de constater que les exportations horticoles ont déjà fait preuve de leur compétitivité et que le riz jouit d'un grand marché intérieur mais ce marché est encore dominé par les importations. Ces deux sous-secteurs dépendront en grande partie d'un recours plus large à l'irrigation. L'agriculture pluviale sera toujours aussi importante pour d'autres cultures telles que l'arachide, le maïs et le riz pluviale, mais elle sera confrontée au problème de l'irrégularité des précipitations, exacerbée par les changements climatiques.

L'amélioration de la concurrence et la promotion d'un environnement des affaires favorable auront d'importants effets positifs sur la croissance du PIB. La concurrence, tout comme un environnement des affaires fort, donneront lieu à un changement de dynamique (de la consommation privée à l'investissement privé) qui est censé contribuer à l'amélioration de la croissance globale du PIB. Les monopoles existants et les sociétés dominantes doivent être ouverts sur le plan local à davantage de concurrence et/ou d'importations. Il faudra mettre en place des politiques qui permettront d'orienter les envois de fonds vers des investissements autres que l'immobilier et redresser la hausse de l'impôt sur le revenu des sociétés, telle qu'introduite dans le code des impôts de 2012 (qui a augmenté le taux de 25 à 30 %) pour rester conforme aux normes régionales et mondiales.

L'État devrait mettre de l'ordre dans ses affaires. La croissance négative de la PTF et la faible croissance du PIB des dernières années, combinées à une consommation publique très élevée, menacent l'avenir économique du Sénégal. Le pays devra maîtriser ses dépenses et améliorer la qualité des investissements publics. Compte tenu du niveau relativement élevé du montant total des dépenses publiques, de la collecte des recettes et de la dette, la relance des investissements dépendra de la réaffectation des dépenses courantes. Elle s'appuiera principalement sur la croissance de l'économie pour augmenter l'enveloppe budgétaire.

Adaptation aux changements climatiques au Sénégal

Le climat est un facteur qui affecte la vie quotidienne de tous les Sénégalais. L'emplacement du pays — à cheval entre l'Atlantique et les terres semi-arides du Sahel qui sont sujettes à l'élévation du niveau de la mer et aux dégradations continues des terres dues à la combinaison des facteurs anthropiques et climatiques — est soumis à des effets causés par les changements climatiques. La sécheresse entraîne une diminution des récoltes, une baisse de revenus pour les pauvres qui vivent en milieu rural, une augmentation des prix des produits alimentaires pour les consommateurs des zones urbaines ainsi qu'un afflux des devises vers des importations des produits alimentaires. Par ailleurs, l'industrie du tourisme se trouve touchée par les dégâts causés aux plages par la montée du niveau des mers et l'érosion côtière. Aussi, l'érosion des plages et, principalement, les changements de températures des océans pourraient avoir des conséquences graves sur le secteur de la pêche. De ce fait, il faudra que les dirigeants comprennent mieux les impacts économiques des changements climatiques sur les différents secteurs et zones géographiques du Sénégal et qu'ils les évaluent plus en détail afin d'adopter des mesures d'atténuation idoines.

Nous examinons, de manière générale, la relation entre l'environnement et la pauvreté. Deux conclusions se dégagent. Premièrement, la majorité des populations est consciente de l'impact négatif des chocs environnementaux sur leurs vies ; ce qui laisse penser qu'il existe un véritable soutien populaire pour les diverses mesures d'atténuation des changements climatiques. Deuxièmement, les impacts négatifs affectent plus intensément les plus pauvres ; ce qui laisse penser que les mesures d'adaptation doivent être une priorité dans un pays comme le Sénégal où près de la moitié de la population vit dans la pauvreté.

Nous passons ensuite à une étude récente financée par la Banque mondiale intitulée « Étude économique et géographique de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques des zones côtières au Sénégal ». Dirigée par le ministère de l'Environnement et du Développement durable avec le concours de la Banque mondiale, cette étude a été menée entre 2011 et 2012. L'étude, une première dans son genre au Sénégal, a procédé à l'évaluation de trois sites pilotes dans le cadre d'un certain nombre de scénarios allant jusqu'en 2080 ; a effectué des prévisions sur les coûts des dégâts associés avec les changements climatiques si aucune mesure n'est prise et a développé un modèle d'analyse de rentabilité pour des options d'adaptation non contraignantes (en termes de politiques) et d'options d'envergure (en termes d'infrastructures). L'étude a passé en revue un certain nombre de risques liés au climat et à l'élévation du niveau des mers (plus particulièrement, l'érosion côtière, les inondations côtières, la submersion, les pénuries d'eau et la salinisation des eaux souterraines) et l'interaction de ces risques avec d'autres risques naturels, dont les crues des fleuves et les inondations causées par les ruissellements sur toute la côte et les trois sites pilotes (Rufisque/Bargny, Saly et Saint-Louis). Les dégâts auxquels nous pourrions nous attendre en raison des phénomènes climatiques ont été comparés aux coûts d'adaptation pour chaque site. L'extrapolation des résultats issus des trois sites

a permis de faire des estimations des coûts économiques pour toute la côte.

Les conséquences sur le secteur du tourisme sont ensuite étudiées plus en détail. Le secteur du tourisme est l'un des principaux secteurs générateurs d'emplois en dehors de Dakar. Ce secteur est doté d'un important potentiel de croissance s'il est géré correctement. Malheureusement, à l'heure actuelle, ce secteur se trouve handicapé par des érosions côtières de grande envergure au niveau du principal site touristique de Saly-Portudal.

