

UNIVERSITE GASTON BERGER DE SAINT-LOUIS
UFR DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION
SECTION D'ECONOMIE

OPTION : ECONOMIE APPLIQUEE



Mémoire de Maîtrise

SUJET

**Dépenses publiques et croissance économique
au Sénégal**

Présenté par

Prigrine Moussa DIA

Sous la direction de

Dr. Felwine SARR

Année académique : 2007 - 2008

THE
1343

diplôme de maîtrise
académique 2007-2008

REMERCIEMENTS

Nous rendons grâce à ALLAH LE TOUT PUISSANT qui a rendu possible ce travail.

Mes remerciements vont à l'endroit de tous ce qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce modeste travail. Au premier rang desquels je peux citer sans cependant être exhaustif :

- Mes parents mention spéciale
- Mon encadreur, mon MAITRE M. FELWINE SARR qui nous décernons une mention très spéciale pour sa magnanimité, pour sa disponibilité et mieux pour son sérieux et sa rigueur non empreint de doute aux exigences intellectuelles et pédagogiques.
- Monsieur le Directeur de l'UFR SEG le Professeur ADAMA DIAW
- Monsieur IBRAHIMA DIEME le Trésorier Payeur régional de St-Louis.

DEDICACES

Je dédie ce modeste travail à :

- ABABACAR DIA et SOKHNA SALL les meilleurs parents qui m'ont toujours soutenu et guidé vers le droit chemin, c'est-à-dire l'amour pour mon Créateur et pour mon prochain.
- Mes sœurs : FAMA, ASTOU, ADJI AWA, NDEYE FALLY, YAYE PENDA.
- Mes frères : Grand THIER, MOR, OMAR, CHEIKH.
- Ma seconde famille de St-Louis : M. IBRAHIMA DIEME son épouse et ses enfants, à MOLA SANE, OUSMANE TAMBA, ALY BA, FATOU BINTOU, IDD et l'ensemble du personnel de la trésorerie paierie régionale de St-Louis.
- Mes Amis d'enfances: ALIOUNE BADARA FALL, EL HADJI FOFANA, BABACAR NDIAYE, le lietnat OMAR.I. DIA, ALY SAMB, AMETH THIAM, MOMAR TALLA SOCK.
- Mes amis (es) de SANAR : LAMINE FALL, PATHE FALL, SAMSIDINE GOUDIABI, BABACAR THIAM, DJIBRIL G. THIANDOUM, THEREMA, A.COUNDA CAMARA, SAMBA DIALLO, VIEUX, mes voiz de chambre JEAN STANLISLAS, FAFA BA, ALFA DJIBA, à tous les résidents du village k.
- le Club de KARATE et l'ensemble des budoka de l'UGB.
- Dédicace spéciale à ma chère KHADIDIA NDIAYE dite DIJA, pour avoir été mon compagnon de route durant toutes ces années, pour avoir supporté avec patience les externalités négatives de ce travail qui n'aurait certainement pas pu arriver à terme sans ton soutien, des remerciements sont très peu de chose.

INTRODUCTION

La réflexion sur la croissance économique régulière et durable a toujours été au cœur du débat économique. Ainsi, à la suite de l'alternance politique en 2000 au Sénégal, le processus de réformes économique a bénéficié d'initiatives nouvelles visant une amélioration profonde de l'environnement de l'investissement et une compétitivité de plus en plus accrues des entreprises. A cet effet, diverses politiques ont été mises en œuvre par les pouvoirs publics afin de guider l'économie nationale sur le sentier d'une croissance rapide peu inflationniste et créatrice d'emploi. Par la suite, le gouvernement sénégalais a lancé le processus d'élaboration de la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) qui a pour ambition de porter les performances de l'économie sénégalaise à des niveaux encore plus élevés compatible avec les objectifs de réduction de la pauvreté et l'émergence économique à l'horizon 2015, notamment avec des taux de croissance annuels de 7 à 8%.

Dans le dictionnaire d'économie et sciences sociales, la croissance économique est définie comme « l'augmentation soutenue pendant une longue période, de la production d'un pays ». Selon François Perroux, la croissance est l'accroissement d'une unité économique (simple ou complexe) réalisé dans les changements de structure et éventuellement de systèmes, accompagnés de progrès économiques variables. C'est un concept quantitatif et unidimensionnel. Elle dépend à la fois de l'augmentation des quantités de facteurs de productions utilisés dans le processus productif mais aussi de l'amélioration de techniques permettant de produire plus de biens et de services avec les mêmes quantités de facteurs de production. La croissance économique, telle qu'elle est calculée, ne mesure que les variations quantitatives d'un agrégat économique, le PIB.

Ainsi, l'instauration d'une stabilité de réduction de la pauvreté, revêt une importance capitale pour toute politique visant à promouvoir une croissance économique durable. C'est pourquoi l'Etat, en tant que premier centre de décision public, doit jouer un rôle considérable pour orienter l'activité économique dans le sens ainsi souhaité. Il doit actionner les leviers à différents niveaux plus particulièrement sur le plan économique et sur le plan social. Pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé et, assurer correctement les fonctions qui lui sont assignées, l'Etat doit injecter des fonds

publics dans les circuits économiques notamment, par l'intermédiaire de ses actions. Dans les Etats modernes, le budget traduit les objectifs économiques et sociaux que poursuit le gouvernement, « ce budget est défini au Sénégal par l'article 16 de la loi 75-64 du 28 juin 1975 comme ensemble de comptes d'écrivant pour une année financière toutes les ressources et les dépenses de l'Etat ».

Parlant des dépenses publiques, le professeur M. DUVERGER fait remarquer que si cette notion paraît claire à première vue, elle est en réalité beaucoup plus complexe et obscure. Pour lui, les dépenses publiques regroupent en fait l'ensemble des dépenses effectuées à la fois par les collectivités publiques territoriales supérieure et secondaire, les établissements publics nationaux et locaux, des sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte et les organismes subventionnés ou financés par des prélèvements parafiscaux alors que les dépenses budgétaires ne recouvrent qu'une partie seulement de celles-ci.

Il s'agit uniquement de celles inscrites dans le budget de l'Etat ou dans les budgets locaux des collectivités publiques territoriales décentralisées (régions, communes, communautés rurales). En fonction des buts poursuivis, les dépenses budgétaires de l'Etat relèvent de l'une ou de l'autre des trois catégories ci-après

- lorsqu'elles ont pour but d'assurer l'entretien et la bonne marche des services publics de l'Etat, on parle de dépenses de fonctionnement,
- lorsqu'elles interviennent en faveur de certaines catégories de bénéficiaires, on parle de dépenses de transfert,
- Lorsqu'elles accroissent le patrimoine de la nation, on parle de dépenses en capital.

Par rapport à toutes ces considérations, il s'avère indispensable de souligner que l'intérêt de notre sujet réside dans le fait qu'il permet de mettre en exergue l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal.

Cependant, il importe de remarquer que le sujet soulève quelques problèmes macroéconomiques. En effet, comme l'on constate à travers sa situation économique et sociale, le Sénégal est un pays sous développé dont les structures économiques, politiques et sociales ne permettent pas de satisfaire les besoins fondamentaux des populations. Ainsi ce pays se caractérise par une pauvreté massive aussi qu'une faible insertion dans l'économie mondiale. L'investissement et l'épargne y sont toujours

insuffisants pour susciter une croissance endogène durable et l'aide internationale ne suffit pas à palier ces carences. De plus l'examen détaillé des derniers budgets de l'Etat montre des soldes déficitaires persistants. Les recettes fiscales sont en effet limitées et insuffisantes par rapport aux dépenses budgétaires qui croissent d'année en année. Ces ressources budgétaires déficientes sont à l'origine des dysfonctionnements de certains services publics, des restrictions de possibilités financières de l'Etat, du non-respect de ses engagements. Elles entraînent un accroissement de charges financières mais aussi à un autre niveau, elles freinent la lutte pour l'éradication de la pauvreté et, in fine, augmentent le degré de subordination envers les bailleurs de fonds tels que le Club de Paris, la Banque Mondiale et Fond Monétaire International (FMI). En outre, l'insuffisance des recettes contraint souvent l'Etat à recevoir sur les marchés de capitaux des prêts à court et long terme. Ces emprunts sur le marché financier se traduisent par une diminution substantielle de l'épargne disponible pour les autres agents par conséquent, une hausse des taux d'intérêt avec toutes les répercussions économiques et financières d'une telle évolution.

Les dépenses publiques sont traditionnellement considérées comme un facteur de stimulation de la croissance économique. En effet, conformément à la logique keynésienne, les dépenses publiques peuvent exercer une influence contra cyclique significative sur les variables fondamentales des économies, notamment sur la consommation et l'investissement. De plus, dans les unions monétaires, la politique budgétaire constitue le principal instrument de réponse aux différents chocs asymétriques qui peuvent affecter les économies, dans la mesure où la politique monétaire est commune à l'ensemble des pays.

Cependant, depuis quelques années, l'utilisation des dépenses publiques a beaucoup perdu de son attrait en tant qu'instrument de régulation conjoncturelle, dans la mesure où elle peut constituer une source de distorsions pouvant compromettre la croissance économique. En effet, l'école monétariste a souligné l'incidence négative d'une augmentation du déficit budgétaire sur la croissance, du fait de l'effet d'éviction qu'elle exerce sur les investissements privés. Dans la lignée de l'école monétariste, la nouvelle macroéconomie classique a développé la thèse dite de «l'équivalence ricardienne» pour mettre en exergue les effets pervers d'une utilisation excessive des dépenses publiques sur la relance de l'activité.

Dans le contexte actuel d'assainissement des finances publiques du Sénégal et dans le prolongement des réflexions relatives aux facteurs de la croissance au sein de l'économie sénégalaise, il convient de s'interroger sur le rôle des dépenses publiques dans la réalisation d'une croissance régulière et durable (7-8%).

L'objet de la présente étude est ainsi d'analyser dans un premier temps l'impact du niveau et de la composition des dépenses publiques sur la croissance du Sénégal, sur la période 1965-2006. Dans un deuxième temps d'analyser l'évolution des dépenses publiques et la croissance économique au Sénégal. Dans un troisième temps de faire l'analyse de l'impact du cadre réglementaire encadrant les politiques budgétaires dans l'UEMOA sur le niveau et la qualité des dépenses publiques au Sénégal. Et en fin de faire une étude économétrique de l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal.

PLAN

CHAPITRE I Les inter-relations entre dépenses publiques et croissances économiques au Sénégal.

Section I : Impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal.

A) Les dépenses publiques, source de croissance économique.

1) L'investissement de l'Etat un facteur de dynamisme économique.

2) La réduction des dépenses publiques improductives.

B) Thèse des dépenses publiques improductives.

1) Approche théorique des dépenses publiques improductives.

2) L'inefficacité des dépenses publiques au Sénégal.

Section II : Evolutions des dépenses publiques et du taux de croissance économique au Sénégal.

A) Les périodes avant dévaluation.

1) La période du plan de redressement économique et financier (PREF).

2) La période du plan d'ajustement à moyen et long terme (PAMLT)

B) La période de la dévaluation.

1) La période avant la réforme des finances publiques.

2) La période après la réforme des finances publiques.

CHAPITRE II : Dépenses publiques et croissance économique :
Revue de la littérature.

Section III : Revue théorique.

A) Analyse théorique des inter-relations entre dépenses publiques et croissance économique.

1) La classification des dépenses publiques.

2) L'étude des liens théoriques.

B) L'évolution plus rapide des dépenses publiques par à la croissance économique.

1) la prise en compte des dépenses publiques dans les modèles récents de croissance.

2) Des résultats controversés pour les pays en développement.

Section IV : L'impact du cadre réglementaire encadrant les politiques budgétaires dans l'UEMOA sur le niveau et la qualité des dépenses publiques au Sénégal.

1) La Phase initiale de la surveillance multilatérale [1994 – 1999].

2) L'efficacité de la règle budgétaire

CHAPITRE III : Estimation de l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal.

Section V : Méthodologie économétrique.

A) contexte d'élaboration du modèle

1) La spécification empirique.

2) Les variables du modèle.

B) Les données et la méthode d'estimation.

1) Ecriture de l'équation.

2) Résultats de l'estimation et commentaires.

CHAPITRE I

LES INTER-RELATIONS ENTRE LES DEPENSES PUBLIQUES ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE AU SENEGAL

L'héritage du Sénégal à la fin de la colonisation était composé principalement en actif d'infrastructures modernes (ports, aéroports, routes, chemins de fer, et des bâtiments administratifs), d'institutions administratives de qualité et d'une base industrielle de dimension sous-régionale. Tandis que le passif constituer par une structuration de l'économie sur la base des intérêts de la métropole.

Depuis l'accession du Sénégal à l'indépendance jusqu'au début des années 1980, la situation économique et sociale du pays a été marquée par des périodes de flux et de reflux liées au comportement erratique de la production agricole et des prix des produits d'exportation (arachide et phosphate). Les périodes de haute conjoncture ont poussé les pouvoirs publics à entreprendre de grands projets d'investissement (dans le cadre des politiques de substitutions des importations) générant des charges récurrentes et à prendre également des mesures sociales sans rapport avec l'efficacité des services publics. Le résultat indique un alourdissement considérable des charges publiques à la fin des années 1970, période marquée par le retour de la sécheresse et la chute des cours des principaux produits d'exportation.

Il s'agira dans le cadre de ce chapitre de présenter d'abord dans une première section l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal et ensuite dans une section d'aborder l'évolution des dépenses publiques et du taux de croissances réel au Sénégal.

SECTION I: Impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal.

Cette section a pour objectifs de montrer quelles sont les dépenses publiques qui sont susceptibles d'exercer sur la croissance économique et aussi de discuter des dépenses improductives de l'Etat.

A) Les dépenses publiques, source de croissance économique.

La question de l'efficience des dépenses publiques a été et continue d'être l'une des préoccupations permanente des décideurs politiques et des économistes. Certaines activités du gouvernement et les dépenses publiques qui leurs sont associées sont essentielles pour la performance de l'économie. Ces dépenses essentielles ou productives peuvent être aussi importantes pour la croissance et pour la réalisation d'objectifs sociaux, que le capital privé et le travail, notamment pour atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire (OMD). Ces dépenses peuvent augmenter le stock de capital humain et physique et le progrès technologique dans l'économie mais peuvent faire cela indirectement en créant des synergies pour les activités privées. Sans cela l'économie ne peut fonctionner correctement et ne peut croître que faiblement.

Nous analyserons d'abord comment l'investissement de l'Etat constitue t'il un facteur de dynamisme économique, et ensuite fin l'impact de la réduction des dépenses improductives sur la croissance économique au Sénégal.

1) L'investissement de l'Etat un facteur de dynamisme économique.

En examinant la situation économique de notre pays durant ces dernières décennies ainsi que le document de stratégie de réduction de la pauvreté élaboré en 2003, on s'aperçoit que les dépenses publiques représentent un outil important qu'utilisent les gouvernements pour mener leurs actions en ce qui concerne les réformes structurelles. En effet, l'insertion du budget dans un horizon temporel plus long concourt à la viabilité dynamique des finances publiques.

L'action financière des pouvoirs publics touche aussi bien les structures économiques que les structures sociales. Cependant, l'action sur la structure économique demeure la

moins controversée. Multiforme et pratiquée presque tous les pays de l'U.E.M.O.A., elle suit au moins trois directions principales.

La première est celle des investissements : on pense naturellement aux investissements matériels, dont le domaine de préférence des autorités est celui des équipements collectifs et du logement qui, dans une large mesure, conditionnent fortement la croissance économique et qui, sans contribution publique, ne seraient pas réalisés ou le seraient à des conditions prohibitives pour les utilisateurs. S'agissant des premiers, le rôle essentiel incombe aux collectivités locales qui réalisent une partie importante des investissements publics. S'agissant du second, il est principalement pris en charge par l'administration centrale.

Un autre domaine dont l'importance est découverte dans les travaux les plus récents sur la croissance endogène, est celle des investissements intellectuels (ou immatériels) qui, pour l'essentiel, ne sont pas, sur le plan comptable, classés en investissement mais qui n'en constituent pas moins un apport fondamental au processus de développement économique et social. Il en va tout particulièrement ainsi des dépenses d'éducation (au sens large) dont certaines études récentes ont montré leur caractère positif pour la compétitivité économique et, de l'aide à la recherche et développement qui, en particulier dans certains secteurs de l'économie, est devenue d'une importance décisive.

Le deuxième axe de l'action structurelle publique concerne le cadre des activités nationales ; comme on peut le constater, l'aménagement du territoire vise à une répartition géographique équilibrée de l'activité et de la croissance économique par l'octroi des concours publics aux régions les plus défavorisées.

Aujourd'hui, la préoccupation la plus récente d'une croissance durable, c'est-à-dire non destructrice de son cadre, a parallèlement conduit les pouvoirs publics, à accorder une place croissante à la protection de l'environnement par le développement des services publics (essentiellement locaux) chargés de la gestion de l'eau, de l'assainissement et des déchets, de l'octroi d'avantages financiers particuliers aux entreprises respectueuses de l'environnement et l'ébauche d'une fiscalité écologique.

La troisième préoccupation essentielle est constituée essentielle concerne les entreprises. En effet, la compétitivité des entreprises privées a depuis longtemps constitué par les gouvernements une préoccupation telle qu'elle a suscité dans un

premier temps, un véritable maquis d'aides publiques (notamment directes) dont la complexité a cependant nuit à l'efficacité et à la concurrence. Afin d'éviter des distorsions de concurrence, les aides publiques sont devenues dans un second temps plus globales (et/ou plus indirectes) prenant davantage la forme d'une diminution de la fiscalité pesant sur les entreprises et d'une augmentation des services collectifs qui leur sont offerts. L'aide aux entreprises publiques constitue dans les pays sous développés comme le Sénégal un poste non négligeable du budget des administrations publiques.