Changements climatiques, environnement et réduction de la pauvreté

La deuxième enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (Deuxième enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal, ESPS II, 2011) a posé aux personnes interrogées des questions relatives aux changements divers constatés dans leur

environnement que l'on pourrait, ou non, attribuer aux changements climatiques. Les résultats montrent que 63 % des Sénégalais sont conscients des effets négatifs que les changements écologiques ont eus au cours des cinq dernières années. Bien que cette croyance soit partagée dans tout le pays, celle-ci est davantage ancrée dans les zones pastorales où près de 90 % de la population partagent cette idée. À l'inverse, dans le bassin arachidier des régions du nord et dans la région métropolitaine de Dakar, seule une personne sur deux semblait se préoccuper des effets des changements écologiques. En décrivant les effets négatifs que les changements environnementaux ont sur leurs vies, les personnes interrogées issues du monde rural ont souligné l'accroissement de l'incidence des maladies animales, d'infections parasitaires, d'incendies sauvages encore plus ravageurs, une forte baisse des produits halieutiques et l'infertilité des sols (Tableau 9).

Ces résultats sont également conformes à l'idée selon laquelle les plus pauvres sont les plus durement touchés par les effets néfastes des changements écologiques (Figure 24). Une preuve incontestable en est fournie par les données relatives

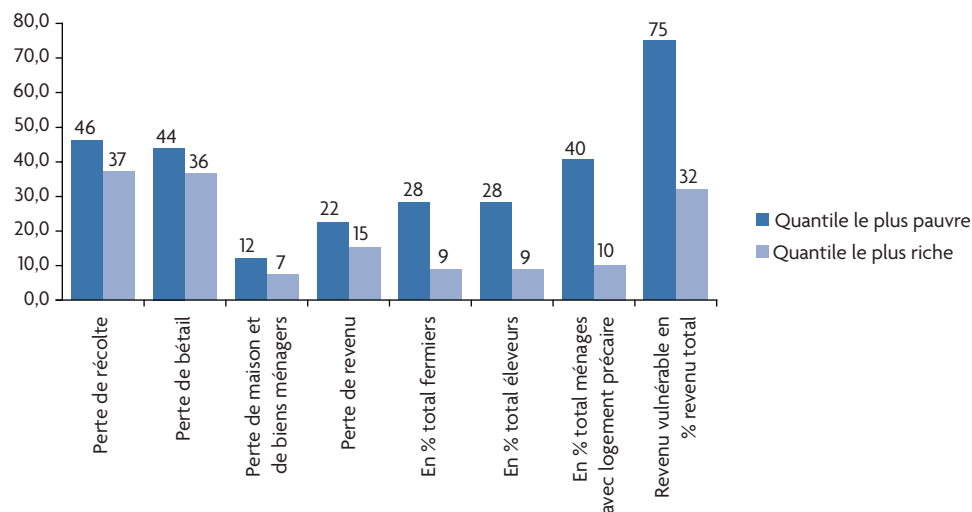
Tableau 9 : Pourcentage de la population affectée par les perceptions de changements écologiques, par impacts et par zone écologique⁶

	Basse Casamance	Niayes	Nord du Bassin arachidier	Sénégal Oriental et Haute Casamance	Sud du Bassin arachidier	Vallée du Fleuve Sénégal	Zone agro sylvo pastorale
Feux de brousse plus fréquents	50,5	15,4	4,7	47,3	18,2	11,9	28,7
Déforestation	34,9	44,1	22,7	27,3	26,7	25,9	39,8
Production agricole plus souvent erratique	25,6	37,0	22,7	14,5	30,2	28,8	33,1
Air plus pollué	8,0	28,8	8,2	6,1	5,1	17,2	11,6
Cours d'eau rivières, lacs pollués	9,7	25,0	10,3	6,3	12,3	8,4	23,3
Baisse du niveau des cours d'eau, rivières, lacs	11,4	33,3	9,5	10,9	13,9	18,7	24,6
Sol plus sec	22,5	39,1	19,7	16,0	39,0	30,1	17,4
Sol moins fertile	40,8	46,9	32,0	24,7	58,5	22,9	23,5
Plus d'érosions des sols que par le passé	35,1	38,7	21,4	14,2	35,2	18,3	26,8
Plus d'insectes nuisibles sur les plantes que par le passé	66,4	46,4	30,4	34,6	34,7	64,2	48,1
Plus de maladies qui affectent les animaux que par le passé	70,4	45,1	39,4	48,2	50,2	41,6	51,0
Avancées de la mer	10,1	20,0	6,2	3,7	11,2	2,9	33,2
Inondations des surfaces cultivables	11,6	19,3	7,1	9,8	12,0	6,3	11,0
Pluies hors saisons	2,2	19,9	6,9	5,5	10,2	3,9	10,8

Source : ANSD (ESPS II, 2011)

⁶ Les chiffres de ce tableau renvoient à la proportion des personnes interrogées qui ont signalé avoir subi de nombreux effets des changements climatiques.

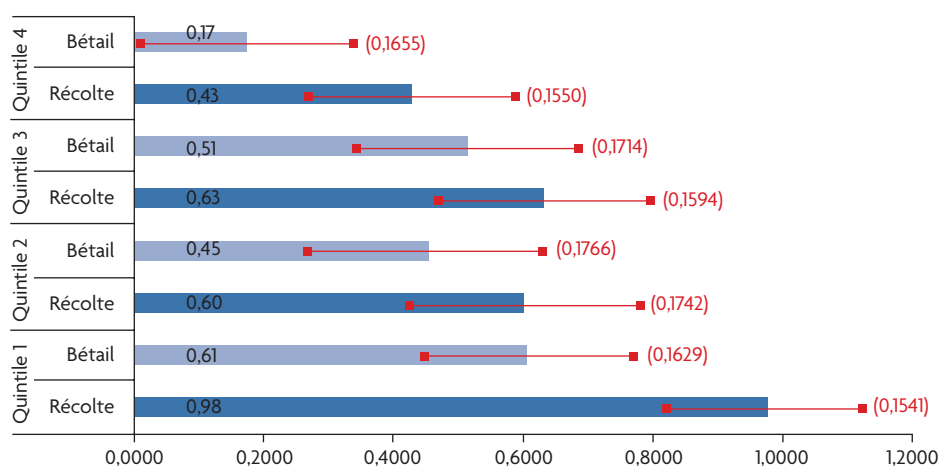
Figure 24 : Pourcentage de la population affectée par les changements écologiques, par secteur et par source de revenus



Source : ANSD (ESPS II, 2011) et estimations de la Banque mondiale.