Par contre, dans certains pays industrialisés, la tendance générale est cependant à une réduction de cette aide parce que le poids du secteur public a été restreint, mais les administrations publiques étant des actionnaires, elles sont admises, voire contraintes à exercer (dans les limites n'excédant pas le comportement « normal » d'un actionnaire) leur devoir d'actionnaire ; ce qui peut conduire à des dotations non négligeables surtout lorsqu'il s'agit de recapitaliser certaines entreprises publiques déficitaires.

2) La réduction des dépenses publiques improductives.

Au début de la décennie 1970, la croissance économique des pays en développement comme le Sénégal a été marqué par des phases de récessions ou de surchauffe tout à fait conjoncturelles. Les autorités gouvernementales ont alors eu recours aux masses budgétaires pour rétablir l'équilibre. En période de surchauffe, les gouvernements ont cherché à réduire les liquidités en augmentant la pression fiscale, tandis qu'en période de récession, la relance de consommation et de l'investissement a pris la forme soit d'une baisse de la fiscalité soit d'une injection des dépenses publiques supplémentaires. La croissance moins rapide des prélèvements obligatoires que des dépenses publiques s'est traduite par l'apparition d'importants déficits. Par ailleurs, l'ampleur de ces déficits a rendu précaire la situation financière de nos économies ; ce qui permet de justifier les fluctuations de l'activité économique à cette époque faisant alterner des périodes d'expansions et des périodes de diminution absolue du niveau d'activité, la récession au sens strict.

Pour juguler les déséquilibres macroéconomiques, le Sénégal s'était engagé en 1979 dans un processus d'ajustement ordonné de son économie. Ce choix de la mise en œuvre de programmes économiques et financiers avec les institutions de Bretton

Wood. Les objectifs fondamentaux assignés à ces programmes le rétablissement des grands équilibres, la maîtrise de l'inflation et la réalisation d'une croissance saine et durable. En outre, les plans mis en œuvre cette année contenaient un programme de compression des dépenses budgétaires et d'augmentation des impôts qui comportait un effet stabilisateur.

Les fluctuations de l'activité étaient généralement considérées comme des écarts par rapport à un chemin de croissance tendanciel plus ou moins indépendant de ces fluctuations. C'est pourquoi le niveau du déficit budgétaire ne constitue pas un indicateur pertinent pour analyser l'orientation de la politique de l'Etat et son impact sur l'activité. En effet, si le solde conjoncturel traduit l'effet immédiat de la conjoncture économique sur le solde budgétaire alors la hausse du niveau de la croissance économique tend à réduire spontanément le déficit du budget du fait de la croissance des recettes fiscales. Le phénomène opposé s'opère en période de récession. Donc, les fluctuations conjoncturelles se traduisent par des variations du déficit public qui tendent automatiquement à influencer sur l'amplitude des cycles.

Selon Bialés et Ali, l'Etat peut influencer sur le niveau de croissance en utilisant, de manière subtile, sa politique budgétaire. Pour ces auteurs, la réussite d'une politique budgétaire de lutte contre l'inflation dépend de deux paramètres essentiels : l'équilibre des finances publiques par une réduction du déficit budgétaire notamment par une réduction des dépenses publiques et hausse des recettes fiscales, et le financement non monétaire du déficit budgétaire en utilisant les autres moyens de financement disponibles (plus particulièrement, les emprunts) pour le reste de l'économie.

B) Thèse des dépenses publiques improductives.

Nous effectuerons d'abord une approche théorique du concept des dépenses publiques improductives avant d'entamer l'étude de l'inefficacité des dépenses publiques au Sénégal.

1) Approche théorique des dépenses publiques improductives.

Amin, dans son ouvrage publié en 1989 et intitulé « la faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-monde » explique l'improductivité des dépenses publiques en considérant que le développement de l'Etat, en Afrique subsaharienne, apparaît au plan de ses effectifs et son sous développement réside dans

son efficacité productive. L'auteur fait remarquer dans son ouvrage que l'actif de l'Etat est certes, composé de résultats importants mais, il ne correspond pas moins vrai que de ses investissements sont, en général, improductifs.

En effet, les administrations fonctionnent avec des effectifs pléthoriques qui ne correspondent pas à ses besoins réels et réalistes dans un contexte d'extrême rareté financière et de modifications fondamentales de certaines missions de l'Etat ; ce qui entraîne un alourdissement de la masse salariale sans commune mesure avec les possibilités financières de l'Etat. En outre, les services publics font l'objet de gaspillages, notamment au niveau de l'utilisation abusive des moyens de télécommunication, des appareils électriques, d'énergie...

Un point très important sur le caractère improductif de certaines dépenses publiques a été soulevé par Jean Pierre Froiry (1997) qui considère que l'inefficacité de certaines dépenses publiques dépend des objectifs de l'Etat concernant l'ensemble des décisions publiques. Les actions publiques comportent au moins une quintuple dimension :

- une dimension structurelle touchant à la croissance et à l'efficacité dans l'allocation des ressources ;
- une dimension sociale incluant des considérations d'éthique ;
- une dimension financière intégrant les problèmes de stabilisation conjoncturelle ;
- une dimension extérieure provenant des contraintes liées aux décisions publiques des pays partenaires ;
- une dimension politico-institutionnelle tenant à la faisabilité des actions (la capacité à les entreprendre sans coût administratif, politique ou social).

Par rapport à ces considérations, il devient aisé de comprendre que l'objectif d'efficacité économique et de croissance peut, lui-même, entraîner des problèmes d'arbitrage entre investissement et consommation, entre substitution à l'importation et promotion des exportations.

La multiplicité des objectifs publics doit être prise en compte pour analyser et préparer toutes les actions publiques et un exemple très significatif à ce niveau est celui des entreprises du secteur public. La performance de ces entreprises ne peut être comparée à celle des entreprises privées qu'en terme d'efficacité. L'évolution de la performance de ces entreprises doit en outre prendre compte des critères tels que la meilleure protection sociale des employés de ces entreprises, la contribution aux

objectifs de politiques macroéconomiques (réduction du chômage, stabilité des prix...).

Cependant, il convient de remarquer que les critères d'appréciation de l'efficacité des entreprises ne font pas l'unanimité. Monnier, en 1987, a intégré dans leurs analyses, les critères d'évaluation financière et d'évaluation économique.

L'analyse financière d'un projet permet de répondre à des questions fondamentales :

- le projet est-il rentable du point de vue de l'entrepreneur ?
- le projet est-il solvable lorsqu'on prend en compte les conditions de financement ?

2) L'inefficacité des dépenses publiques au Sénégal.

Les performances médiocres de l'économie sénégalaise ne sont pas seulement imputables à des facteurs exogènes mais aussi aux excès des politiques macroéconomiques poursuivies au lendemain de l'indépendance. Profitant de l'afflux de capitaux en provenance des marchés financiers européens et du boom sur les cours de l'arachide et du phosphate (1974-1976), le Sénégal avait en effet mené des politiques budgétaires expansives avec le lancement de grands travaux d'infrastructures, la multiplication d'entreprises publiques et parapubliques, et le recrutement d'un grand nombre d'agents dans la fonction publique.

Les deux décennies qui ont suivi l'indépendance sont caractérisées par performances économiques médiocres. Les déséquilibres emplois-ressources se sont ainsi aggravés pour atteindre des niveaux insoutenables à la fin des années 1970. Une conjoncture internationale défavorable, une sécheresse récurrente et des politiques de dépenses publiques expansives sont les principaux facteurs explicatifs de ces contre-performances.

Les déséquilibres financiers et structurels se sont manifestés par une production domestique peu dynamique, une faible mobilisation des ressources internes, des investissements peu rentables et tributaires de l'épargne extérieure, ainsi qu'une allocation des crédits défavorable au secteur privé.

Le bas niveau de l'investissement, la forte dépendance extérieure de son financement et la faiblesse de sa rentabilité sont d'autres causes explicatives des médiocres performances économiques. De 7,9 % dans la décennie 1960, le taux de l'investissement privé et public est en effet passé à 14,6 % dans la décennie 1970, ce qui représente une moyenne de 11,2 % pour les deux décennies. Combiné au faible

taux d'amortissement du stock de capital, ce bas niveau de l'investissement a entraîné un processus de désaccumulation au sein de l'économie.

La conjonction de ces facteurs a conduit à des difficultés de remboursement de la dette extérieure dont l'encours est rapidement monté de 23,7 % du PIB dans la période 1970-1979 à 66,2 % dans celle de 1980-1984. Quant au service de la dette, il s'est établi à 5,3 % du PIB et à 24,4 % des exportations entre 1980 et 1984.

Le système financier sénégalais est caractérisé par une prédominance des banques commerciales qui contrôlent, en moyenne, les deux tiers du capital social des institutions financières (BCEAO, 2000). Le poids de l'Etat dans l'économie lui a permis, jusque vers la fin des années 1980, de détenir une part importante du capital social des banques. Sur les quinze banques qui composaient le système bancaire avant la réforme monétaire et financière de 1989, huit appartenaient au secteur public et cinq étaient partiellement contrôlées par l'Etat (Banque mondiale, 1993a).

Par ailleurs, la répartition des crédits était assurée par le comité national de crédit dans lequel l'Etat jouait un rôle prépondérant. Cette position faisait de celui-ci le principal bénéficiaire des crédits intérieurs. Alors qu'elle était négative en 1962, la part de l'Etat dans ceux-ci est progressivement passée à 14 % en 1981 et à 27,8 % en 1986, tandis que celle des crédits à l'économie diminuait, passant de 146,3 % à respectivement 86 % et 72,2 %.

Section II : Evolutions des dépenses publiques et du taux de croissance économique au Sénégal.

Depuis l'accession à l'indépendance, la stratégie de développement appliquée au Sénégal a visé à transformer profondément le système productif et l'appareil administratif ; elle a conduit à une politique d'investissements qui se sont révélés, par la suite, massifs, peu réalistes et d'une faible efficacité. Un fossé s'est creusé progressivement entre les structures de production – alimentaires en l'occurrence – et les structures de consommation. Il en est résulté un approfondissement du déséquilibre entre la production intérieure et la demande globale au sein de laquelle prédominait une consommation finale excessive et, par voie de conséquence, un accroissement du déficit en ressources. Celui-ci sera artificiellement entretenu et financé par le binôme

aide publique-endettement extérieur, le boom pétrolier ayant favorisé des emprunts publics à des taux relativement faibles.

Dans ce contexte, le Sénégal, accusant un niveau élevé d'endettement sans être producteur de pétrole, va avoir de plus en plus de mal à boucler ses exercices budgétaires. Il lui a fallu emprunter pour rembourser les emprunts passés, à des taux qui promettaient d'engendrer de nouvelles difficultés. Faute de remède radical, cette situation vouait irrémédiablement le pays à la faillite. S'y ajoutait, autre facteur aggravant, l'énorme distorsion entre l'affectation théorique et l'utilisation effective de la dette extérieure, ce qui n'a pas favorisé la formation de surplus nécessaire à l'amortissement régulier du service de cette dette. Cette situation risquait de conduire à une crise de paiements dont la perpétuation, si rien n'était entrepris, pouvait déboucher sur une cessation de paiements entraînant un retrait des financements extérieurs et un effondrement des importations, avec toutes les incidences prévisibles sur la production, compte tenu des nombreux secteurs qui recourent à des biens d'équipement importés.

Cette montée des déséquilibres, de l'endettement et de la stagnation de la production contraint l'État à appliquer des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel préconisées par ses principaux bailleurs de fonds, le FMI et la Banque mondiale. Le choix, à l'époque, n'était pas entre le refus ou non de telles politiques, mais entre la possibilité d'assainir pour relancer l'économie et la certitude de s'enfoncer dans la voie du déclin. L'austérité devient un impératif incontournable, avec, au départ, un double enjeu : la minimisation du coût social lié au rétablissement des grands équilibres et la répartition dans le corps social du fardeau de l'ajustement.

Aujourd'hui, après deux décennies d'application mouvementée de politiques de stabilisation et d'ajustement, le Sénégal se présente comme un laboratoire exemplaire en la matière. Toutefois, cette longue expérience soulève des interrogations sur ces politiques de rigueur. Nonobstant le fait qu'elles étaient, au départ, obligatoires, ont-elles réussi à assainir l'économie sénégalaise menacée de faillite ? Ont-elles créé un environnement favorable au développement de l'offre productive, au sein d'une économie ouverte ? Ont-elles déclenché un processus durable de croissance permettant la conquête de marges de manœuvre propices à la lutte efficace contre la pauvreté ? Ont-elles opéré la réconciliation de la justice sociale et de l'efficacité économique ?

C'est ainsi que nous allons d'abord voir l'évolution des dépenses publiques et le taux de la croissance économique dans les périodes d'avant dévaluation et ensuite d'après dévaluation.

A) Les périodes avant dévaluation.

Dans cette partie nous parlerons de la période du plan de redressement et financier et de la période du plan d'ajustement à moyen et long terme.

1) La période du plan de redressement économique et financier (PREF) 1980/85.

A partir de 1980, le Plan de développement économique et social sera conçu dans le cadre des programmes d'ajustement. La période du PREF (Plan de redressement économique et financier) va coïncider exactement avec celle du 6^e Plan de développement 1980/85.

Le PREF est mis au point par le FMI et la Banque mondiale : cette dernière accorde son premier prêt d'ajustement structurel en Afrique de l'Ouest à cette occasion. Les objectifs du PREF sont les suivants : stabiliser la situation financière de l'État ; augmenter l'épargne publique ; orienter l'investissement vers les secteurs productifs ; réduire l'intervention de l'Etat dans l'économie, et restructurer le secteur parapublic. Le PREF prévoit trois catégories de mesures : Les premières sont des mesures d'assainissement des finances publiques : fermeture de 23 ambassades et représentations consulaires ; réduction du parc automobile de l'Etat et des dépenses de carburant, de l'ordre de 40 % ; réduction de l'assistance technique française de 150 unités ; réduction des subventions aux denrées de consommation de première nécessité comme le riz, l'huile, le sucre, ce qui va se traduire par de fortes hausses de prix en février 1980 et en août 1983 ; fermeture des internats dans les établissements secondaires. Le PREF prévoit aussi des mesures d'encouragement de l'épargne et de l'investissement : élévation des taux d'intérêt, dans le double but de décourager les sorties de capitaux et le crédit à la consommation, tout en rendant l'épargne locale plus attractive ; relance des investissements publics.

Parmi les mesures du PREF, on trouve aussi des dispositions relatives à l'encouragement des exportations : élévation de 5% du tarif protectionniste ;

introduction d'une subvention à l'exportation de 10% de la valeur FOB des produits exportés. Ces mesures sont censées correspondre à une dévaluation de 15% : la dévaluation figure dans tout programme d'ajustement, mais le Sénégal étant membre d'une union monétaire, il ne peut pas procéder à la dévaluation d'une monnaie commune de façon unilatérale. Enfin, le PREF inclut des mesures de restructuration du secteur parapublic, comme l'introduction de contrats-plans. Le contrat-plan, copié sur le modèle français, est un contrat de performance entre le gouvernement et des entreprises publiques, sur une période de 3 ans : le contrat fixe à l'entreprise des objectifs de production, d'efficacité d'exploitation, de recouvrement des factures, de formation du personnel ... il implique pour l'État des engagements : donner son accord sur le niveau de tarification avec la libéralisation des prix, soutenir l'investissement des entreprises publiques, leur conférer toute autonomie dans la gestion du personnel. La restructuration du secteur parapublic passe aussi par le désengagement de l'Etat : l'action la plus nette à cet égard, est la dissolution de l'office de commercialisation ONCAD (Office national de coopération et d'assistance au développement) qui employait au moins 5.000 personnes. Bien avant la mise en place des programmes d'ajustement, le président Senghor avait déjà laissé planer cette perspective : « *entreprises publiques à caractère industriel et commercial ainsi que les sociétés d'économie mixte qui persisteront à faire des déficits seront supprimées ou privatisées* »

2) La période du plan d'ajustement à moyen et long terme (PAMLT) 1985/92

La période du PAMLT (Plan d'ajustement économique et financier à moyen et long terme) va couvrir celle du 7^e plan en totalité, et celle du 8^e plan en partie. La mise en Oeuvre du PREF n'avait pas été jugée satisfaisante par les bailleurs de fonds, notamment dans sa dimension structurelle. Les réformes de structures vont être plus accentuées dans le PAMLT.

Les *objectifs* du PAMLT sont de deux types, se situant à deux niveaux :

Au *niveau conjoncturel* : redresser les finances publiques en priorité pour la période 1985/88, c'est-à-dire au cours des trois premières années : pour cela, réduire le rythme de croissance de la consommation publique de 2,5% par an à 1%, la part des salaires

dans les dépenses courantes devant être ramenée de 52% à 49% ; réduire le rythme de consommation des ménages, de 4,3% à 2,5% ; porter le déficit extérieur à 1,4% du PIB en 1992, contre 18% en 1981, et 10,2% en 1983 ; porter la part de l'épargne dans le PIB à 10,4% en 1989 et à 13,3% en 1992 (elle était de 4,7% en 1981) ; porter le taux d'autofinancement intérieur à 67,4% en 1989 et à 89,7% en 1992 (il était de -9,3% en 1981); à la fin du PAMLT, l'Etat ne devra plus contracter d'emprunts extérieurs au titre de l'aide budgétaire.

Au niveau structurel: consolider les bases de la croissance économique dans l'agriculture, l'industrie, le commerce, l'emploi ; restructurer le secteur parapublic ; améliorer la programmation des investissements publics par la réorganisation du système de planification, qui devra accorder la priorité aux projets rentables ; préserver les bases de la croissance à long terme, par le développement du potentiel humain ; réduire le taux de croissance démographique de 3% à 2,8%.

Les mesures prises pour réaliser les objectifs du PAMLT se présentent comme suit : nouvelle politique agricole, nouvelle politique industrielle, restructuration du secteur parapublic, redressement des finances publiques. La NPA (Nouvelle politique agricole) cherche à responsabiliser les paysans, en les dégageant de la tutelle des sociétés Wales d'encadrement ; celles-ci avaient été créées en grand nombre comme manifestation du socialisme africain par le président Senghor, dans les années 60. Les dispositions de la NPA sont les suivantes :

- réorganisation du monde rural par la constitution de groupements de producteurs appelés (sections villageoises), ayant directement accès au crédit bancaire : 4472 sections villageoises ont été créées à ce jour;
- restructuration des sociétés rurales d'intervention selon deux modalités : désengagement de l'Etat dans certaines, allègement de l'encadrement en ce qui concerne les autres; c'est ainsi que la SONAR (Société nationale d'assistance au monde rural, créée pour remplacer l'ONCAD lors du PREF) et la STN (Société des terres neuves) sont dissoutes en 1985 et en 1987 respectivement. La SODEVA (Société de développement et de vulgarisation) subit une déflation de personnel de 75%, étalée sur une période de 5 ans. La SOMIVAC (Société de mise en valeur de la Casamance) et la

SODAGRI (Société de développement agricole et industrielle) sont appelées à fusionner, ce qui, bien entendu, va se traduire par des compressions importantes de personnel ;

- réforme de la gestion des facteurs de production (semences et engrais) : la gestion des engrais passe de la SONAR aux huileries ; dorénavant, les engrais seront vendus directement aux paysans, la subvention publique étant supprimée, ce qui va entraîner pour eux une augmentation sensible des charges d'exploitation. La NPI (Nouvelle politique industrielle) vise à redynamiser l'industrie, par des mesures fiscales et douanières, et par la révision du Code du travail.

La restructuration du secteur parapublic devait être une des priorités du PREF, mais les bailleurs de fonds ont estimé que le gouvernement sénégalais n'a pas tenu ses engagements dans ce sens : la pratique des contrats-plans a avancé avec une extrême lenteur : il n'a été défini aucun critère de sélection des entreprises publiques habilitées à recevoir des contrats-plans ; les rares entreprises qui s'y sont engagées ont rédigé à leur, avantage des contrats-plans mettant l'accent sur le soutien de l'Etat (subvention, soutien à l'investissement). La dimension du secteur parapublic est restée inchangée, mise à part la dissolution de l'ONCAD (d'ailleurs remplacée par une structure plus allégée) qui a été plutôt un fardeau supplémentaire pour les finances publiques, avec la prise en charge de 94 milliards de f CFA (313 millions de dollars US) de dettes. Lorsque démarre le PAMLT, le Sénégal compte près de 180 entreprises publiques : 6 sociétés nationales et 25 établissements publics, le reste étant constitué de sociétés d'économie mixte. Les maux du secteur parapublic au Sénégal, comme du reste partout ailleurs en Afrique, ont été ainsi diagnostiqués : pléthore de personnel du fait des pressions politiques sur le recrutement, choix des responsables sur des critères de clientélisme politique et non de compétence, d'où la mauvaise gestion et le recours chronique aux subventions de l'Etat pour combler les déficits ; cela a été particulièrement le cas des entreprises publiques du monde rural, qui, à elles seules, recueillent 60% du total des subventions.

Avec le PAMLT, la *restriction du secteur parapublic* est ainsi menée : décision de vente totale des parts de l'Etat dans 13 sociétés semi-publiques, opérant pour l'essentiel dans l'immobilier et le tourisme ; décision de vente partielle des parts de l'Etat dans 14 sociétés semi-publiques, parmi lesquelles on trouve 5 banques ; achèvement de la

dissolution de certaines sociétés ; transformation de 2 entreprises publiques en entreprises semi-publiques ; transformation de 2 entreprises publiques en sociétés nationales pour leur conférer plus d'autonomie ; réduction progressive des subventions aux entreprises publiques jusqu'à 50% en 1990 ; mise en place de structures de gestion et de suivi des réformes : Délégué à la structuration du secteur parapublic ayant rang de secrétaire d'Etat dans le gouvernement, Comité consultatif du secteur parapublic, Commission spéciale pour le désengagement de l'Etat, Commission spéciale de suivi du désengagement de l'Etat. Le PAMLT comporte aussi une mesure importante de redressement des finances publiques, par le gel des dépenses salariales ; la part de celles-ci dans le budget de fonctionnement doit être ramenée de 52% à 49% : à cet effet, le recrutement dans la fonction publique est bloqué ; les départs à la retraite ne peuvent faire l'objet de remplacements, lesquels ne sont dorénavant possibles qu'en cas de décès ou de démission. Mais, pour réduire le déficit budgétaire, l'État a eu surtout recours à la fiscalité : maintien des prix des produits pétroliers et du riz à des niveaux élevés à la vente sur le marché intérieur, alors que les cours mondiaux ont fortement baissé : on notera aussi les charges fiscales additionnelles pour les automobilistes (changement de toutes les plaques d'immatriculation des voitures), l'augmentation du tarif du timbre fiscal (qui passe de 5000f à 20 000 f CFA) sur les passeports, l'institution d'une taxe d'aéroport (4000 f CFA, une disposition qui n'existe en général que dans les pays à monnaie non convertible).

Durant la période du PREF, la croissance du PIB n'a été que de 2,9% en moyenne par an, la part de l'épargne dans le PIB restant faible, à 2,7%, contre une moyenne de 7% pour l'ensemble de la période 1959/86. Un taux de croissance annuel du PIB de l'ordre de 4% a été annoncé par le gouvernement pour la période 1987/88, qui correspond au PAMLT. Ceci à la suite d'un article de *IMF Survey*, de mai 1988, dans lequel le Sénégal est présenté comme « *le bon élève de l'ajustement* ». Les statistiques présentées à l'appui, sont vigoureusement contestées par le Rapport d'évaluation Berg qui invite à les réviser à la baisse. En outre, il convient de ne pas perdre de vue qu'au Sénégal, comme dans les autres pays africains, la conjoncture économique est surtout tributaire de facteurs exogènes, sans rapport aucun avec les mesures de politique économique (Diouf, 1992 : 258/260). Ici, la croissance économique se maintient à un

niveau satisfaisant tant que la pluviométrie est bonne et que les cours de l'arachide et des phosphates ne se détériorent pas trop.

Le déficit du compte courant de la balance des paiements est passé de - 111 milliards de francs constants à - 47,2 milliards ; autrement dit, la part du déficit extérieur dans le PIB est tombée de 19,8% en 1981 à 6,8% en 1986. Toutefois, dans ce résultat aussi, la part des facteurs extérieurs n'est pas à négliger. Près de la moitié des importations du Sénégal est constituée par deux produits : le riz et les produits pétroliers. Pour le riz, de 1981 à 1986, volume des importations a baissé de 6%, les prix à l'importation ayant baissé de 30%. Pour les produits pétroliers, dans la même période, le volume des importations a baissé de 12%, alors que les prix à l'importation ont baissé de 44% (BCEAO, 1986).

On voit ainsi que la baisse des prix à l'importation a été plus importante que la baisse des quantités importées, ce qui a eu un effet favorable sur la tenue de la balance des paiements, en valeur.

S'ajoute à cela le fait que pour la plupart des produits d'importation, les pratiques frauduleuses de contrebande, de minoration des factures (pour diminuer le montant des taxes à payer) font que les valeurs déclarées d'importation qui figurent dans les statistiques sont généralement très inférieures aux valeurs réelles. Le déficit budgétaire est passé de - 743 milliards de f CFA en 1980/81 à - 28,1 milliards en 1985/86, soit une baisse de 62%. Ce qui fait que la part du déficit budgétaire dans le PIB est passé de 13,3% à 4%. La part de la consommation totale dans le PIB passe de 100,2% à 97,4 %, soit une diminution de seulement 2,8% ; en fait, seule la consommation des ménages a baissé, sa part dans le PIB passant de 80,2% à 77,3% ; la consommation publique est restée au même niveau : 19,9% du PIB en 1980 comme en 1985. Comment, dès lors, expliquer la réduction du déficit budgétaire alors que dans le même temps, l'Etat ne diminue pas ses dépenses?

En réalité, la réduction du déficit budgétaire n'a été obtenue qu'au prix d'un relèvement très sensible de la fiscalité. C'est surtout la fiscalité indirecte sur les produits de consommation qui a été augmentée : le prix à l'importation du riz ayant baissé de 30%, le prix de vente au consommateur a été relevé de 63% dans la période 1981/86 ; de même pour les produits pétroliers, le prix à l'importation du brut ayant baissé de 44%, les prix de vente à la pompe au consommateur ont été relevés de 50% dans la

même période. Le prix de vente du litre d'essence super est actuellement au Sénégal de 335 f CFA, soit 1,16 dollar US ; et pourtant, l'essence super sort de la raffinerie au prix de 140 f CFA (données obtenues sur place) ; compte tenu de la marge du distributeur, les impôts interviennent pour près de 60% dans le prix de vente. Dans les deux cas du riz et des produits pétroliers, et d'autres produits pour lesquels nous n'avons pas effectué de calcul, l'Etat recueille, sous forme de plus values fiscales, toute la différence entre un prix d'achat abaissé sur les marchés internationaux, et un prix de vente élevé sur le marché intérieur. Cette pression fiscale réelle, vécue quotidiennement par les consommateurs, ne figure pas dans les statistiques de pression fiscale (recettes fiscales/PIB).

Cela dit, comment se fait-il que les dépenses publiques aient continué à augmenter et à se maintenir à un niveau aussi élevé en pleine période d'ajustement structurel ? Il faut d'abord reconnaître que les charges d'intérêt sur la dette extérieure ont pesé très lourd sur les finances publiques : elles ont augmenté de 300% pendant la période du PREF et lors des premières années du PAMLT.

Dans le même temps, les dépenses de matériel ont augmenté de 34%, et les dépenses de personnel de 87%. On peut s'étonner de cette croissance importante des dépenses de personnel avec le gel du recrutement dans la fonction publique et les départs à la retraite. L'explication officielle est que, même avec la stabilisation des effectifs et des salaires nominaux, la masse salariale continuera à augmenter à cause des avancements catégoriels; le phénomène valeurs déclarées d'importation qui figurent dans les statistiques sont généralement très inférieures aux valeurs réelles.

Le déficit budgétaire est passé de - 743 milliards de f CFA en 1980/81 à - 28,1 milliards en 1985/86, soit une baisse de 62%. Ce qui fait que la part du déficit budgétaire dans le PIB est passé de 13,3% à 4%. La part de la consommation totale dans le PIB passe de 100,2% à 97,4%, soit une diminution de seulement 2,8% ; en fait, seule la consommation des ménages a baissé, sa part dans le PIB passant de 80,2% à 77,3% ; la consommation publique est restée au même niveau : 19,9% du PIB en 1980 comme en 1985. Comment, dès lors, expliquer la réduction du déficit budgétaire alors que dans le même temps, l'Etat ne diminue pas ses dépenses?

En réalité, la réduction du déficit budgétaire n'a été obtenue qu'au prix d'un relèvement très sensible de la fiscalité. C'est surtout la fiscalité indirecte sur les produits de consommation qui a été augmentée.

Les dépenses publiques ont aussi augmenté pour d'autres raisons :

- le rythme de renouvellement du gouvernement a été trop rapide : l'actuel président de la République a pris fonction pratiquement au moment où démarraient les programmes d'ajustement au Sénégal ; en 8 ans, 56 ministres et secrétaires d'Etat ont quitté le gouvernement ; cette rotation rapide du personnel gouvernemental n'est mentionnée ici que pour ses incidences budgétaires : un ministre qui quitte le gouvernement continue pendant 6 mois à bénéficier de son salaire et de son logement de fonction;
- le nombre de ministères a augmenté avec, dans certains cas, des duplications et chevauchements tout à fait irrationnels ;
- en 1983, le nombre de députés à l'Assemblée nationale est passé de 60 à 120, et le Bureau de l'Assemblée compte depuis lors 20 membres ayant rang de ministres avec les mêmes avantages : l'incidence financière a été la suivante : entre l'exercice budgétaire 1982/83, et l'exercice budgétaire 1983/84, le budget de l'Assemblée nationale a augmenté de 33% ;
- en 1986, l'indemnité journalière de mission des grands corps de l'État (ministres, secrétaires généraux du gouvernement, ..) est augmentée de 33%, « *du fait du coût de la vie particulièrement élevé dans certaines régions* » (JO, 11/02/1986) ;
- dans le budget 1988/89, il est prévu une mesure nouvelle de dépense : une somme de 1.250.000.000 f CFA pour « *relever le taux de chancellerie de nos ambassades B* » (JO, 30/07/1988) : les missions diplomatiques qui avaient été fermées lors du Plan de stabilisation de 1979/80 sont réouvertes en 1989, à mi-parcours du PAMLT. D'autres, sans intérêt, surtout dans des pays voisins de la sous-région, ont été créées pour placer des amis politiques;
- le montant de sommes affectées à la subvention d'exportation (dont le Sénégal inaugure la pratique en Afrique de l'Ouest), a été multiplié par 7 entre 1981 et 1986, pour passer à 8,5 milliards de f CFA.

En définitive, sur une période suffisamment longue (1960-1994) et même dans les moments les plus favorables (post-dévaluation), la croissance est presque un pari

perdu : elle n'a pas permis une amélioration appréciable du bien-être national ni contribué à l'éradication de la pauvreté rampante.

B) La période de la dévaluation.

Dans cette partie, nous étudierons la situation de l'évolution des dépenses publiques et la croissance économique au Sénégal, avant la réforme des finances publiques, et après la réforme des finances publiques.

1) La période avant la réforme des finances publiques.

Durant cette période, les dépenses publiques totales, en pourcentage du PIB, ont fortement baissé. S'élevant à 26,8% dans la période 1980-1984, elles sont retombées à 23% entre 1985 et 1993 puis 19,3% entre 1994 et 2000. Cette tendance baissière reflète la forte diminution du poids des dépenses courantes. De 22,7% du PIB entre 1980 et 1984, elles ont diminuées de 20,7% au cours de la période d'ajustement interne (1985-1993) et à 18,8% pendant les sept années qui ont suivi le changement de parité (1994-2000).

Du point de vue de la classification, la masse salariale absorbe toujours la propension la plus importante des dépenses courantes. Néanmoins, celle-ci a diminué, passant de 53% en 1993 à 46,7% en 1994. Puis elle a augmenté jusqu'à atteindre 51,5% en 1998.

La question de la maîtrise de la masse salariale se pose ainsi avec la même acuité qu'avant le changement de parité. La poste « matériel et maintenance » a connu une baisse de sa part relative de 1994 à 1997, ne dépassant pas son niveau de 1993 qu'en 1998. Le manque le manque d'entretien des infrastructures et l'insuffisance des ressources financières pour le fonctionnement des administrations prévalent toujours et expliquent, en partie, l'insuffisance ainsi que la médiocre qualité de l'offre de services publics.

Les intérêts sur la dette publique totale qui s'élevaient à 13,9% des dépenses courantes en 1993 sont subitement montés à 22,4% en 1994 ; ils ont ensuite régulièrement baissé jusqu'à atteindre 11,2% en 1998.

Cette évolution reflète l'impact positif des mesures de réduction et de rééchelonnement de la dette extérieure dont le Sénégal a bénéficié après la dévaluation du franc CFA. En effet, la part des intérêts sur la dette extérieure a baissé de moitié puisqu'elle est tombée de 18,3% en 1994 à 9% des dépenses courantes en

1998. Le service de la dette représentait 19,5% des dépenses publiques courantes de l'Etat en 1998.

Du point de vue du classement fonctionnel, l'éducation absorbe plus du quart des dépenses courantes. Son poids s'est légèrement réduit en passant près e 26,9% en 1993 à 25,8% en 1997. La part de la santé dans les dépenses courantes est passée de 4,8% en 1993 à 5% en 1998. Les services généraux de l'Etat continuent de bénéficier d'une part prépondérante des dépenses courantes. Leur montant a fluctué entre 26,2% des dépenses courantes en 1993 et 27,8% en 1997.

La structure des dépenses publiques décrites ci-dessus n'est toutefois en cohérence avec les objectifs de développement affichés par le gouvernement. De même, celles de l'éducation et des services sociaux et communautaires ont décliné. Seule la santé a enregistré une hausse inférieure 0,5% sur la période 1994-1997 par rapport à 1993. Ce niveau est cependant trop faible pour permettre l'accès des pauvres aux soins de base et une amélioration sensible des indicateurs de santé. La part du poste « défense nationale » représente une proportion des dépenses courantes comprise entre 11,5% et 13%. Une réallocation des ressources publiques en faveur des secteurs économiques et sociaux devra s'opérer au détriment des services publics généraux, de la défense nationale et du paiement du service de la dette. La résolution du conflit en Casamance et de l'admission du Sénégal au groupe des pays pauvres très endettés, qui lui fera bénéficier d'une réduction substantielle de sa dette extérieure, pourraient beaucoup y contribuer.

La part des investissements publics financés par l'Etat sur ressources internes est demeurée relativement faible. De 43% en 1993, elle a baissé à 26% en 1994. Puis elle a augmenté à 30%, 32,6%, 39% respectivement en 1999, 1996 et 1997 avant de tomber à un peu moins de 33,8% en 1998. Entre 1994 et 1998, le montant des investissements publics financés sur ressources externes varie entre 57% et 74%.