Figure 25 : Les pauvres sont plus exposés aux chocs climatiques

Coefficients du modèle logistique multinomiale avec écart-types (. . . récolte, bétail, maison . . .)



Remarque : quintile 5 = Résultats de base

Source : ANSD (ESPS II, 2011)

à la perte de revenus. Trois quarts des revenus ou des activités génératrices de revenus du premier quintile des pauvres sont vulnérables à ces chocs, tandis que seulement moins d'un tiers du quintile des riches est vulnérable. Ceci n'est pas surprenant étant donné que plus de la moitié, soit 56 %, du quintile le plus pauvre travaillent dans l'agriculture ou dans l'élevage pour assurer leur subsistance ; ces activités sont les plus vulnérables à l'absence de précipitations.

Cette conclusion est étayée par des résultats économétriques issus d'une modélisation logistique multinomiale qui montre que le quintile le plus pauvre où les populations comptent plus sur l'agriculture et l'élevage, est beaucoup plus exposé aux chocs climatiques que les quintiles les plus riches et que, à l'exception du troisième quintile, l'intensité des chocs diminue à mesure que le niveau de vie augmente (Figure 25). Dans l'ensemble, par rapport aux 20 % des ménages les plus riches, les 20 % des

ménages les plus pauvres sont davantage touchés par l'impact des chocs climatiques sur l'agriculture et l'élevage que le second quantile qui comprend les autres 20 % des ménages les plus pauvres, et la production agricole était plus vulnérable aux changements climatiques que l'élevage.

Le premier quantile comprend les plus pauvres des pauvres.

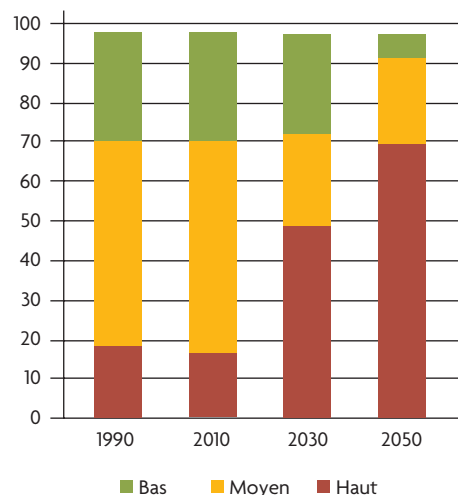
Ils sont généralement agriculteurs et pratiquent un élevage de subsistance et leurs revenus sont généralement de moins de 1,25 dollars par habitant et par jour. Dans ces circonstances, une perte de récolte, voire celle d'un animal, ou des deux, aura des conséquences graves. Bien que les personnes situées dans le quantile des plus riches puissent subir une légère baisse de leur niveau de vie, en raison d'un choc lié aux changements climatiques, pour ceux qui survivent avec moins de 1,25 dollars par jour, il n'y a aucune marge.

Montée du niveau des mers et érosion côtière

Objectifs de l'étude. Les objectifs de l'étude ont été, en premier lieu, de procéder à une analyse géographique et économique de la vulnérabilité du littoral sénégalais et, en second lieu, de procéder à une analyse économique des différentes options d'adaptation disponibles. Les rapports qui en résultent portent sur les problèmes liés à l'élévation du niveau des mers et les conséquences économiques y afférant. Ils contiennent également des recommandations élargies, à long terme, qui serviront à renseigner les plans de l'État. Ceci permettra de finaliser un Plan de Gestion du Littoral et une Loi sur le Littoral. L'un des traits saillants de l'étude est que l'accent est mis sur des horizons à moyen terme (2030) et à long terme (2080). Selon des projections générales, il est prévu que le niveau des mers augmente de 20 cm d'ici 2030 et de 80 cm d'ici 2080 ; ce qui se compare avec une hausse de seulement 3 cm entre 1990 et 2010.

Le littoral sénégalais abrite 60 % de la population (environ 7,8 sur un total de 13 millions environ) et représente 68 % du PIB. Le long du littoral, l'intrusion d'eau salée menace l'agriculture et l'approvisionnement en eau, tandis que l'élévation du niveau des mers, avec l'érosion qu'elle engendre, menace les habitations, les infrastructures et le tourisme (Figure 26). Le risque d'inondation augmente, tant en raison de l'élévation du niveau des mers qu'en raison du fait que l'urbanisation empêche la rétention naturelle et l'absorption des eaux de ruissellement. Une inquiétude particulière réside dans le fait que cette situation contribue au risque de crue du fleuve Sénégal et son impact sur la ville de Saint-Louis. Les projections actuelles estiment la croissance de la population urbaine du

Figure 26 : Niveau et variabilité dans le temps du risque de l'érosion côtière au Sénégal



Source : Rapport "Economic and Spatial Study of the Vulnerability and Adaptation to Climate Change of Coastal Areas in Senegal", Août 2013, page 39

littoral à 16 % sur la période 2005–2030 avec une croissance très forte le long de la Petite Côte où elle est estimée à 49 % sur la même période. Dans le long terme, sur la période 1990–2080, l'urbanisation globale du littoral devrait s'accroître d'un tiers.

Trois sites étaient retenus pour une étude approfondie.

En raison des conditions variables le long du littoral, trois sites pilotes représentatifs ont été sélectionnés pour une étude approfondie sur une période de deux ans, de 2011–2012. Tous ces sites sont, à divers degrés, de nature urbaine, car ils représentent les zones considérées comme étant les plus vulnérables et les plus affectées par les diverses conséquences de l'élévation du niveau des mers, à cause de la concentration des populations et des structures.

Le premier site sélectionné, Saint Louis, zone la plus urbaine et la plus grande des trois, est une ville située sur le fleuve Sénégal, à l'endroit où il se jette dans l'océan Atlantique. À l'origine, la ville était située sur une île au milieu du fleuve ; mais, entretemps, la ville s'est étendue sur les deux rives. En plus du risque de submersion lié à l'élévation du niveau des mers, la position de Saint Louis en tant qu'île présente des facteurs aggravants, tels que l'assainissement et l'évacuation des eaux de ruissellement et, plus particulièrement, les crues du fleuve.

Le deuxième site, Rufisque-Bargny, est un quartier de la banlieue de Dakar, sur le côté sud de la presqu'île du Cap Vert. Ce site singularise les effets de l'érosion côtière datant des années 1980 et les tentatives de lutte qui sont coûteuses et généralement improductives.



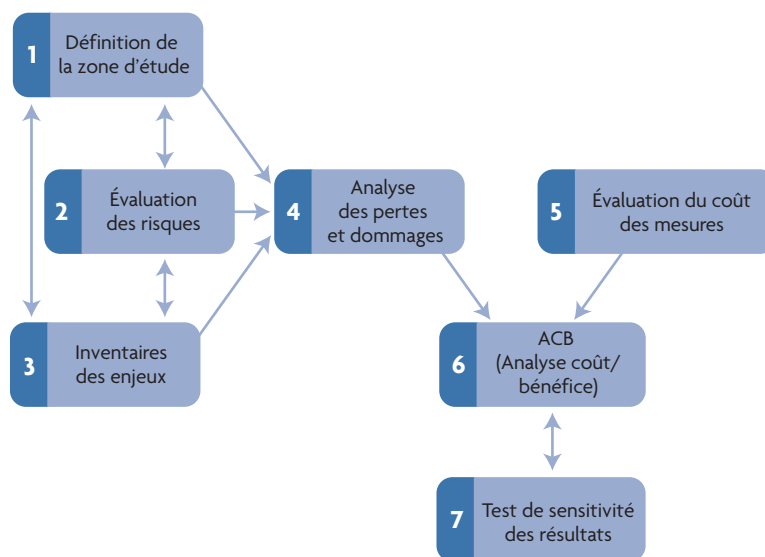
Enfin, Saly est une ville côtière qui constitue le centre de l'industrie du tourisme. Située plus au sud le long de la Petite Côte, elle est la parfaite illustration d'une zone où l'élévation du niveau des mers est déjà liée à la réduction des plages, avec des effets collatéraux sur le potentiel actuel des activités

touristiques et celles des stations balnéaires. Ces choix ont permis de disposer d'un éventail de lieux et de facteurs de risques collatéraux pouvant être utilisés pour une analyse économique et sa généralisation sur l'ensemble du littoral.

L'analyse économique des chocs climatiques, destinée aux décideurs, a été suivie d'une analyse de rentabilité des mesures correctives. L'étude a élaboré une analyse économique fondée sur l'évaluation des coûts directs et indirects (dommages et pertes économiques) induits par les risques naturels (Figure 27). Elle a ensuite procédé à une analyse de rentabilité pour déterminer la faisabilité des mesures d'adaptation rentables. Dans ce modèle, le littoral a été soumis à une analyse géographique basée sur les tendances actuelles d'urbanisation à partir desquelles les valeurs économiques ont été tirées, avec plusieurs échéances futures. Ces évaluations ont, à leur tour, servi de base de calcul des dégâts auxquels l'on peut s'attendre en tenant compte de différents risques liés au climat ainsi qu'une base d'analyse des coûts des mesures d'adaptation choisies.

Les limites de l'étude. L'étude a établi une méthode et elle a rassemblé toutes les données disponibles nécessaires pour ladite méthode. Cependant, compte tenu de la limitation de données rassemblées, l'étude a été essentiellement un exercice d'hypothèses en attente d'informations plus fiables. En particulier, l'évaluation des risques climatiques a été effectuée sur la base d'hypothèses conservatrices. Pour certaines des questions en jeu, telles que la perte de vies humaines, patrimoine culturel ou services écosystémiques, il n'a pas été possible de

Figure 27 : Les principales phases de l'analyse de rentabilité



Source : Rapport "Economic and Spatial Study of the Vulnerability and Adaptation to Climate Change of Coastal Areas in Senegal", Août 2013, page 40 (phase 4)