Les développements qui précèdent ont mis en évidence la faiblesse du taux de prélèvement fiscal. C'est pourquoi, comme avant la dévaluation, l'amélioration de la situation budgétaire a été essentiellement à une compression des dépenses publiques.

2) La période après la réforme des finances publiques.

Après un ralentissement de l'activité suite au déficit pluviométrique qui a induit une forte baisse de la production agricole en 2002, l'économie a retrouvé un sentier de croissance plus soutenue dès le second semestre de 2003. Le PIB réel a affiché une croissance de 6,5% en 2003 dans un contexte de maîtrise de l'inflation et de consolidation des autres fondamentaux de l'économie. En effet, en 2003, l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation est quasi-nulle, le déficit budgétaire hors dons s'est établi à 3,4% du PIB et la position extérieure affiche un déficit du compte courant qui a représenté 6,3% du PIB.

Le secteur primaire, essentiellement tiré par le sous-secteur agricole, grâce notamment à une politique hardie de diversification des cultures et des programmes spécifiques (maïs, manioc et sésame), affiche un taux de croissance de 19,8% contre une baisse de 20,6% en 2002. Le secteur secondaire qui a subi au premier semestre les contrecoups de la mauvaise campagne agricole de 2002 et les effets d'un environnement moins favorable pour l'acide phosphorique s'est redressé au second semestre. Sa croissance est estimée à 6,5% en 2003 contre 9,8% en 2002, en raison du bon comportement du secteur de l'énergie et des BTP. Le secteur tertiaire, soutenu par le dynamisme du secteur des télécommunications et dans une moindre mesure le commerce, a progressé de 3,7% contre 5,5% en 2002. L'exécution des dépenses publiques est restée prudente malgré les mesures prises pour assister le monde rural suite aux mauvais résultats de la campagne agricole de 2002. Le déficit budgétaire global (hors dons) a été ramené d'environ 4% du PIB en 2001 à 3,4% en 2003, tandis que le solde budgétaire de base (hors ressources PPTTE et coûts des réformes structurelles) s'est établi à 1,4%.

Les échanges avec l'extérieur sont marqués par une hausse des exportations des biens et services plus faible que celle des importations. Ceci s'est traduit par une détérioration de la balance commerciale. Aussi, le déficit du compte extérieur courant s'est établi à 6,3% du PIB contre 5,7% en 2002. Toutefois, la balance globale a pu dégager un excédent de 6 milliards, portant le niveau de réserve à 4 mois d'importations, grâce à une entrée importante de capitaux.

La situation monétaire est caractérisée par un désengagement de l'Etat vis-à-vis du secteur bancaire et une réorientation du crédit au profit du secteur privé. En effet,

la position nette du gouvernement a diminué de plus 40 milliards et le crédit au secteur privé a augmenté de 14%. La masse monétaire a quant à elle progressé de 11,8%.

En 2004, les objectifs de cadrage macroéconomique visent à consolider les acquis de 2003 et relever les contraintes pour une croissance économique accélérée. Ces objectifs sont en cohérence avec les préoccupations de réduction de la pauvreté qui exigent la réalisation de taux de croissance élevés dans un contexte de maîtrise de l'inflation à travers notamment une gestion financière et monétaire vertueuse.

Ainsi, le Sénégal entend porter le niveau de croissance du PIB réel en 2004 à 6 %, contenir le déficit budgétaire et le déficit du compte courant de la balance des paiements à des niveaux respectifs de 2,6% et 5,6%.

Pour réaliser ces objectifs, le gouvernement mettra en oeuvre les actions prévues dans le DSRP, dans le programme économique et financier conclu avec le FMI, en particulier la préservation de la stabilité du cadre macroéconomique, le renforcement des mesures de bonne gouvernance et la mise en oeuvre de réformes essentielles à la suppression progressive des principaux obstacles à la croissance, la finalisation du programme de privatisation de la SONACOS et de sélection d'un producteur indépendant en vue d'augmenter de 60 MW la capacité de production d'électricité à partir de septembre 2005.

Le secteur primaire, notamment le sous secteur agricole, devrait croître de 8,6% à la faveur d'une politique de diversification et la poursuite du redressement du secteur.

S'agissant du secteur secondaire, la restructuration de l'appareil industriel prévue permettrait de renforcer, à moyen long terme la productivité, de développer les exportations et d'améliorer la capacité industrielle à générer beaucoup plus d'emplois. A plus court terme, le secteur retrouverait un regain d'activité grâce au dynamisme du secteur de la construction, de l'énergie et des mines. Il devrait croître de près de 7 % en 2004.

La croissance du secteur tertiaire est, quant à elle, attendue à 5% du fait notamment des activités des sous secteurs Transports et Télécommunications.

La stratégie du Gouvernement s'appuiera également sur une gestion budgétaire prudente, avec comme objectif le maintien du solde budgétaire à un niveau stable et

l'efficacité accrue dans l'allocation des dépenses publiques vers les secteurs prioritaires définis dans le DSRP, notamment l'agriculture, l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'assainissement. En effet, les parts des dépenses de fonctionnement d'éducation et de santé sur les dépenses totales de fonctionnement sont passées respectivement de 35% et 9,5% en 2003 à 37% et 9,8% en 2004 et seront portées respectivement à 40% et 10% en 2005. Un accent particulier sera également accordé au monde rural, où vit l'essentiel de la population sénégalaise et des pauvres. Ce segment de l'économie recevra des allocations budgétaires de plus en plus importantes, en vue de faire baisser rapidement la pauvreté.

S'agissant des recettes budgétaires, le Gouvernement entend maintenir l'effort fiscal visant un élargissement graduel de la base taxable et une plus grande efficacité de l'Administration fiscale. A cet effet, les effectifs de ces Administrations seront renforcés et leurs services interconnectés. Le taux d'imposition sur les sociétés (IS) est passé de 35% à 33% et une Contribution Globale Unique (CGU) a été instituée pour mieux adapter la fiscalité aux petites structures économiques.

Enfin, la politique monétaire continuera à viser la stabilité des prix et la consolidation des réserves de change, au moyen d'instruments axés sur les mécanismes du marché. Le Trésor public s'orientera désormais vers l'appel public à l'épargne pour financer ses déficits de trésorerie, excluant désormais tout recours aux concours monétaires directs de la BCEAO conformément aux engagements pris par les Etats de l'U.M.O.A. A cet effet, un accent particulier sera mis sur la création d'un environnement propice à la mobilisation de l'épargne et au financement du secteur privé.

Ainsi les tableaux qui suivent nous montre l'impact d'une hausse des dépenses d'investissement sur la croissance économique au Sénégal (l'effet multiplicateur) de 2006 à 2007, que la situation des opérations financières de l'Etat dans la période 1998 à 2008, ainsi que le graphe de L'évolution des taux de croissance des dépenses courantes, des investissements privés et des dépenses en capital.

Table 5.1: Impact d'une hausse des dépenses d'investissement sur la croissance économique (effet multiplicateur)^{a/}

	Scénario 1 :		Scénario 2 :		Scénario 3 :		Scénario 4 :		Scénario 5 :	
	Hausse de 585 milliards de FCFA des dépenses d'investissement		Hausse de 100 milliards de FCFA des dépenses d'investissement dans les transports routiers		Hausse de 100 milliards des dépenses d'investissement dans l'agriculture		Hausse de 100 milliards des dépenses d'investissement dans la santé		Hausse de 100 milliards des dépenses d'investissement dans les transports routiers avec une diminution de moitié de la capacité d'absorption	
Taux de croissance additionnel	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
	3.6%	1.3%	0.7%	0.3%	0.4%	0.2%	0.6%	0.3%	0.3%	0.2%

Note : a/ Pour plus de détails sur les hypothèses utilisées, voir Annexe 4.

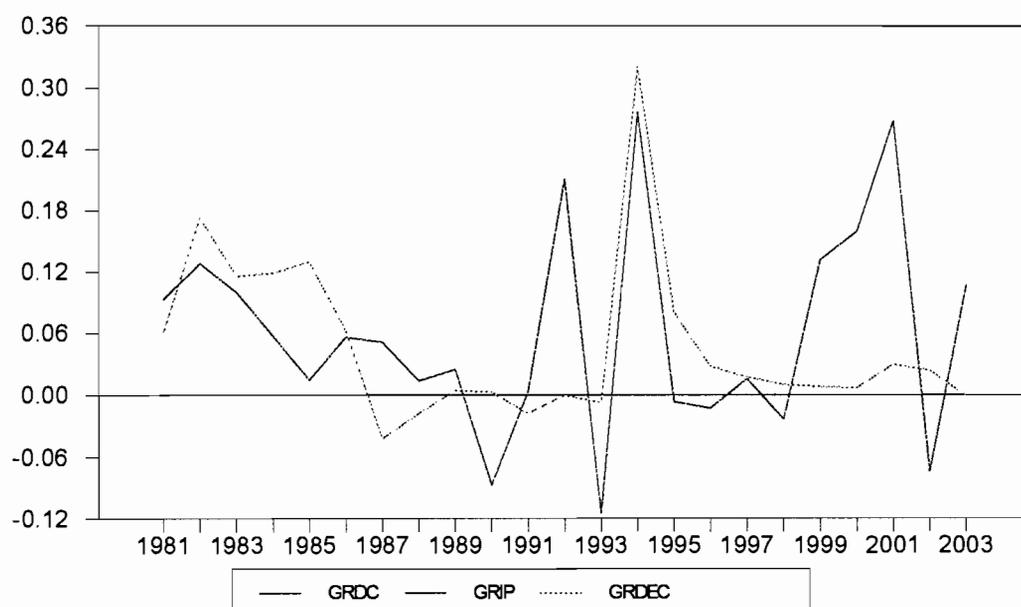
Tableau 2 - Opérations financières de l'État (en pourcentage du PIB)

	1998	2003	2004	2005	2006(e)	2007(p)	2008(p)
Recettes totales (avec dons)^a	18.3	20	20.5	21.1	21.8	21.8	21.8
Recettes fiscales	14.9	17	17.5	19.9	19.4	19.3	19.4
Dons	2.8	1.9	2.1	1.2	1.7	1.6	1.6
Dépenses totales (et prêts nets)^a	18.5	21.6	23.1	24.3	27.2	26.1	26.2
Dépenses courantes	10.4	10.3	10.1	13.9	15.9	14.9	14.8
<i>Sans les intérêts</i>	9.9	12.2	12	13	15.2	14	13.9
Salaires	5.4	5.1	5.2	5.6	5.7	5.6	5.5
Paiements d'intérêts	1.2	1.1	1.1	0.9	0.8	0.9	0.9
Dépenses en capital	8.5	8.5	9.7	10	10.9	11	11.3
Solde primaire	0.9	-0.6	-1.5	-2.3	-4.7	-3.1	-3.5
Solde global	-0.3	-1.6	-2.6	-3.2	-5.5	-4.3	-4.4

a. Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

Source : Données de la DPEE ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

<http://dx.doi.org/10.1787/236137145032>



Graph 1: L'évolution des taux de croissance des dépenses courantes, des investissements privés et des dépenses en capital.

Source : S.M.DIA

CHAPITRE II

Dépenses publiques et croissance économique : Revue de la littérature

Dans ce chapitre, nous nous consacrons dans un premier temps à l'étude de la revue théorique et dans un deuxième temps à l'évolution plus rapide des dépenses publiques par la croissance économique.

Section III : Revue théorique.

L'une des caractéristiques les plus marquantes de l'économie sénégalaise est la faiblesse de sa croissance. En plus des facteurs déjà identifiés tel que le bas niveau d'accumulation du capital et la faible productivité globale des facteurs, d'autres variables doivent être prises en considération pour rendre compte de cette contre-performance. Dans un premier temps, il est nécessaire de justifier le choix de ces variables aux plans théorique et empirique. Dans un deuxième temps, les résultats de l'analyse seront présentés et commentés avant que ne soient tirées leurs implications du point de vue de la politique économique.

A) Analyse théorique des inter-relations entre dépenses publiques et croissance économique.

Au niveau de cette section, nous mettons l'accent dans un premier à la classification économique des dépenses publiques et dans un deuxième temps à l'étude des liens théoriques.

1) La classification des dépenses publiques.

Dans la classification économique, les dépenses budgétaires sont réparties entre deux rubriques : dépenses ordinaires et dépenses en capital. Elle a pour but de montrer à quoi l'Etat emploie ses ressources, c'est-à-dire où vont ses dépenses.

IERE RUBRIQUE : les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires sont à leur tour subdivisées en cinq catégories selon leur nature : dépenses de personnel, dépenses de matériel, dépenses d'entretien, dépenses de transfert et dépenses diverses et spéciales.

Auparavant, les dépenses budgétaires ordinaires comprenaient en plus la dette amortissable (jusqu'en 1975) et la dette viagère (jusqu'en 1979-1980))¹

1^{ère} catégorie : Dépenses de personnel

Cette catégorie de dépenses budgétaires ordinaires regroupe l'ensemble des rémunérations des fonctionnaires et agents de l'Etat mais non seules, les dépenses de personnel absorbent plus de la moitié des crédits du budget ordinaires. Leur part actuelle dans le budget commence à amorcer une baisse mais reste tout de même encore très forte par rapport à celle des autres dépenses budgétaires.

2^{ème} catégorie : Dépenses de matériel

Les dépenses de matériel sont destinées aux acquisitions de biens et de services de l'Etat. Elles représentent entre 14% et 18% de l'ensemble des dépenses budgétaires ordinaires. La grosse part des crédits affectés aux dépenses de matériel revient au ministère des Forces armées.

3^{ème} catégorie : Dépenses d'entretien

Les crédits de ce poste servent à entretenir les locaux administratifs et le matériel. Certains auteurs estiment que les crédits ouverts pour leur entretien ne sont pas nécessaires et que ces crédits doivent être réduits au maximum. Ce raisonnement est irréaliste. En effet, sans entretien, les bâtiments administratifs et le matériel s'abîment rapidement nécessitant par suite de gros frais de réparation ou de reconstruction.

4^{ème} catégorie : Dépenses de transfert

Ce sont des dépenses sans contrepartie de la part de celui qui en bénéficie. Elles sont constituées par des versements du budget général -sous des formes diverses- à un certains nombres de catégories de bénéficiaires. Ces dépenses ne pas toutes une finalité sociale.

¹ La dette est dite amortissable lorsque le terme de remboursement de l'emprunt a été fixé. Quant à la dette viagère, elle est liée à la vie du créateur puisqu'elle s'éteint à sa mort.

Actuellement, la dette publique ne figure plus dans le budget de l'Etat mais dans les comptes spéciaux du trésor : depuis 1976 pour la dette amortissable (compte d'amortissement de l'emprunt de 1964 et caisse autonome d'amortissement) et depuis 1981 pour la dette viagère (fonds national de retraite).

Elles viennent de divers horizons et concernent plusieurs domaines : domaine international (contributions versées aux organismes internationales), domaine éducatif (bourses d'études), domaine économique (subventions à la zone franche industrielle), domaine social (aides sociales). Sont exclus de cette catégorie les transferts destinés à des dépenses en capital.

5^{ème} catégorie : Dépenses diverses et dépenses spéciales

Cette catégorie comporte deux subdivisions : les dépenses diverses et les dépenses spéciales.

- Les dépenses diverses concernent essentiellement certaines dépenses de fonctionnement qui ne figurent pas dans les catégories précédentes telles que : frais de réception, frais d'organisation des fêtes et des cérémonies (présidence de la République), frais de visites officielles et frais de participation aux conférences et congrès internationaux (ministre des affaires étrangères), frais de transferts des fonds, équipements des centres de la DTAI (ministère de l'économie et des finances). Tous les ministères ne disposent pas des crédits pour les dépenses de cette catégorie.
- Les dépenses spéciales sont celles prévues au chapitre 216 de la Présidence de la République. Elles comprennent trois volets : fonds secrets, fonds politiques et fonds solidarité africaine.
- Actuellement, les dépenses diverses et les dépenses spéciales sont en baisse puisqu'elles représentent à peine 10% du budget ordinaire des dépenses.

2^{EME} RUBRIQUE : Les dépenses en capital

Appelées également dépenses d'équipement ou encore dépenses d'investissement, les dépenses en capital sont "des dépenses qui laissent subsister quelque chose derrière elles tandis que les dépenses de fonctionnement ne laissent rien subsister"².

Les dépenses de cette rubrique servent à préserver et à entretenir le patrimoine de la collectivité publique, à l'améliorer ou à l'accroître.

Théoriquement, d'après la loi 75-64 du 28 juin 1975³, les dépenses en capital comprennent : les investissements exécutés par l'Etat, les prises de participation et les

²P.M. GAUDEMET : *op. cit.*, tome I, p. 79.

³Art. 9, L 75-64 du 28 juin 1975 (JORS du 30 juin 1975).

transferts affectés à des investissements exécutés sur subventions ou fonds de concours.⁴

Dans la pratique, sont rangées sous cette rubrique trois catégories distinctes de dépenses d'investissements :

- celles entièrement financées par le Sénégal
- celles entièrement financées sur aides extérieures
- et celles financées à la fois par le Sénégal et les bailleurs de fonds étrangers.

Auparavant, ne figuraient dans le budget national d'équipement, que les seules dépenses d'investissement entièrement financées par le Sénégal et les contreparties sénégalaises financés sur aides extérieures.

Mais en dehors du budget national d'équipement, on trouvait également les dépenses d'investissement :

- dans les comptes d'affectation spéciale (projets financés sur aides extérieures et sur recettes affectées du budget général mais seule y figurait la part sénégalaise).
- dans les comptes annexes au budget (projets entièrement financés sur aides extérieures et projets mixtes mais seuls y figuraient les apports étrangers). Ces annexes se trouvent en dehors de la loi de finance.