Encadré 3 : Aperçu des risques naturels sur le littoral sénégalais

Au Sénégal, il est prévu que le réchauffement de la planète dû aux changements climatiques entraînera une montée du niveau des mers de 20 cm d'ici 2030 et de 80 cm en 2080. Combinée aux prévisions de diminution des précipitations, à l'urbanisation croissante et aux risques actuels de crues du fleuve, à l'érosion côtière, à la submersion marine, à la faible capacité de gestion et d'évacuation des eaux de ruissellement au niveau des bas-fonds et des zones urbaines ainsi qu'à l'augmentation de la salinité, la vulnérabilité du littoral sénégalais en sera grandement exacerbée. A titre d'exemples, d'ici 2080, les trois quarts du littoral sénégalais seront exposés à un risque élevé d'érosion, par rapport au chiffre actuel de 25 %, et au risque d'inondations causées par les tempêtes maritimes. Ce risque, déjà très élevé (plus de 50 % du littoral est à haut risque), devrait s'étendre aux deux tiers du littoral d'ici 2080. A l'embouchure du fleuve Sénégal, la ville de Saint-Louis représente l'exemple le plus extrême de combinaison de risques. Cette ville est déjà soumise à d'importants risques de crues du fleuve qui s'intensifieront avec l'élévation du niveau des mers qui empêche les eaux de fleuves de se jeter dans l'océan. Ainsi, d'ici 2080, il est possible que 80 % de la ville soient submergés tous les ans. Dans le cas de Dakar, des résultats similaires ont pu être observés dans les quartiers de Pikine et de Guédiawaye, en raison d'un mauvais assainissement et du fait de leur situation immédiate en contrebas du niveau des mers. L'amplification de l'aridité, combinée à l'accroissement de la salinité des sources d'eaux du littoral causée par l'élévation du niveau des mers, pose un risque encore plus élevé de pénurie d'eau dans le court et le moyen terme pour l'ensemble des régions côtières, mais plus particulièrement pour les zones urbaines.

Source : Rapport "Economic and Spatial Study of the Vulnerability and Adaptation to Climate Change of Coastal Areas in Senegal", Août 2013, pages 30–38

procéder à une évaluation monétaire, quoique ces points soient très exposés. Eu égard à ce qui précède, il faut donc considérer que les résultats présentés ici représentent les moindres coûts des risques naturels et des changements climatiques et que ces coûts pourraient même être beaucoup plus élevés.

Analyses et options

Saint Louis. Le coût actualisé net (CAN) en 2080 causé par la submersion marine s'élèverait à environ 12,3 milliards de

Encadré 4 : Accélération de l'érosion côtière

Actuellement, 25 % du littoral sénégalais sont à haut risque d'érosion côtière à cause de l'élévation du niveau des mers ; si l'on y ajoute l'urbanisation et l'extraction de sable, ce nombre devrait passer à 75 % en 2080. Récemment, l'État a fermé deux carrières d'extraction de sable pour réduire la vulnérabilité du littoral aux changements climatiques.

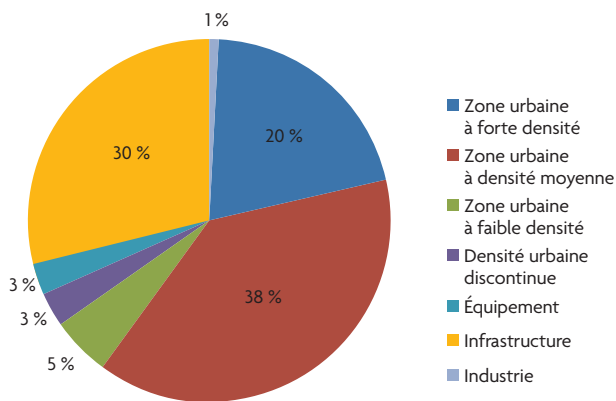


Source Photo : Adrien Colin

FCFA (24,6 millions de dollars)⁷. Le coût du scénario le plus optimiste pour l'adaptation au risque de submersion marine s'élèverait à 7,76 milliards de francs CFA (15,52 millions de dollars), ce qui donne un solde positif de 4,54 milliards de francs CFA (9,1 millions de dollars), soit un ratio coûts/avantages de 0,63. Ceci implique que le coût d'opportunité de l'inaction est d'environ 4,54 milliards de francs CFA. Cependant, les inondations constituent le risque le plus élevé. Son coût actualisé net a été estimé à 818 milliards de francs CFA (1,6 milliard de dollars), ce qui représente près de 13% du PIB de 2010. Cependant, il s'est avéré trop complexe d'évaluer les mesures d'adaptation possibles dans le cadre de ce risque. Pour plus de détails, la Figure 28 décompose le coût actualisé net (CAN) induit par une inondation sur 50 ans à Saint-Louis.

Rufisque-Bargny. Le coût actualisé net en 2080 causé par la submersion marine et l'érosion côtière s'élèverait à environ 14,2 milliards de FCFA (28,4 millions de dollars). Toutes les solutions d'adaptation proposées donnent un montant plus élevé que le coût des dégâts matériels et des pertes

⁷ Le taux d'actualisation utilisé est celui préconisé par Lebègue (4 % les 30 premières années, puis dégressive les années suivantes).

Figure 28 : Répartition du coût actualisé net (CAN) induit par une inondation sur 50 ans à Saint-Louis

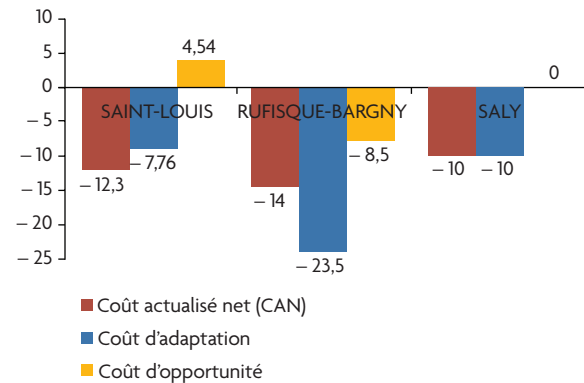
Source : Rapport "Economic and Spatial Study of the Vulnerability and Adaptation to Climate Change of Coastal Areas in Senegal", Août 2013, page 79

économiques. Dans ce cas, les mesures de prévention ne semblent pas être justifiées. À la place, une mesure d'adaptation par systèmes d'alerte a été recommandée, en plus de la sensibilisation de la population et de la création d'un fonds de recasement des victimes de catastrophes. Ces mesures sont considérées comme les solutions les plus efficaces puisque la solution préventive la moins onéreuse se traduirait par une perte de 8,5 milliards de francs CFA (17 millions de dollars).

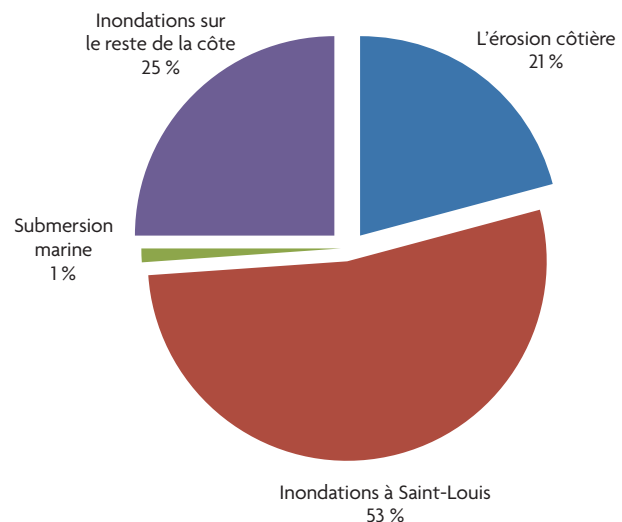
Saly. Le CAN en 2080 causé par une submersion marine temporaire ou permanente (provoquée par des tempêtes maritimes ou par une montée du niveau des mers) s'élèverait à environ dix milliards de FCFA (20 millions de dollars). La création des plages artificielles élevées conduirait à un équilibre économique neutre (coût égal dégâts évités). L'étude a également exposé de sérieux problèmes des érosions côtières, mais elle a noté que des mesures correctives de court terme ont déjà été prises par les autorités et, par conséquent, cet aspect n'a pas été poursuivi dans l'étude. Malheureusement, jusqu'en 2014, les programmes prévus n'avaient toujours pas commencé et la situation semble s'être empirée.

Parfois il vaut mieux ne rien faire que d'investir dans des mesures préventives. Le coût d'opportunité de ne rien faire équivaut au CAN des impacts climatiques déduits des coûts d'adaptation. Ce coût d'opportunité est positif dans le cas de Saint-Louis, négatif pour Rufisque et nul pour Saly (Figure 29).

Grâce à une analyse économique des sites pilotes, une simulation permettant de généraliser l'analyse de la rentabilité sur l'ensemble du littoral sénégalais a été réalisée.

Figure 29 : Évaluation du coût d'opportunité de l'inaction

Source : Rapport "Economic and Spatial Study of the Vulnerability and Adaptation to Climate Change of Coastal Areas in Senegal", Août 2013, page 231 (phase 3)

Figure 30 : Répartition des coûts des risques naturels

Source : Estimations de la Banque

Utilisant une approche macro-économique et des données démographiques et en supposant une forte corrélation entre la population et les vulnérabilités du littoral, y compris les risques économiques, humains et matériels, la valeur actualisée nette de tous les coûts (CAN) a été estimée à 1 500 milliards de FCFA (3 milliards de dollars). Le coût de l'érosion côtière et de submersion marine est estimé à 344 milliards de francs CFA (688 millions de dollars). Le CAN d'inondation côtière au-delà de Saint Louis, essentiellement en raison de crues, revient à environ 389 milliards de francs CFA (778 millions de dollars). Le CAN des inondations à Saint-Louis s'élève à 818 milliards de FCFA

Encadré 5 : Les coûts des changements climatiques sur le plan de la santé

Cette étude a également abordé l'impact des changements climatiques sur le plan de la santé en termes de coût. Il est évident que les conséquences des changements climatiques sur la malnutrition et les maladies telles que le paludisme et la diarrhée constituent un risque important pour les populations futures, plus particulièrement dans les pays à faible revenu des régions tropicales et subtropicales. En utilisant une méthodologie de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) s'appuyant sur le concept de l'Année de vie quotidienne pondérée (DALY), le coût actualisé total de l'état de détérioration de la santé de la population du littoral due aux changements climatiques est estimé à 1 200 milliards de francs CFA (2,4 milliards de dollars), dont un tiers des coûts sont causés par l'augmentation en dépenses de santé et deux tiers sont des coûts économiques indirects.

Source : Rapport "Economic and Spatial Study of the Vulnerability and Adaptation to Climate Change of Coastal Areas in Senegal", Août 2013, page 20.

(1,636 milliards de dollars) et représente plus de la moitié du total des dommages estimés (Figure 30). Le CAN de toutes ces pertes économiques représente près de 25 % du PIB de 2010, et environ 35 % du PIB du littoral sénégalais.

La présente étude n'a pas tenté de valoriser la perte de milieux naturels tels que les zones humides et les zones forestières. Cependant, l'analyse fait valoir que les changements

climatiques augmentent la dépendance envers ces écosystèmes pour des utilisations indirectes, y compris la lutte contre l'érosion qui augmente leur valeur économique indépendamment de leur valeur intrinsèque. Dès lors, la préservation de ces systèmes de secours naturels doit être encouragée.