Pour plus de transparence dans la gestion, la Cours Suprême et l'Assemblée Nationale exigent que désormais (depuis l'exercice de 1986-1987) toutes les dépenses liées aux investissements, et quelle que soit la source de financement, devront être insérées dans la loi de finance de l'année soit dans le budget national d'équipement, soit dans les comptes d'affectation spéciale.

2) L'étude des liens théoriques.

a) La théorie Keynésienne

Selon Keynes et ses disciples, les agents économiques, pris individuellement, n'ont qu'une conception brève de révolution économique (on parle à leur propos de

⁴ Somme versée par des personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public pour contribution avec l'Etat à des dépenses d'intérêt général.

myopie). Ces auteurs considèrent que les opérations de l'Etat sont d'un ordre de grandeur macroéconomique qui lui permet d'agir significativement sur la formation de l'équilibre. Pour influencer positivement sur la croissance économique, la théorie keynésienne propose d'une part l'augmentation des dépenses de consommation par une politique de redistribution des revenus, d'autre part, la relance de l'investissement "privé" par une baisse du taux d'intérêt mais aussi par une politique d'investissements publics. Or, ces deux politiques ne peuvent être que le fait de l'Etat. Le rôle de l'Etat à travers ces commandes est mieux capturé par l'effet du multiplicateur. Toute augmentation du niveau des investissements se traduit par une hausse supplémentaire des revenus (salaires et profits) qui permettent, à leur tour, d'accroître les dépenses de consommation. Il s'ensuit une croissance des recettes des producteurs qui devront à nouveau renforcer leur production pour faire face aux commandes nouvelles. "Ainsi, l'investissement nouveau provoque des ondes successives qui accroissent l'activité économique avec une intensité qui dépend de la part des revenus distribués, affectée à la consommation." En conséquence, en cas de défaillances de l'investissement privé, une relance de l'activité économique globale peut être obtenue par des investissements publics supplémentaires. Selon le courant keynésien, les dépenses de fonctionnement des administrations et les dépenses d'investissement agissent positivement sur la croissance économique. Les fondements de la théorie keynésienne et les développements formulés par les économistes post-keynésiens constituent le soubassement des politiques économiques menées après la seconde guerre mondiale et elles ont conduit à une croissance très forte du P.I.B.

b) Chez R. Musgrave

L'économiste R. Musgrave, dans son ouvrage publié en 1959 et intitulé «Théorie of public finance », a distingué trois fonctions à l'Etat: la stabilisation, la répartition et l'allocation. La fonction de stabilisation consiste pour l'Etat à utiliser son budget pour agir sur le niveau de l'activité économique. Les multiplicateurs des dépenses publiques et de la fiscalité définis par Keynes permettent aussi de mieux cerner la fonction de stabilisation. Pour Musgrave, toute réduction de la production affecte aussi les recettes de l'Etat qui diminuent à leur tour. "Si les dépenses budgétaires sont maintenues à leur niveau initial d'équilibre avec les recettes, il y aura injection de crédits supplémentaires dans l'économie qui compensera la dépression. " La deuxième fonction est celle de la

redistribution des revenus. Musgrave considère à ce niveau que certaines dépenses budgétaires et plus largement certaines dépenses publiques (par exemple, la sécurité sociale) permettent d'accroître les revenus des ménages les plus démunis par le moyen des transferts. C'est le cas des dépenses sociales qui entraînent une augmentation directe du revenu disponible des ménages et donc, une augmentation de l'activité économique.

La fonction d'allocation repose sur la satisfaction des besoins collectifs par l'Etat ou sur la régulation de la production des entreprises privées. "L'Etat a pour fonction essentielle de distribuer les biens et services indivisibles dont la propriété est collective et pour lesquels aucun prix ne peut être déterminé". Il s'agit notamment de la défense nationale, de la justice ou de la sécurité intérieure.

c) La théorie de l'économie de l'offre

La conception de ces théoriciens constitue une réaction à la philosophie keynésienne. En effet, s'opposant à deux des principales idées keynésiennes - d'une part, l'Etat doit par son intervention, se substituer aux défaillances du marché au niveau de la production et de la politique de redistribution des revenus et, d'autre part, les autorités publiques peuvent grâce aux instruments de la politique budgétaire, agir sur la croissance économique - les promoteurs de l'économie de l'offre dénoncent le jeu de l'Etat dans l'économie.

Selon eux, le poids des dépenses publiques, qui se traduit par une pression fiscale accrue, mobilise en effet une part toujours plus importante de capitaux (via les déficits budgétaires et les emprunts contractés en vue de leur remboursement) qui ne trouvent pas leur place dans le circuit économique. La stratégie de l'économie de l'offre s'articule autour de la diminution des impôts pesant sur les particuliers et les entreprises, et de la réduction des dépenses publiques tant sur le plan social que sur le plan économique. L'effet attendu est d'une triple nature :

- relancer l'investissement et l'activité économique grâce à une augmentation de l'offre d'épargne due à l'allègement fiscal;
- responsabiliser ceux que ce courant présente volontiers comme des « assistés » attendant la sollicitude de l'Etat par une réduction du volume des dépenses publiques à vocation sociale. On retrouve ici l'argument, avancé par les classiques, de l'effort naturel que chacun doit consentir pour améliorer sa propre condition, l'intérêt général

s'analysant comme la somme des intérêts individuels;

- enfin, restaurer les conditions de concurrence qui optimisent l'allocation des ressources, mettant ainsi fin aux gaspillages des deniers publics, par la réduction des dépenses à caractère économique. En outre, les tenants de l'économie de l'offre condamnent l'action de l'Etat sur la conjoncture et ils considèrent que l'augmentation des dépenses publiques est sans effet sur le niveau de croissance économique.

d) La théorie monétariste

Le monétarisme est une doctrine économique d'inspiration néoclassique marquée par la personnalité de Milton Friedman (Prix Nobel d'économie en 1976). Le courant monétariste s'est aussi développé en réaction aux politiques d'inspiration keynésienne impuissantes à résoudre la crise que connaissaient les pays industrialisés dans les années soixante-dix. Friedman considère en effet que l'accroissement des dépenses publiques, qui caractérise tout processus de relance keynésien, ne peut augmenter la demande globale et par conséquent, le revenu national. Pour les monétaristes, cette augmentation des dépenses de l'Etat n'entraîne qu'un effet d'éviction du secteur privé suite à son financement par l'impôt; ce qui réduit les dépenses privées. En conséquence, toute intervention de l'Etat dans l'économie à travers une hausse des dépenses publiques est par essence inefficace en termes de croissance.

e) La théorie de l'école des anticipations rationnelles

Les économistes de l'Ecole des anticipations rationnelles (Barro, Bailey, Lucas) s'efforcent de montrer que toute politique budgétaire dont les effets sont rationnellement anticipés par les agents économiques est inefficace. Seule la non-anticipation de la politique économique a donc des chances d'agir sur l'économie mais cela suppose un degré de rationalité des agents privés. Cette thèse a notamment été développée dans le cas où l'Etat accroît ses dépenses en émettant des titres publics supplémentaires (cas d'un déficit budgétaire avec offre constante de monnaie). Les dépenses publiques peuvent donc être sans effet sur le niveau du PIB. Par rapport à ces développements, il peut sembler important d'étudier les théories qui expliquent la croissance plus rapide des dépenses publiques par rapport à l'évolution du PIB.

B) L'évolution plus rapide des dépenses publiques par à la croissance économique.

Certains auteurs considèrent que la croissance rapide des dépenses publiques est due à l'évolution du taux de croissance économique. Il s'agit donc, à ce niveau, d'effectuer une analyse théorique de l'évolution plus rapide des dépenses publiques par rapport à la croissance économique puis de présenter les limites inhérentes à l'utilisation trop active des dépenses publiques.

1) La prise en compte des dépenses publiques dans les modèles récents de croissance.

Les modèles récents de croissance (pour l'essentiel, les modèles dits de croissance endogène) estiment pour la plupart qu'en dehors de la prise en compte des effets externes, l'Etat exerce une influence directe sur l'efficacité du secteur privé : les investissements publics concourent à la productivité privée. Ainsi, sans routes, quelle serait la productivité d'une entreprise de transport ? C'est dans cette optique que Barro (1990, 1991) présente un modèle de croissance où les dépenses publiques jouent un rôle moteur (Agenor, 2000). De même, d'autres travaux sur séries temporelles, en particulier ceux d'Aschauer (1989, a, b) sur données américaines, sont parvenus à confirmer l'existence d'une corrélation positive entre dépenses publiques et croissance. L'interprétation proposée par cet auteur consiste à confirmer l'existence d'une externalité des dépenses publiques induisant des rendements d'échelle croissants dans la fonction de production des agents privés.

Pour sa part, Rajhi (1996) développe un modèle qui tient compte des dépenses publiques comme input de la fonction de production, mais abandonne les deux principales hypothèses de Barro (1991), à savoir l'existence d'un seul secteur de production et les rendements d'échelle constants. En outre, les dépenses publiques introduites sont supposées accroître la productivité aussi bien dans le secteur des biens de consommation que dans le secteur éducatif et elles sont financées d'une manière forfaitaire. D'un point de vue théorique, ce modèle réussit l'adjonction des dépenses publiques dans un cadre de croissance endogène avec des rendements d'échelle croissants. Il montre que l'accroissement de la productivité n'est ni une «boîte noire»,

ni des avantages gratuits. Il est généré par un Gouvernement qui prélève des taxes sur les agents privés et effectue des dépenses d'infrastructure et d'éducation qui sont le support matériel de meilleures maîtrise et diffusion technologiques.

Des modèles récents de croissance endogène ont également montré qu'il y a une variété de canaux par lesquels les dépenses publiques et les différents types de taxes peuvent avoir des effets sur la croissance.

En effet, comme l'ont suggéré Tanzi et Zee (1997), les dépenses publiques peuvent affecter le taux de croissance économique au moins par deux canaux :

-directement, en augmentant le stock de capital de l'économie à travers, par exemple, l'investissement public en infrastructure (qui peut être complémentaire de l'investissement privé) ou l'investissement des entreprises publiques ;

-indirectement, en augmentant la productivité marginale des facteurs de production offerts par le secteur privé, à travers les dépenses d'éducation, de santé et d'autres services qui contribuent à l'accumulation du capital humain.

Il faut noter en ce qui concerne le premier canal, que le capital public, comme tout autre facteur de production, est sujet aux rendements marginaux décroissants. Il en découle que des dépenses publiques excessives en infrastructures (par rapport à l'investissement privé) peuvent être inefficaces. Dès lors, la détermination du ratio optimal de la formation du capital public et privé devient une question centrale de la politique économique. Par ailleurs, l'effet de l'investissement public sur l'investissement privé et la croissance peut dépendre de la forme d'imposition utilisée pour le financer. Par exemple, si les dépenses publiques en capital sont financées par une hausse des impôts directs et une réduction de l'épargne privée, l'impact net sur la croissance peut être négatif, en dépit d'un effet positif sur la productivité marginale du capital.

De manière générale, les évidences empiriques de la nature de la relation entre les dépenses publiques et la croissance économique sont controversées. Devarajan, Swaroop et Zou (1996), par exemple, n'ont pu mettre en évidence une relation significative entre la croissance et le niveau des dépenses (mesuré par leur part dans le PIB).

La littérature empirique sur les effets de la composition des dépenses a aussi produit des résultats mitigés. Barro (1997) a trouvé que les dépenses publiques de consommation en pourcentage du PIB (calculées en déduisant les dépenses de défense et d'éducation) étaient corrélées négativement à la croissance. Au contraire, Devarajan, Swaroop et Zou (1996), ont mis en évidence une relation positive entre les dépenses de consommation publique (mesurée par les dépenses courantes en pourcentage des dépenses totales) et la croissance économique. Caselli, Esquivel et Lefort (1996) ont aussi relevé l'existence d'un effet positif des dépenses publiques en pourcentage du PIB (nettes des dépenses militaires et d'éducation) sur la croissance. Easterly, Loayza et Montiel (1997) n'ont trouvé aucun effet significatif de la part des dépenses publiques de consommation dans le PIB sur la croissance en Amérique Latine.

2) Des résultats controversés pour les pays en développement.

Des études analytiques récentes ont souligné le rôle différent de l'investissement public et privé dans le processus de croissance. L'investissement public en infrastructure, dans la mesure où il est complémentaire à l'investissement privé, peut augmenter le produit marginal du capital privé, augmentant de ce fait le taux de croissance de l'économie. Ceci est un point particulièrement important dans les pays en développement. Au contraire, si les activités de production publiques sont concurrentes des initiatives privées, il peut y avoir des effets de substitution ou d'éviction qui peuvent conduire à des effets négatifs sur la croissance. Cependant, les évidences empiriques de la relation entre l'investissement public et la croissance dans les pays en développement demeurent ambiguës.

En utilisant un échantillon de 95 pays en développement sur la période 1970-90, Kahn et Kumar (1997) ont montré que les effets de l'investissement privé et public sur la croissance étaient significativement différents, l'investissement privé étant de façon consistante plus productif que l'investissement public. Knight, Loayza et Villanueva (1993) et Nelson et Singh (1994) ont aussi mis en évidence le fait que le niveau de l'investissement public en infrastructure avait un effet significatif sur la croissance, notamment au cours des années 80. En utilisant une étude en coupes portant sur un échantillon de 119 pays, Easterly et Rebelo (1993) ont estimé que

l'investissement public en transports et communications était lié positivement à la croissance.

Au contraire, l'investissement public dans les entreprises publiques n'avait aucun effet sur la croissance, alors que l'investissement public en agriculture avait un effet négatif. Devarajan, Swaroop et Zou (1996) ont obtenu des évidences d'une relation inverse entre l'investissement public et la croissance, suggérant en fait que les gouvernements pourraient avoir effectué de mauvaises allocations de ressources en faveur des dépenses en capital (au détriment des charges de maintenance d'infrastructures).

Par ailleurs, plusieurs études empiriques ont mis en évidence l'existence d'une relation inverse entre les impôts (mode de financement des dépenses publiques) et la croissance économique, mais globalement les résultats ne sont pas très robustes. Enfin, Nelson et Singh (1994) n'ont trouvé aucun effet significatif des déficits budgétaires (autre mode de financement des dépenses publiques) sur la croissance dans les pays en développement au cours des années 1970 et 1980. Au contraire, Rodrik (1998) a fourni des évidences selon lesquelles la croissance à long terme en Afrique subsaharienne au cours des années 1965-90 était affectée significativement par la politique budgétaire (en plus des ressources humaines, la démographie et une variable de rattrapage). De faibles surplus de l'administration centrale tendaient à ralentir le taux de croissance du revenu par tête dans la région. Pour leur part, Ojo et Oshikoya (1995) ont montré, toujours dans le cas des pays subsahariens, qu'une hausse des dépenses publiques réduit la croissance du PIB par tête. Dans le cas des pays de l'UEMOA, Ténou (1999) aboutit également au même résultat. En considérant le ratio du déficit budgétaire plutôt que celui des dépenses publiques de consommation, Ghura et Hadjimichael (1996) ont trouvé, pour leur part, une relation négative et significative avec le taux de croissance du PIB par tête.

En revanche, à l'aide d'un modèle à correction d'erreur, Morley et Perdakis (2000), concluent dans le cas de l'Egypte, à l'existence à long terme d'un effet positif des dépenses publiques totales sur la croissance, notamment après les réformes fiscales de 1974 et 1991. A court terme cependant, aucun effet significatif n'a pu être mis en évidence.

Le manque de robustesse des évidences empiriques relatives à la relation entre dépenses publiques et croissance, peut être lié en partie à la nature non-linéaire de la relation entre ces variables. Dans le modèle de Barro (1990), la croissance augmente avec les impôts et les dépenses à des niveaux faibles et baisse ensuite, à mesure que les effets distorsionnaires dépassent les effets bénéfiques des biens publics. Les dépenses publiques et la croissance sont liées positivement quand les dépenses publiques sont en dessous de leur montant optimal⁵, négativement quand elles sont au-dessus et non corrélées quand les pouvoirs publics fournissent le montant optimal des services. Des études empiriques en coupes n'ont en général pas pu expliquer cette non-linéarité et peuvent donc être incapables de la détecter dans les données. En dépit de la nature non-concluante de la littérature empirique, le point de vue consensuel semble, cependant, être que les variations de la composition des dépenses publiques en faveur des dépenses de santé, d'éducation et d'infrastructure de base, tendent à avoir un impact positif sur la croissance.

De fait, le modèle retenu par la Banque Mondiale (2002) pour l'estimation des déterminants de la croissance dans les pays en développement, constitue un effort d'intégration de facteurs quantitatifs et qualitatifs, afin de prendre en compte l'ensemble des variables susceptibles d'influer sur la croissance économique. Les variables de ce modèle sont, à peu de choses près, les mêmes que celles retenues dans la spécification ci-après, relative aux économies de l'UEMOA.

Section IV : L'impact du cadre réglementaire encadrant les politiques budgétaires dans l'UEMOA sur le niveau et la qualité des dépenses publiques au Sénégal.

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA (1994), les pays de la zone franc signent les traités instituant l'Uemoa pour l'Afrique de l'ouest et la Cemac pour l'Afrique centrale. Ces institutions se fixent pour but d'intensifier l'intégration

⁵ Le montant optimal de dépenses publiques est défini comme le niveau de dépenses qui exerce l'impact positif le plus élevé sur la croissance économique. Au-delà de ce montant, tout surcroît de dépenses publiques est source de gaspillage économique (en termes de coût d'opportunités). Dans le cas des pays en développement, où il est généralement reconnu que le montant des dépenses publiques est souvent en deçà des exigences requises pour enclencher et consolider le processus de développement, la définition de la notion d'optimalité devrait inclure explicitement la qualité de la dépense publique.