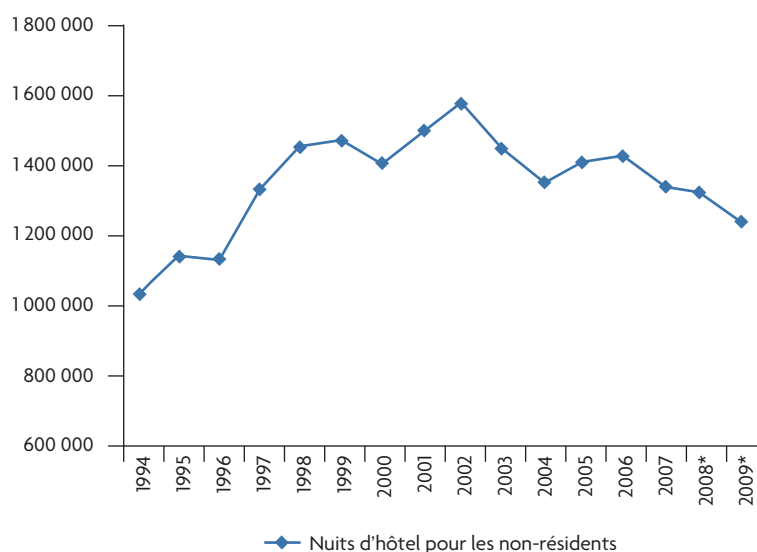
Impacts sur le tourisme

Le tourisme est un secteur clé de l'économie sénégalaise, mais actuellement menacé par les effets de changements climatiques.

Le Sénégal présente des atouts naturels, tels qu'un climat subtropical ensoleillé le long de la côte, de nombreuses plages de sable à quelques distances de l'aéroport de Dakar et sa proximité avec le marché touristique européen. Toutefois, l'industrie sénégalaise du tourisme est en difficulté. Au cours des dix dernières années, le nombre d'arrivées de touristes n'a cessé de diminuer (Figure 31) et les dépenses par habitant restent faibles par rapport à d'autres pays. Ses problèmes sont en partie artificiels (impôts élevés, manque d'investissements publics, mauvaise gestion) mais la disparition des plages demeure le problème le plus sérieux.

La destruction des plages, une attraction touristique la plus importante au Sénégal, est devenue une cause majeure de déclin de l'industrie du tourisme. Le processus a commencé au début des années 80, mais le problème n'a pas vraiment été pris au sérieux. En particulier, les principales causes du problème

Figure 31 : Le tourisme connaît une baisse depuis 2002



Source : DPEE, données sur le tourisme
*données basées sur des estimations



susmentionné sont l'accroissement des constructions, l'emprise humaine sur le littoral et l'élévation du niveau des mers qui ont entraîné l'érosion côtière. Cette situation est aggravée par les mesures de protection et d'adaptation isolées et ponctuelles qui éliminent la menace au niveau d'une zone donnée tandis qu'elles aggravent l'érosion au niveau de zones plus reculées du littoral. Selon les estimations du rapport, 25 % du littoral sénégalais sont à haut risque d'érosion côtière ; ce risque devrait s'élever à 75 % d'ici 2080 si les niveaux des mers continuent à monter.

Les données en rapport avec l'impact des changements climatiques sur le secteur du tourisme sont rares. Bien que le rétrécissement des plages soit évident pour ceux qui, depuis longtemps, habitent dans ces zones et pour les touristes qui y reviennent, seules des données basiques et localisées sur le taux de rétrécissement des zones de plage sont disponibles. Les données relatives au tourisme sont souvent tenues confidentielles et ne sont pas partagées volontiers à des fins d'évaluation. Il ne semble pas y avoir d'enquêtes publiques régulières portant sur la satisfaction des touristes et leur réaction face à la situation. Cependant, conclure que l'érosion des plages est, dans une large mesure, en corrélation avec le déclin du tourisme ne peut être clairement établi faute de données, bien que les spécialistes dans ce secteur affirment que c'est un facteur contributif.

Saly constitue un cas typique. La ville dispose de 15 hôtels et de 23 complexes résidentiels de vacances destinés à la location. Son économie dépend entièrement des activités de vacances qu'offre la plage. À ce jour, 30 % des logements ont perdu l'accès aux plages utilisables. En 2011, une étude commandée par le ministère de l'Environnement et de la Préservation de la Nature a analysé la vulnérabilité du secteur du tourisme à Saly et ses implications socio-économiques sur l'économie locale. Sans

surprise, l'étude conclut que la baisse de l'activité touristique ne nuit pas seulement à l'économie locale mais elle a également un effet négatif sur l'économie nationale. Malheureusement, l'étude sur l'élévation du niveau des mers a laissé transparaître que les autorités étaient déjà en train de prendre des mesures pour faire face à l'érosion côtière à Saly et n'a donc pas donné suite à l'affaire. Compte tenu de la haute priorité accordée au tourisme dans la nouvelle stratégie nationale de développement, ce problème requiert une attention urgente.

Conclusions et recommandations

L'étude de l'élévation du niveau des mers reconnaît certains inconvénients inhérents à la méthodologie utilisée, notamment ceux liés à l'indisponibilité ou au manque de précision de certaines données. En outre, il faudra prendre en considération les limites de l'approche elle-même dont le but n'était pas de mettre à disposition des évaluations techniques et économiques précises, mais plutôt de proposer une première vue d'ensemble des coûts entraînés par les risques naturels et les changements climatiques. Ces limites soulignent la nécessité d'améliorer la collecte de données afin de vérifier, d'ajuster et, éventuellement, d'étendre le modèle dans le temps.

L'étude ne formule aucune recommandation en ce qui concerne les projets d'investissements spécifiques à entreprendre en dehors des changements institutionnels et politiques recommandés ci-dessous. Elle relève que les investissements en infrastructures consomment beaucoup de fonds et ne sont pas nécessairement rentables. Cela dit, ces projets sont analysés pour chacun des trois sites et jettent les bases de la conception des investissements futurs en capital⁸.

L'objectif principal de ces recommandations est de promouvoir un nouvel état d'esprit auprès des dirigeants sénégalais pour une prise de conscience des effets des changements climatiques et une intégration de ces effets dans toutes les politiques du gouvernement. S'appuyant sur le diagnostic des risques naturels et leur probable évolution face aux changements climatiques et aux résultats de l'analyse économique, un cadre d'intervention a été défini pour orienter

⁸ Quant aux projets futurs, des mesures spécifiques recommandées en référence à chacun des trois sites étudiés en détail pourraient être comptés parmi les projets stratégiques à moyen terme qui seront financés par le PSE d'ici 2023. Le PROGEF est un exemple de projet actuellement en cours qui pourrait être intégré dans le cadre de la planification de l'adaptation, car il s'occupe des problèmes d'inondations causées par les eaux pluviales dans deux quartiers de Dakar.

les autorités sénégalaises quant aux mesures d'adaptation à prendre en considération pour les zones côtières, notamment dans l'élaboration du Plan de Gestion Intégrée du Littoral. Les domaines tels que l'urbanisme et la réforme institutionnelle regroupent principalement les actions qui méritent une attention prioritaire. Ces actions couvrent tous les risques naturels (effets de synergie), ont un faible coût, sont « sans conséquence » dans le sens où elles se justifient sur le plan économique indépendamment des impacts éventuels et sont flexibles/réversibles.

Sur le plan institutionnel :

- Renforcement de la coordination institutionnelle par l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de commandement et du processus de décision sur le savoir-étude-technique avec des agences gouvernementales pertinentes ;
- Révision et mise en œuvre des textes de référence, d'une loi sur le littoral, d'un programme de prévention de l'érosion côtière et d'un plan d'action national d'adaptation aux changements climatiques afin d'obtenir une base juridique cohérente.

Sur le plan opérationnel :

- Mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre des règles d'urbanisme, y compris la mise en œuvre d'une police administrative dissuasive/répressive pour empêcher l'installation dans les bas-fonds, en violation des règles d'aménagement du territoire ; assurer le suivi de l'occupation des territoires à l'aide d'images satellitaires, combiné à l'information/sensibilisation des citoyens et ;
- Mise en œuvre d'une politique budgétaire pour l'adaptation aux changements climatiques en tenant compte de nouvelles solutions de financement, des analyses économiques et financières supplémentaires ainsi que d'une production de rapports d'activités pour chaque projet.

Sur le plan de la formation :

- Programme de sensibilisation mettant l'accent sur les actions d'adaptation aux changements climatiques, avec un accent particulier sur les méthodes de communication et sur les moyens technologiques à mettre en œuvre et ;
- Mise à disposition des populations, des acteurs économiques (industries, entreprises, services), ainsi que de l'administration des informations concernant les risques naturels, les changements climatiques et mesures d'adaptation.

Dans le domaine de la planification urbaine et de la régulation

- Interdiction stricte de collecte de sable le long de la côte ;
- Gestion des ruissellements pour les nouveaux quartiers et/ou des opérations de réhabilitation urbaine (des lois de planification exigeant la promotion de l'absorption et le contrôle des taux de ruissellement de sorte que les débits en aval ne soient pas aggravés) ;
- Rédaction de plans directeurs d'assainissement, en tenant compte de nouvelles hypothèses portant sur les précipitations et le niveau des mers, avec la mise en œuvre des pratiques de collecte de déchets visant à améliorer l'efficacité du réseau de drainage des eaux pluviales.

Des recommandations plus générales :

- Il y a un besoin urgent d'entreprendre une étude approfondie d'éventuelles mesures d'adaptation permettant de faire face aux crues du fleuve Sénégal à Saint-Louis.
- La prise en compte de l'effet de l'érosion côtière sur l'industrie du tourisme à Saly est encore plus urgente, car elle a déjà un impact dévastateur sur certains hôtels.
- Un troisième domaine qui mérite d'être analysé est l'impact des changements climatiques sur l'industrie de la pêche, compte tenu de la grande importance que cette dernière revêt au Sénégal sur le plan social et économique.

Références

1. Direction de la Prévision des Études Économiques, base de données (<http://www.dpee.sn/-Statistique-touristique,115-.html?lang=fr>).
2. Deuxième enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal, Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), Ministère de l'économie, des finances et du plan, 2011.
3. « Economic and Spatial Study of the Vulnerability and Adaptation to Climate Change of Coastal Areas in Senegal », août 2013.
4. Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale, 2013.
5. Loi de Finances Initiale pour 2013, Ministère de l'économie, des finances et du plan, Direction du Budget, 2013.
6. Loi de Finances Initiale pour 2014, Ministère de l'économie, des finances et du plan, Direction du Budget, 2014.
7. Loi de Finances Rectificative pour 2014, Ministère de l'économie, des finances et du plan, Direction du Budget, 2014.
8. Notes de conjoncture 2013, Direction de la Prévision et des Études Économiques (DPEE), Ministère de l'économie, des finances et du plan, 2013.
9. Notes de conjonctures 2014, Direction de la Prévision et des Études Économiques (DPEE), Ministère de l'économie, des finances et du plan, 2014.
10. « Senegal Public Spending Rationalization », Fonds Monétaire International (FMI), avril 2014.
11. « Senegal, Staff Report for the 2014 Article IV Consultation and Eighth Review Under the Policy Support Instrument », Fonds Monétaire International (FMI), décembre 2014.
12. « Senegal, Staff Report: Fifth Review Under the Policy Support Instrument and Request for Program Extension and Modification of Assessment Criteria », Fonds Monétaire International (FMI), juin 2013.
13. « Senegal, Staff Report: Sixth Review Under the Policy Support Instrument and Request for Modification of an Assessment Criterion », janvier 2014.
14. « Senegal, Staff Report: Seventh Review Under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria », Fonds Monétaire International (FMI), juillet 2014.



WORLD BANK GROUP

Macroeconomics & Fiscal Management