économique sous régionale afin d'éviter des politiques inconsistantes et de faciliter l'émergence de grands espaces économiques viables. Devant l'urgence de l'assainissement du cadre macroéconomique de la zone, les pays de l'Uemoa mettent en place des critères de convergence et une surveillance multilatérale largement inspirés du traité de Maastricht. Ce cadre institutionnel a pour objectif d'assurer une meilleure convergence des politiques macro-économiques et une plus grande coordination des politiques budgétaires avec la politique monétaire commune, par l'établissement de règles de discipline budgétaire visant la cohérence et l'efficacité des politiques économiques nationales dans le cadre de l'union monétaire. Parallèlement, des politiques sectorielles communes sont mises en oeuvre dans les domaines de l'énergie et du transport, ainsi qu'un union douanière et un tarif extérieur commun. Les politiques fiscales et le droit des affaires sont aussi harmonisés. Ce chapitre évalue le processus de convergence mis en oeuvre dans la zone Uemoa depuis la dévaluation du franc CFA. Dix ans après, les pays de la zone ont-ils entamé le processus de convergence de leurs économies ? Les règles budgétaires ont-elle permis une plus grande cohérence du policy-mix de la zone ?

1) La Phase initiale de la surveillance multilatérale [1994 –1999].

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA, devant l'urgence de la restauration de la viabilité financière des Etats membres, les pays de la zone franc en instituant l'union économique mettent en place assez rapidement un certain nombre de critères de convergence. L'objectif est de résorber les déficits publics excessifs et d'assainir le cadre macroéconomique. Le choix des critères de convergence est avant tout pragmatique. Il dépend des indicateurs statistiques qu'il est possible de collecter de manière fiable et harmonisée dans des délais convenables.

En décembre 1999, entre en vigueur entre les Etats membres de l'Uemoa, un Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance, et de Solidarité. Ce *Pacte* marque une nouvelle étape dans le processus de convergence des politiques économiques des Etats membres. Il fixe un horizon précis pour la convergence en désignant un objectif final de stabilité auquel doivent parvenir les Etats membres au 1^{er}

janvier 2006⁶. Le *Pacte* innove également par la définition de critères mieux adaptés à l'appréciation de la convergence que ceux en vigueur jusqu'en 1999, grâce notamment à un meilleur suivi des finances publiques et des évolutions de l'économie réelle. Ces critères sont désormais hiérarchisés, afin de renforcer la mise en œuvre du dispositif de surveillance.

Un programme de convergence devant conduire à une phase de stabilité.

Le pacte distingue deux phases distinctes : une phase de convergence allant du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2005, durant laquelle les Etats membres doivent se rapprocher progressivement des normes communautaires fixées ; une phase de stabilité commençant le 1^{er} janvier 2006, à partir de laquelle tous les Etats membres doivent satisfaire aux critères de convergence. Chaque Etat membre propose lui même les étapes qu'il mettra en œuvre au cours de cette phase de convergence, en définissant un programme pluriannuel qui doit être validé par le conseil des ministres de l'Uemoa. Chaque année, des objectifs intermédiaires annuels sont de nouveaux proposés par les Etats membres et validés par le Conseil. Conformément au processus de surveillance multilatérale en vigueur depuis 1997, la Commission de l'Uemoa évalue chaque semestre l'Etat de la convergence. Sur les bases de ses rapports, le conseil peut envisager l'adoption de mesures rectificatives sur proposition de la commission. Le processus de convergence est graduel, chaque état disposant de cinq années (initialement trois années) pour parvenir à son rythme aux objectifs de la phase finale. Selon l'article 8 de l'acte additionnel du traité de l'Uemoa : « les degrés de performance atteints par les Etats membres, dans l'évolution vers le respect des normes fixées pour les critères de convergence à la date cible, ne doivent connaître aucune dégradation, sauf circonstances exceptionnelles dans les conditions définies par voie de règlement du conseil. » A la date cible, tous les Etats membres doivent satisfaire aux critères de convergence. Ils continuent alors de respecter les normes fixées afin de garantir et de consolider les performances acquises. L'amélioration continue des critères de convergence n'est plus imposée mais seulement souhaitée.

Les critères du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité ainsi que le mécanisme de sanction sont les suivants :

⁶ La phase de stabilité était initialement fixée pour janvier 2003, au 31 décembre 2002, constatant le non respect des critères de convergence par tous les états membres, celle-ci a été repoussée en janvier 2006. L'évaluation des pays qui pourront accéder à cette phase se fera le 31 décembre 2005.

Les critères de premier rang

- Le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal doit être supérieur ou égal à 0 % en 2005 (critère clé).
- L'inflation est maintenue à moins de 3 % par an.
- L'Etat n'accumule pas d'arriérés de paiement intérieurs ni extérieurs sur la gestion de la période courante. D'ici 2005, les états doivent apurer les stocks d'arriérés existants.
- L'encours de la dette intérieure et extérieure rapportée au PIB nominal ne doit pas excéder pas 70 % en décembre 2005.

Les critères de second rang

- La masse salariale ne doit pas excéder 35 % des recettes fiscales en 2005.
- Les investissements publics financés sur ressources internes atteignent au moins 20 % des recettes fiscales en 2005.
- Le déficit extérieur courant hors dons rapporté au PIB nominal n'excède pas 5 % en 2005.
- Les recettes fiscales sont supérieures ou égales à 17 % du PIB nominal en 2005.

Cette section procède à une analyse critique du dispositif de surveillance multilatérale. Elle s'intéresse particulièrement aux indications que fournissent les critères de convergence et propose des améliorations des règles budgétaires actuelles de la zone Uemoa.

2) L'efficacité de la règle budgétaire

Le Pacte de Convergence de Stabilité et de Croissance a un objectif de discipline. Il incite les Etats membres de l'Uemoa à des politiques budgétaires saines. Il a un caractère préventif, puisque ces derniers s'engagent au préalable sur des programmes triennaux avec des objectifs annuels intermédiaires qu'ils proposent, et qui sont validés par le conseil des ministres de l'Uemoa. Il a aussi un caractère dissuasif, par son mécanisme de sanction prévu par l'article 74-C du Traité de l'Uemoa. Kopits et Symansky (1998) définissent un ensemble de caractéristiques souhaitables pour une

règle budgétaire que sont : la transparence, la simplicité, la souplesse, l'adéquation avec l'objectif visé, la clarté de la définition, la crédibilité, la robustesse des fondements analytiques, la cohérence interne et externe. Aucune règle budgétaire ne peut satisfaire toutes ces exigences. Néanmoins, le *Pacte* dispose-t-il des caractéristiques d'adéquation, de souplesse, et de crédibilité lui permettant d'assurer sa mission de discipline sans entraver les fonctions stabilisatrices, allocatives, et redistributives de la politique budgétaire ?

Analyse du critère clé : le solde budgétaire de base

L'adéquation est définie comme la capacité de la règle à porter sur un indicateur reflétant fidèlement les choix discrétionnaires de la politique budgétaire. La cible de déficit retenue dans la zone Uemoa est que le solde budgétaire de base hors dons soit équilibré. Celui-ci est égal à la différence entre d'une part, les recettes totales hors dons et d'autre part, les dépenses. Les recettes totales sont composées des recettes fiscales et des recettes non fiscales. Les dépenses sont composées des dépenses courantes (dépenses en salaires, intérêts de la dette publique, autres dépenses courantes) et des dépenses en capital financées sur ressources internes. Le solde budgétaire de base, doit permettre l'appréciation de la viabilité des finances publiques. Il permet de mesurer la capacité de l'Etat à couvrir avec ses ressources propres, l'ensemble de ses dépenses courantes (y compris les charges d'intérêt) et de ses dépenses en capital (celles-ci sont nécessaires à la croissance). L'objectif ici, est de s'assurer que les Etats dégagent des soldes budgétaires positifs pour pouvoir honorer les échéances de leurs dettes (une condition de soutenabilité de la dette est implicite dans la formulation de ce critère) et mener une politique budgétaire contra cyclique. C'est sur la base du respect de ce critère que sera apprécié en décembre 2005, l'entrée dans la phase de stabilité. Il se trouve que le respect de ce critère ne signifie pas forcément que les ajustements nécessaires ont été réalisés. Une forte croissance entraînant une augmentation des recettes fiscales peut à niveau de dépenses constantes, améliorer le solde budgétaire de base de façon automatique, sans que les ajustements préconisés n'ait été accomplis. Par conséquent, une amélioration du solde budgétaire peut masquer une dégradation de la situation sous-jacente des finances publiques. A contrario, une décélération de la croissance économique peut entraîner une dégradation du solde budgétaire de base dans un contexte de maîtrise des

dépenses. Pour apprécier la réalité des efforts consentis en termes de rigueur budgétaire, il est nécessaire de pouvoir isoler les effets de la conjoncture économique. Le Pacte de Convergence stipule qu'au moment du passage à la phase de stabilité, le solde budgétaire de base sera apprécié après corrections des fluctuations conjoncturelles. C'est donc le solde structurel qui sera apprécié. Cependant, durant toute la phase de convergence [1999-2005], c'est sur la base d'un critère différent, le solde budgétaire de base non corrigé des fluctuations conjoncturelles, que les recommandations de la Commission de l'Uemoa aux pays membres ont été faites. Cet indicateur ne recouvre qu'imparfaitement les orientations discrétionnaires de la politique budgétaire, ce qui limite sa pertinence et sa capacité à améliorer la situation réelle des finances publiques. Les contraintes du Pacte de Convergence ne devraient porter que sur ce qui relève de la responsabilité des états et non de la conjoncture.

Par ailleurs, se pose la question de la définition du solde structurel et des méthodes d'évaluations qui seront mises en place. Sur ce point, la commission de l'Uemoa ne précise pas les bases méthodologiques sur lesquelles elle compte œuvrer. Bouthevillain et Garcia (2000) ont mis en évidence les ambiguïtés attachées au concept de déficit structurel et à son estimation. Le déficit structurel est souvent défini dans la littérature comme le déficit budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles de l'activité. L'avantage d'un tel indicateur est qu'il permet le jeu des stabilisateurs automatiques dès que le PIB est en dessous de son niveau potentiel. Un certain nombre de controverses existent cependant autour de l'estimation du PIB potentiel⁷. Par ailleurs, d'autres influences de court terme, telles que celles de l'inflation ou des taux d'intérêt, sont peu ou pas prises en compte. Les variations de taux d'intérêt affectent le solde budgétaire à travers plusieurs canaux : une baisse transitoire du taux d'intérêt en phase décroissante du cycle d'activité se traduit par une augmentation du PIB et des recettes fiscales, une réduction de la charge de la dette et éventuellement,

⁷ Le PIB potentiel est défini comme le niveau maximum de production soutenable dans la durée sans tensions inflationnistes. Il permet de calculer l'output gap qui est l'écart entre la production effective et la production potentielle. Une méthode consiste à extraire l'information contenue dans la série historique du PIB pour déterminer le PIB potentiel en décomposant cette série par le filtre de Hodrick-Prescott en tendance et cycle. La seconde méthode consiste à estimer une fonction de production potentielle qui dépend du niveau de plein emploi, du stock de capital et du progrès technique. La Commission Européenne utilise la méthode du lissage par le filtre de Hodrick-Prescott, alors que l'OCDE et le FMI se basent sur la fonction de production. Ary et Plane (2004) utilisent pour l'Uemoa la même méthode que la Commission Européenne. Cependant, Diop (2000) estime que l'évaluation à partir de la fonction de production explique mieux l'inflation dans la zone Uemoa, même si cette démarche est limitée par les difficultés à correctement spécifier le fonctionnement du marché du travail et à mesurer le stock de capital.

une hausse des dépenses primaires si les gouvernements profitent des moindres charges d'intérêt pour augmenter leurs dépenses. D'autre part, selon le type d'indexation sur les prix des recettes et des dépenses, le taux d'inflation affecte le solde budgétaire. Même si les dépenses et les recettes sont indexées sur le même déflateur, il peut subsister une distorsion dans la mesure où les dépenses sont indexées sur l'inflation anticipée et les recettes sur l'inflation courante. Suite à un choc positif non anticipé, les recettes sont mécaniquement augmentées tandis que les dépenses connaissent des rigidités nominales (elles peuvent difficilement être modifiées au cours de l'exercice budgétaire). Le déficit est donc mécaniquement réduit. Outre les limites liées à la définition du solde structurel, celui-ci ne constitue pas un indicateur fiable de la soutenabilité des finances publiques dans la mesure où il s'agit d'un indicateur de court terme. Aussi, un déficit structurel n'est censé contenir que des éléments dont la progression n'est liée ni à la conjoncture, ni à des mesures discrétionnaires ponctuelles. Alors qu'il est difficile de discriminer *ex ante* entre les mesures ponctuelles et permanentes. Par ailleurs, parmi les dépenses discrétionnaires des états, certaines sont liées à la conjoncture. Le déficit structurel n'est donc pas totalement isolé des effets du cycle.

Malgré les ambiguïtés liées à sa définition, le déficit structurel apporte une information supplémentaire par rapport à la simple observation du déficit total. Il permet d'affiner le diagnostic sur l'état des finances publiques, et en particulier de savoir *ex post* si la réduction du déficit observée est due à des mesures structurelles ou simplement à une conjoncture favorable. Ce que le solde budgétaire de base actuel ne permet pas de savoir. Toutefois, le déficit structurel ne peut pas constituer un objectif de politique économique en soi. La nature de l'ajustement budgétaire qui permettrait de réaliser cet objectif n'est pas neutre. Réduire les dépenses en salaires ou en capital, profiter de la réduction de la charge de la dette ou augmenter la pression fiscale ont des implications à moyen terme radicalement différentes. Toute politique budgétaire ayant un objectif de stabilisation, a des conséquences allocatives et redistributives, qui influencent la manière dont le gouvernement met en œuvre son impulsion budgétaire. Une politique budgétaire recouvre plusieurs régimes budgétaires différents. Une expansion budgétaire peut consister en une baisse d'impôts en faveur des entreprises

seules, ou des entreprises et des ménages, ou encore en une hausse des transferts en direction des ménages seuls. En fonction des objectifs d'allocation et de redistribution, plusieurs combinaisons sont possibles. Dans un *régime neutre*, les décisions gouvernementales affectent les ménages et les entreprises dans le même sens. Dans un *régime orienté vers l'offre*, une expansion budgétaire consiste en un transfert de ressources en faveur du bloc d'offre de l'économie. Dans un *régime orienté vers la demande*, il consiste en transfert net de ressources au bénéfice des ménages et au détriment des entreprises (Debrun 2000). C'est le cas lorsque le gouvernement stimule l'économie par une hausse des transferts à l'endroit des ménages financée par une hausse des impôts sur les firmes. Une règle sur le déficit budgétaire affecte le coût/bénéfice marginal des politiques fiscales et des politiques de dépenses publiques, en altérant l'arbitrage préféré entre taxes et dépenses gouvernementales. Lorsque le biais expansif de la politique budgétaire provient de dépenses publiques excessives, une règle sur le déficit entraîne une hausse du bénéfice marginal de la taxation, et incite le gouvernement à augmenter les taxes plus fortement que souhaité. Aussi, lorsque l'expansion budgétaire provient d'une composante spécifique du budget, la règle budgétaire est plus efficace si elle cible spécifiquement cet instrument, car les gouvernements peuvent adapter leur régime budgétaire pour respecter la cible de déficit sans opérer les ajustements souhaités. Cette solution semble, néanmoins difficile à mettre en œuvre car elle nécessite de connaître avec précision, les procédures budgétaires des différents pays de la zone et d'adapter en permanence les règles budgétaires en fonction de celles-ci⁸. Par ailleurs, les critères de second rang du Pacte de Convergence approchent cette solution en ciblant les différentes composantes du budget.

Doré et Masson (2002) estiment à l'aide de données de panel avec effets fixes les déficits budgétaires dans la zone Uemoa, et montrent que ceux-ci sont expliqués en partie par les fluctuations conjoncturelles et les termes de l'échange.

$$DB = -6.3 + 0.293YGAP + 0.075TE$$

(2.24) (2.68)

⁸ Elle pose aussi la question de l'interdépendance des différentes composantes du budget.

Une baisse de 1 % du PIB accroît le déficit budgétaire de 0.3 % et une dégradation des termes de l'échange de 1 % le dégrade de 0.08 %. Ils notent que la volatilité des termes de l'échange pour la plupart des pays est plus importante que celle de l'output gap. Selon eux, la taille des stabilisateurs automatiques, qui diffère d'un pays à un autre, révèle la nécessité d'une flexibilité dans l'application des règles budgétaires, pour permettre à la politique budgétaire de retrouver son rôle contra-cyclique. La mobilité des facteurs étant limitée dans l'Union, et celle-ci ne disposant pas d'un système de transferts pour absorber les chocs asymétriques, ils proposent que le déficit structurel corrige aussi les fluctuations des termes de l'échange. Ils soulignent que lorsque les déficits budgétaires sont corrigés des fluctuations conjoncturelles et de celles des termes de l'échange, les performances en terme de respect des critères de convergence s'améliorent nettement. La prise en compte de ces éléments donne une meilleure image du processus de convergence. La période (1995-2001) fut marquée par une forte volatilité des termes de l'échange alors que les effets du cycle étaient moins robustes. Doré et Masson (2002) en examinant pays par pays, la corrélation entre les soldes budgétaires et l'output gap d'une part, et les termes de l'échange d'autre part, notent pour la plupart des pays une plus grande corrélation entre les termes de l'échange et le déficit budgétaire (0.81 et 0.94 respectivement pour le Bénin et le Burkina Faso).

Proposition 1. Modification du critère clé : l'apprécier hors des dépenses d'investissements et permettre un déficit plafonné en cas de récession.

- Apprécier le solde budgétaire de base hors dépenses d'investissement financées sur ressources internes. Cette règle, appelée « règle d'or », permet de ne pas contraindre les dépenses publiques d'investissement qui sont utiles à la croissance économique, d'autant plus que leur progression constitue un critère de second rang du *Pacte*. Son application en Grande Bretagne et dans certains Etats américains a permis l'augmentation considérable des dépenses en capital dans ces pays (Poterba 1995). Pour la zone Uemoa, en plus des dépenses en capital physique, inclure les dépenses en capital humain (santé et éducation) dans les dépenses d'investissements. Wane (2004) a notamment montré leur impact positif dans la croissance économique des pays de la zone. Ceci permet de mieux prendre en compte les exigences de l'adhésion des pays de la zone à des programmes de réduction de la pauvreté soutenus par le FMI.

- Rendre le critère clé flexible en le corrigeant des fluctuations conjoncturelles et de celles des termes de l'échange. La correction du solde budgétaire de base des fluctuations des termes de l'échange est importante dans le contexte de l'Uemoa. Ces derniers y sont très volatils, et leur corrélation avec le déficit budgétaire est plus importante que celle avec l'output gap budgétaire [Doré et Masson (2002)].

- Imposer un excédent budgétaire en période de croissance et permettre un déficit plafonné en période de récession. Ceci permet aux stabilisateurs automatiques de fonctionner et à la politique budgétaire de retrouver son rôle contra cyclique.

- Afin de mieux contrôler la réalité des efforts d'ajustements consentis par les Etats membres, ajuster le solde budgétaire de base des allègements de la dette au titre de l'initiative pays pauvres très endettés.

Les ratios dépenses en salaires sur recettes fiscales et dépenses en capital sur recettes fiscales.

Ces deux critères de second rang ont pour but une meilleure allocation des ressources au sein du poste *dépenses* à travers une baisse des dépenses en salaires et une hausse des investissements publics. Ils nous renseignent sur la part respective des recettes fiscales allouées aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses d'investissement. Ils ne nous informent pas sur le niveau des dépenses en volume. Dans un contexte de hausse des recettes fiscales, une baisse du ratio dépenses en salaires sur recettes fiscales peut correspondre à hausse en volume des dépenses en salaires. Inversement dans un contexte de faibles recettes fiscales, une hausse du ratio dépenses en salaires sur recettes fiscales peut correspondre à une baisse de celles ci en volume. Ces ratios, comme le critère clé, sont aussi affectés par le cycle.

L'établissement de règles budgétaires pose bien sur la question de la pertinence des indicateurs retenus, mais aussi celle de la réalité des ajustements. Easterly (1999) et Milesi-Feretti (2000) notent le contournement des ajustements de la plupart des pays ayant des programmes avec le FMI par une comptabilité imaginative⁹, ou par une décumulation des actifs gouvernementaux à travers des privatisations, une baisse de

⁹ Certaines situations paradoxales nous font douter de la réalité des chiffres avancés. En 1997, dans un contexte de forte croissance économique (6 %) et de forte augmentation des recettes fiscales, la Côte d'Ivoire accumule 120,9 milliards de francs CFA d'arriérés de paiements. L'année suivante, la croissance fléchit, les recettes fiscales de la Côte d'Ivoire baissent et ses dépenses en capital augmentent, cependant elle réduit ses arriérés de paiement d'exactly 129 milliards de francs CFA. La commission de l'Uemoa devrait se doter des moyens de contrôler la réalité des chiffres avancés par l'élaboration de procédures statistiques précises.

l'investissement public, des dépenses reportées ou l'accumulation de passifs cachés. L'expérience de la zone franc durant la décennie 1980 est éloquente de ce point de vue. Afin de s'assurer que l'établissement de règles aboutit aux ajustements souhaités, celles-ci devraient s'accompagner d'une meilleure transparence des procédures budgétaires. Des efforts d'harmonisation des procédures comptables ont été réalisés dans l'Uemoa avec l'établissement d'une nomenclature unique pour les TOFE (tableau des opérations financières) et la balance des paiements, en vue d'une meilleure comparabilité des données d'une part, et d'autre part d'une meilleure conformité aux normes méthodologiques internationales. Cependant, il serait souhaitable d'imposer des garanties de transparence supplémentaires pour éviter que des dépenses courantes ne soient financées à travers le poste "dépenses en capital" (pratiques fréquentes au USA et en Allemagne). En 1998, la Guinée Bissau classe ses dépenses militaires en dépenses en capital. Définir précisément le type de dépenses qui peuvent être considérées comme des dépenses en capital (dépenses de capital humain, dépenses d'équipements, d'infrastructures ...). Dans le tableau récapitulatif du budget du Sénégal en 1993, les dépenses en capital sont composées comme suit : études générales, hydraulique, production agricole et pêche, équipements sociaux et communautaires, équipements administratifs, production non agricole, transports et télécoms. Au Mali, une part non négligeable des dépenses d'investissement consiste en des dépenses de fonctionnement rattachées à des dépenses d'investissement. Dans certains cas, les dépenses en capital apparaissent comme un appui au fonctionnement courant de l'état palliant le manque de dépenses récurrentes. Les travaux sur les charges récurrentes (Gray, Martens 1983) ont montré que la pénurie de ressources pour couvrir les charges d'entretien et de matériel peut compromettre l'efficacité des investissements publics nouveaux. Barro (1990) développe un modèle de croissance endogène qui met en évidence le rôle important des dépenses publiques dans la croissance. Le résultat de ce modèle est qu'il existe un taux optimal de dépenses publiques qui maximise le taux de croissance. Cependant l'effet des dépenses publiques sur la croissance dépend non seulement du niveau de la dépense publique mais aussi de sa structure.

Proposition 2 : Plafonner le poste dépenses courantes.

L'efficacité de l'ajustement budgétaire repose également sur la nature des dépenses publiques et donc sur l'architecture générale du budget. Le budget tel qu'il

apparaît à un instant donné reflète non seulement des choix de politiques passés et présent, et des options de régulation conjoncturelle et sociale, mais traduit également un certain nombre de transformations socioculturelles affectant depuis quelques années la vie socio-économique d'un pays. Aussi, tant sur le chapitre des recettes que celui des dépenses, tout budget juxtapose des éléments flexibles et des facteurs d'inerties ou de rigidités. La réussite d'un ajustement dépend aussi du poids relatif de ces derniers. En 1999, au sein de l'Uemoa, les dépenses courantes sont composées à 39.26 % des salaires, à 18.34 % des intérêts de la dette publique, et à 42.39 % des autres dépenses courantes¹⁰. Dans les TOFE des états membres, hormis les transferts et subventions, le contenu du poste *autres dépenses courantes* n'est pas défini, alors que celui-ci occupe près de la moitié du poste dépenses courantes. Mieux connaître la nature de ces *autres dépenses courante*, permettrait de savoir si elles peuvent véhiculer l'effort d'ajustement budgétaire. Tant sur le chapitre des recettes que des dépenses, s'interroger sur les éléments d'inertie des budgets des pays de l'Uemoa, permettrait une meilleure orientation des efforts d'ajustements. Aussi, nous proposons que le critère de convergence plafonne aussi le poste *dépenses courantes*, plutôt que les dépenses en salaires.

.2 La hiérarchisation des critères est-elle pertinente ?

Le pacte de convergence a hiérarchisé les critères de convergence en critère de premier rang et critères de second rang. Ceci répondait au souci d'une meilleure évaluation de la convergence macroéconomique. Lorsque seule une partie des critères était respectée, comment évaluer ? Quand décider de mettre en œuvre le mécanisme de sanctions ?

Proposition 3 : Imposer des sanctions en cas de non respect des critères de second rang, et conditionner le passage en phase de stabilité à leur respect

La plupart des critères de convergence dits de premier rang sont fortement corrélés avec ceux de second rang. Le respect des premiers dépend largement du respect de certains critères de second rang, alors qu'aucun mécanisme de sanctions n'est prévu en cas de non respect de ces derniers. Au niveau de la zone, pour l'année 1999, les recettes fiscales ont contribué pour l'essentiel (78 %) au poste *recettes*. Le

¹⁰ Source : Commission de l'Uemoa.

respect des critères de second rang qui impose des recettes fiscales supérieures à 17 % du PIB nominal concoure à l'augmentation des recettes totales. On peut supposer une corrélation positive entre le respect de ce critère et un solde global positif. La maîtrise des dépenses en salaires contribue à l'amélioration des soldes budgétaires. Ne pas contrôler le respect de ces critères de manière plus ferme, en imposant des sanctions, c'est ne pas contrôler en amont le respect des critères de premier rang qui en découlent. Dans d'autres cas, la corrélation est négative et le respect de certains critères de second rang contribue à un non respect du critère de premier rang. Se pose alors la question de la cohérence de l'ensemble du dispositif. En 1997, la Côte d'Ivoire a accumulé des arriérés de paiements pour financer une hausse conséquente de ses dépenses en capital. Le respect de ce critère de second rang s'est fait au détriment de celui relatif aux arriérés de paiements.

Les critères de second rang sont les vrais indicateurs de la réalité des ajustements

La plupart des critères de second rang (ratio dépenses en capital sur recettes fiscales, ratio dépenses en salaires sur recettes fiscales, recettes fiscales sur PIB nominal) nous renseignent sur le niveau d'efforts consentis par les états pour réaliser les ajustements. Il nous informe aussi sur la structure des dépenses publiques et sont à notre sens des indicateurs plus précis de la réalité des ajustements. Ces critères devraient être pris en compte pour le passage à la phase de stabilité. Le ratio masse salariale sur recettes fiscales et le ratio dépenses en capital sur recettes fiscales devraient être considérés comme des critères de premier rang. En plus du respect du critère clé, le passage en phase de stabilité devrait être conditionné à leur respect. Ils indiquent le degré de convergence des dépenses et des recettes budgétaires et de ce fait reflètent mieux les orientations discrétionnaires de la politique budgétaire. Comme nous l'avons vu précédemment, il peut exister des effets de composition dans le respect d'une cible de déficit.

Proposition 4 : Améliorer le surveillance multilatérale, et renforcer le dispositif de sanction.

S'agissant de l'élaboration des programmes pluriannuels des états membres et de leur transmission à la commission, d'importantes difficultés continuent à affecter le fonctionnement du dispositif. Elles concernent surtout la transmission tardive des

programmes par les états membres, le manque de données statistiques fiables et exhaustives permettant d'évaluer de manière pertinente la cohérence du cadre macroéconomique, et parfois un traitement asymétrique de certaines recettes et dépenses dans le calcul du solde budgétaire de base induisant une amélioration artificielle des performances. De plus, ces programmes pluriannuels se fondent souvent sur des projections très optimistes. Lorsque l'avancement du programme est jugé non conforme aux engagements, la commission de l'Uemoa propose des mesures rectificatives aux Etats membres. A la suite de ces dernières, si aucune amélioration n'est constatée, le dispositif prévoit la mise en œuvre de sanctions à l'encontre de l'Etat. Il se trouve cependant que les sanctions prévues par l'article 8 du Pacte de Convergence, en cas de dégradation des performances n'ont jamais été appliquées. Les mesures coercitives du dispositif de sanctions, prévues dans l'article 74-C du Traité de l'Uemoa, consistent en un retrait des mesures positives dont bénéficiait l'Etat membre concerné, et en une suspension des concours de l'Union à ce dernier. Ces dispositions ne constituent pas de très fortes incitations pour les états membres au respect des critères de convergence, d'autant plus que le Traité est resté évasif sur le contenu des « mesures positives » qui pourraient être retirées, et sur les « circonstances exceptionnelles » qui évitent la mise en œuvre du dispositif de sanctions. Cette démarche, qui traduit une préférence donnée à des négociations conduites au cas pas cas, avantage les grands pays de l'Union. Le dispositif de sanction est par conséquent peu contraignant. En outre, le fait que le passage à la phase de stabilité ne soit associé à aucune contrepartie économique comme ce fut le cas pour l'union européenne, où l'accession à la monnaie unique était liée au respect des critères de convergence, constitue une absence d'une incitation forte au respect des critères de convergence.

A défaut de contrats budgétaires optimaux, il serait souhaitable de mettre en place dans l'Union de vrais contrats budgétaires linéaires avec des pénalités financières proportionnelles comme celles prévues par le Pacte de Stabilité de la zone euro, qui tiennent compte de l'ampleur du non respect de la norme, et de la conjoncture économique. Les circonstances exceptionnelles qui évitent la mise en œuvre des sanctions devraient être définis clairement définis (en termes de point de croissance par exemple).

CHAPITRE III

Estimation sur l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal

Section V : Méthodologie économétrique.

A) contexte d'élaboration du modèle.

Le modèle porte sur l'étude de l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique du Sénégal. L'analyse s'intéresse à la période allant des ajustements structurels des années 1980, en passant par la phase de la dévaluation aux premières réformes économiques « post-alternance ».

1) La spécification empirique.

La discussion précédente suggère une formulation empirique générale d'une fonction de croissance qui rassemble plusieurs des spécifications empiriques utilisées dans les études effectuées depuis celle de Barro (1990), relatives à l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique. En particulier, l'équation de base retenue pour les estimations économétriques s'inspire des travaux de Ojo et Oshikoya (1995), de Ghura et Hadjimichael (1996) et de Tenou (1999) sur la croissance du PIB réel dans les pays africains. Le ratio des dépenses publiques totales sur la croissance est introduit dans un premier temps dans une équation de croissance pour capter l'impact global des dépenses publiques sur la croissance des économies de l'Union. Dans un second temps, la composition des dépenses publiques est prise en compte (ratio des dépenses de consommation publique sur le PIB et ratio des dépenses publiques d'investissement sur le PIB). Par ce biais, il est possible de faire apparaître le rôle productif des investissements publics, à travers les deux canaux théoriques mentionnés ci-dessus (par le biais de l'accroissement de la rentabilité du capital et des capacités de production d'une part et, d'autre part, par le biais des externalités de croissance et de la productivité globale des facteurs).

Sous sa forme générale, l'équation à estimer s'écrit : (1)

$$\text{PIBR} = f(C, P, E),$$

avec :

$$\text{PIBR} = \text{croissance du PIB réel ;}$$

- C = un panier de variables dites conventionnelles (le capital physique, le travail et le capital humain) ;
- P = un panier de variables liées à la politique économique (les dépenses publiques et le taux d'inflation) ;
- E = un panier de variables liées à l'environnement extérieur (l'indice des termes de l'échange).

2) Les variables du modèle.

La méthode utilisée est celle des moindres carrés ordinaires (MCO).

- La variable expliquée est le PIB réel (PIBréel).

-Les variables explicatives sont Les dépenses courantes (DC), les dépenses en Capital (DEC), l'investissement privé (IP) et l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC). U_t étant le terme d'erreur.

B) Les données et la méthode d'estimation.

Dans cette partie, nous allons d'abord écrire l'équation de la régression, ensuite donner les résultats de l'estimation et en fin faire les des commentaires de ces résultats.

1) Ecriture de l'équation.

Nous souhaitons estimer la régression suivante :

$$\text{PIBréel} = \alpha + \beta_1 \text{grDC} + \beta_2 \text{grIP} + \beta_3 \text{grDEC} + \beta_4 \text{IHPCdiff} + U_t$$

Où α ; β_1 ... ; β_4 sont les paramètres du modèle à régresser

U_t est une variable aléatoire qui mesure les termes d'erreurs de la régression.

2) Résultats de l'estimation et commentaires.

ENTRY	DC	IP	IHPC	DEC	PIBRéEL
1980:01	151.300	184.9	38.2	88.0	1868.6
1981:01	165.400	238.3	40.5	62.2	1963.3
1982:01	186.600	346.9	47.5	63.0	2117.3
1983:01	205.300	316.8	53.0	64.6	2004.6
1984:01	217.100	341.9	59.3	69.9	2079.6
1985:01	220.300	385.0	67.0	85.6	2147.9
1986:01	232.700	267.2	71.2	96.0	2214.8
1987:01	244.700	303.4	68.2	99.6	2349.8
1988:01	248.100	336.5	67.0	100.2	2335.9
1989:01	254.300	331.2	67.3	102.8	2428.8
1990:01	232.100	346.2	67.5	101.3	2412.4
1991:01	232.900	356.6	66.3	106.1	2474.0
1992:01	282.000	362.0	66.3	121.9	2504.8
1993:01	249.500	390.7	65.8	97.6	2537.3
1994:01	318.600	407.6	86.9	73.7	2536.9
1995:01	316.600	389.8	93.9	106.8	2673.0
1996:01	312.600	418.5	96.5	115.9	2726.7
1997:01	317.600	390.6	98.2	138.2	2811.9
1998:01	310.100	504.7	99.2	143.4	2977.8
1999:01	351.100	518.4	100.0	190.2	3166.8
2000:01	407.200	574.0	100.7	144.4	3268.1
2001:01	516.648	591.6	103.7	169.1	3417.8
2002:01	478.200	603.2	106.2	178.1	3440.2
2003:01	529.450	606.4	106.1	250.1	3669.4

Source: A.N.S.D (Agence Nationale de Statistique et de Développement)

Series	Obs	Mean	Std Error	Minimum	Maximum
DC	24	290.849917	103.053842	151.300000	529.450000
IP	24	396.350000	114.953681	184.900000	606.400000
IHPC	24	76.520833	21.519192	38.200000	106.200000
DEC	24	115.362500	45.701249	62.200000	250.100000
PIBRéEL	24	2588.654167	505.320512	1868.600000	3669.400000

Linear Regression - Estimation by Least Squares
 Dependent Variable PIBRÉEL
 Annual Data From 1981:01 To 2003:01
 Usable Observations 23 Degrees of Freedom 18
 Centered R**2 0.190362 R Bar **2 0.010442
 Uncentered R**2 0.973549 T x R**2 22.392
 Mean of Dependent Variable 2619.9608696
 Std Error of Dependent Variable 492.3045221
 Standard Error of Estimate 489.7273980
 Sum of Squared Residuals 4316992.6377
 Regression F(4,18) 1.0580
 Significance Level of F 0.40561092
 Durbin-Watson Statistic 0.417880

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif
1. Constant	2587.279923	147.196335	17.57707	0.00000000
2. GRDC	1223.218079	1112.343272	1.09968	0.28596356
3. GRIP	-118.330844	759.686283	-0.15576	0.87795355
4. GRDEC	748.154820	591.432971	1.26499	0.22200846
5. IHPCDIFF	-27.637714	23.612218	-1.17048	0.25707037

Le coefficient de régression centrée R^2 est de 0.190362. Il indique que 19% seulement des fluctuations du Produit intérieur brut (PIB réel), sont expliquées à long terme par les variables explicatives du modèle. On peut donc conclure que la régression n'est pas très bonne.

Les tests de significativité montrent que seule la constante est significative et les autres composantes ne le sont pas ni au seuil de 1%, ni 5% et ni à 10%. Donc ces variables n'expliquent l'évolution de la croissance économique au Sénégal.

conclusion

Depuis l'accession à l'indépendance, la stratégie de développement appliquée au Sénégal a visé à transformer profondément le système productif et l'appareil administratif ; elle a conduit à une politique d'investissements qui se sont révélés, par la suite, massifs, peu réalistes et d'une faible efficacité. Un fossé s'est creusé progressivement entre les structures de production – alimentaires en l'occurrence – et les structures de consommation. Il en est résulté un approfondissement du déséquilibre entre la production intérieure et la demande globale au sein de laquelle prédominait une consommation finale excessive et, par voie de conséquence, un accroissement du déficit en ressources. Celui-ci sera artificiellement entretenu et financé par le binôme aide publique-endettement extérieur, le boom pétrolier ayant favorisé des emprunts publics à des taux relativement faibles.

Dans ce contexte, le Sénégal, accusant un niveau élevé d'endettement sans être producteur de pétrole, va avoir de plus en plus de mal à boucler ses exercices budgétaires. Il lui a fallu emprunter pour rembourser les emprunts passés, à des taux qui promettaient d'engendrer de nouvelles difficultés. Faute de remède radical, cette situation vouait irrémédiablement le pays à la faillite. S'y ajoutait, autre facteur aggravant, l'énorme distorsion entre l'affectation théorique et l'utilisation effective de la dette extérieure, ce qui n'a pas favorisé la formation de surplus nécessaire à l'amortissement régulier du service de cette dette. Cette situation risquait de conduire à une crise de paiements dont la perpétuation, si rien n'était entrepris, pouvait déboucher sur une cessation de paiements entraînant un retrait des financements extérieurs et un effondrement des importations, avec toutes les incidences prévisibles sur la production, compte tenu des nombreux secteurs qui recourent à des biens d'équipement importés.

Les dépenses publiques sont dans un certain nombre de cas indispensables, notamment en ce qui concerne le financement des activités régaliennes des Etats (sécurité, éducation, santé), mais elles peuvent également se révéler d'une utilité contestable. De ce fait, le principal enseignement de la présente étude est que les dépenses publiques peuvent favoriser la croissance des économies de l'UEMOA

lorsqu'elles sont destinées aux investissements, mais sont également susceptibles de la freiner quand elles privilégient la consommation.

Un tel constat pose deux problèmes, d'une part, celui du seuil au-delà duquel les dépenses de consommation, indispensables au fonctionnement des administrations publiques, deviennent nuisibles à la croissance économique et, d'autre part, celui de la destination effective des engagements de dépenses effectués.

Ces préoccupations (confère *supra*, commentaires des résultats) expliquent pour une large part, l'insistance des bailleurs de fonds sur la nécessité d'une gestion saine et transparente des finances publiques par les représentants des pouvoirs publics des pays de l'Union. Ainsi, il sera plus aisé de déterminer pour chaque pays, le montant minimal de dépenses publiques de consommation et d'investissement nécessaire au soutien de son activité économique à court terme et à la sauvegarde et l'accroissement de son potentiel de croissance à long terme.

Dans le même ordre d'idées, un enseignement important de la présente étude est la forte disparité observée au niveau de l'intensité de l'impact des dépenses publiques sur les différentes économies de l'Union. Ceci est préoccupant, dans la mesure où ces pays forment une union économique et monétaire, avec comme objectif important, la réalisation d'une convergence nominale, réelle et structurelle. L'intérêt premier de la convergence étant une meilleure transmission des mesures de politique communautaire à l'ensemble des économies, il paraît indispensable d'œuvrer pour l'accélération de son processus, notamment du point de vue de l'équité devant sous-tendre les bénéfices que chaque pays est en droit d'attendre des projets communautaires qu'il contribue à financer.

En outre, l'examen des différentes forces de rappel (ou coefficients de correction d'erreur) des équations du modèle à correction d'erreur, montre une forte hétérogénéité des délais de réponse de la croissance économique aux dépenses publiques dans les différents pays de l'Union. La recherche d'une convergence accrue des économies de l'Union paraît être à cet égard, la solution idoine susceptible de faire bénéficier les économies de l'Union des initiatives communautaires, à un rythme identique.

Par ailleurs, il convient d'insister sur l'exigence d'amélioration de la coordination des politiques de dépenses publiques des différents Etats de l'Union, afin de bénéficier des externalités positives engendrées par les dépenses d'investissement public effectuées par chaque pays. En effet, la présente étude met en exergue le rôle majeur joué par les dépenses d'investissement public dans la croissance des économies de l'Union. Or, une des principales caractéristiques de ce type d'investissement est qu'il engendre des externalités : une route construite au Burkina peut être utile au Mali, même si le Mali n'a pas participé au financement de sa construction. Ainsi, dans le cadre de la réalisation du marché unique sous-régional, une politique coordonnée de transport entre plusieurs pays pourrait permettre de développer des synergies susceptibles d'accroître le rendement économique et social des investissements publics effectués par chaque Etat. Il en va de même des politiques d'éducation et de santé.

La question relative à la qualité des dépenses publiques mérite également d'être posée, dans un contexte de raréfaction des sources de financement des dépenses. En effet, si la dépense publique est indispensable dès lors que le fonctionnement des marchés privés ne permet pas d'atteindre l'objectif social collectif, notamment du fait de ce qu'il est convenu d'appeler « les défaillances du marché », il n'en demeure pas moins indispensable de veiller à son utilisation effective dans les secteurs prioritaires pour la croissance à long terme et le développement, que sont l'éducation, la santé, les infrastructures de transport, et de manière générale, les dépenses sociales. L'optique de la présente étude a été de privilégier l'impact macroéconomique des dépenses publiques. Une attention particulière devrait être portée sur les aspects microéconomiques et sectoriels, afin de réaliser une évaluation exhaustive de l'impact des dépenses publiques sur la croissance des économies de l'Union.

BIBLIOGRAPHIE

- A. DIAGNE ; G. DAFPE (éds) « Le Sénégal en quête d'une croissance durable ».
- AGENOR P-R. (2000) « *L'économie de l'ajustement et de la croissance* », Mimeo Banque Mondiale, Washington, 2000, 848P.
- AMIN S: « La Faillite du Développement en Afrique et dans le Tiers Monde » HARMATTAN. 1989
- AMIN A. A. (1989): « Cameroon's Fiscal Policy and Economic Growth ».AERC. Paper N°85. Nairobi
- ASCHAUER D.A. (1989) « Does Public Capital Crowd out Private Capital ? », *Journal of Monetary Economics*, 24 (7), 1989, PP.171-188.
- ASCHAUER D.A. (1989) « Is Public Expenditure Productive? », *Journal of Monetary Economics*, 25, 1989, PP.177-200.
- Banque Mondiale (1984) : « Mémoire économique sur le Sénégal » Dakar, M.E.F. Novembre 1984
- Banque Mondiale (1992) : « Rapport d'actualisation macroéconomique sur le Sénégal Dakar » M.E.F. le 17 Aout 1992
- Banque Mondiale (2002) « *Qualité de la croissance* », De Boeck Université, Bruxelles, 2002, 282P.
- BARRO R. (1990) « Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth », *Journal of Political Economy*, Vol.98, N°5, Octobre 1990, PP.103-125.
- BARRO R. (1991) « Economic Growth in a Cross Section of Countries », *Quarterly Journal of Economics*, 106, Mai 1991, PP.407-443.
- BARRO R. (1997) « *Determinants of Economic Growth* », MIT Press, Cambridge, Mass., 1997.

- CASELLI F., ESQUIVEL G., LEFORT F. (1996) « Reopening the Convergence Debate : A New Look at Cross-Country Growth Empirics », *Journal of Economic Growth*, N°1, Septembre 1996, PP.363-390.
- COMIMUUIER J.M. et LAMOTTE H.: ((Finances publiques, le budget de l'Etat.PUF. Seplembre 1997.
- CROIS R.: «Finances Publiques ». Paris, CUJAS. 1994
- DEVARAJAN S., SWAROOP V., ZOU H. (1996) « The Composition of Public Expenditure and Economic Growth », *Journal of Monetary Economics*, 37, Avril 1996, PP.318-344.
- EASTERLY W., REBELO S. (1993) « Fiscal Policy and Economic Growth : An Empirical Investigation », *Journal of Monetary Economics*, (32), Décembre 1993, PP.417-458.
- EASTERLY W., LOAYZA N., MONTIEL P. (1997) « Has Latin America's Post Reform Growth been Disappointing ? », *Journal of International Economics*, (43), Novembre 1997, PP.287-311.
- GHURA D., HADJIMICHAEL M. (1996) « Growth in Sub-Saharan Africa », *IMF Staff Papers*, 43 (3), 1996, PP. 605-631.
- GILLES D. « Le Sénégal peut-il sortir de la crise? », Edition KARTHALA, 1994
- GUELLEC D., RALLE P. (1997) « *Les nouvelles théories de la croissance* », Editions la Découverte, collection Repères, Paris, 1997.
- JAMISON D., LAU L. (1982) « *Farmer Education and Farm Efficiency* », J. Hopkins University Press, Baltimore, 1982.
- KAKO KOSSIVI NUBUKPO (Décembre 2003) « dépenses publiques et croissances des économies de l'UEMOA »
- KHAN M., KUMAR M. (1997) « Public and Private Investment and the Growth Process in Developing countries », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* (59), Février 1997, PP.69-88.
- KNIGHT M., LOAYZA N., VILLANUEVA D. (1993) « Testing the Neoclassical Theory of Economic Growth », *IMF Staff Papers*, (40), Septembre 1993, PP.512-541.

KONE S. (1998) « L'impact des politiques monétaire et budgétaire sur la croissance dans les pays de l'UEMOA », *Document d'Etude et de Recherche*, DER/98/03, BCEAO, Juin 1998.

LOGOSSAH K. (1994) « Capital humain et croissance économique : une revue de la littérature », *Economie et Prévision*, 5 (116), 1994, PP. 17-34.

LUCAS R. (1988) « On the Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, (22), 1988, PP.3-42.

NDIAYE D. et al. (1996):«Les problèmes macroéconomiques du Sénégal: l'approche "causes - effets"».GTZ.

NELSON M., SINGH R. (1994) « The Deficit-Growth Connection : Some Recent Evidence from Developing Countries », *Economic Development and Cultural Change*, 43, Octobre 1994, PP.167-191.

NGUYEN CHANH TAM. «Finances Publiques Sénégalaises». Edition HARMAHAN.

N'KODIA C., SARR F. « Place et rôle des pactes de convergences face aux nouveaux dispositifs budgétaires de financement du développement en zone franc »

OJO O., OSHIKOYA T. (1995) « Determinants of Long Term Growth : Some African Results », *Journal of African Economies*, 4 (2), 1995, PP.163-191.

OUATTARA W. (2006): « Dépenses Publiques et Croissance Economique Dans les Pays de L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ». Abidjan, Université de COCODY.

RAJHI T. (1996) « *Dynamique des politiques de croissance* », Economica, Paris, 1996, 274P.

RAJKUMAR A., SWAROOP V. (2002) « Public Spending and Outcomes : Does Governance Matter ? », *World Bank Development Research Group, Working Paper* N°2840, Mai 2002, 30P.

RATS.6 logiciel économétrie

RODRIK D. (1998) « Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa », *Working Paper* N°6562, *National Bureau of Economic Research*, Mai 1998.

ROMER P. (1990) « Endogeneous Technological Change », *Journal of Political Economy*, (98), 1990, PP.571-5102.

SAREL (1996) «Nonlinear Effects of Inflation on Economic Growth», *IMF Staff Papers*, 43 (1), PP.199-215.

SARR F. (novembre 2006), « la coordination des politiques macroéconomiques en union monétaire : le cas de l'UEMOA »

SOULE. G.: « qu'est ce que l'économie politique?». Nouveaux Horizons.

TANZI V., ZEE H. (1997) «Fiscal Policy and Long-Run Growth», *IMF Staff Papers*, Vol.44, Juin 1997, PP.179-209.

TCHIN N. (2006): « l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique togolaise ». IDEP.

TENOU K. (1999) «Les déterminants de la croissance à long terme dans les pays de l'UEMOA», *Notes d'Information et Statistiques*, Etudes et Recherches, N°493, BCEAO, Juin 1999.

THOMAS J.P « les politiques économiques au xx ième siècle ». ARMAD COLIN mars 1990.

Annexes

Tableau 2 - Opérations financières de l'État (en pourcentage du PIB)

	1998	2003	2004	2005	2006(e)	2007(p)	2008(p)
Recettes totales (avec dons)^a	18.3	20	20.5	21.1	21.8	21.8	21.8
Recettes fiscales	14.9	17	17.5	18.9	19.4	19.3	19.4
Dons	2.8	1.9	2.1	1.7	1.7	1.6	1.8
Dépenses totales (et prêts nets)^a	18.6	21.6	23.1	24.3	27.2	26.1	26.2
Dépenses courantes	10.4	13.3	13.1	13.9	15.9	14.9	14.8
<i>Sans les intérêts</i>	9.3	12.2	12	13	15.2	14	13.9
Salaires	5.4	5.1	5.2	5.6	5.7	5.6	5.5
Paiements d'intérêts	1.2	1.1	1.1	0.9	0.8	0.9	0.9
Dépenses en capital	6.6	8.5	9.7	10	10.9	11	11.3
Saldo primaire	0.9	-0.5	-1.5	-2.3	-4.7	-3.4	-3.5
Saldo global	-0.3	-1.6	-2.6	-3.2	-5.5	-4.3	-4.4

a. Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

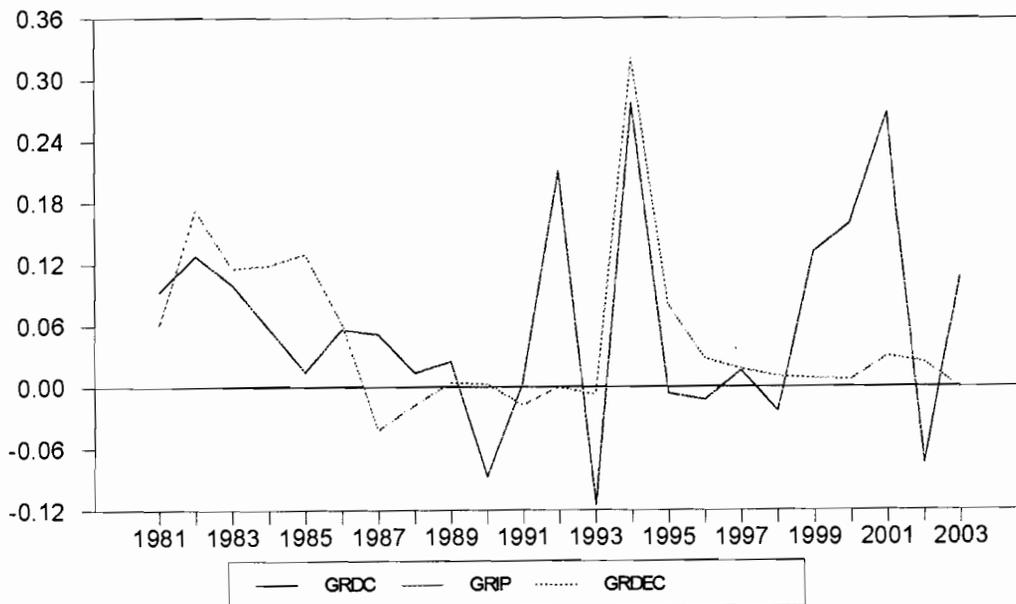
Source : Données de la GPEE ; calculs des auteurs pour les estimations (e) et les prévisions (p).

<http://dx.doi.org/10.1787/256137145034>

Table 5.1: Impact d'une hausse des dépenses d'investissement sur la croissance économique (effet multiplicateur)^{n/}

	Scénario 1 :		Scénario 2 :		Scénario 3 :		Scénario 4 :		Scénario 5 :	
	Hausse de 585 milliards de FCFA des dépenses d'investissement	de	Hausse de 100 milliards de FCFA des dépenses d'investissement dans les transports routiers	de	Hausse de 100 milliards des dépenses d'investissement dans l'agriculture	de	Hausse de 100 milliards des dépenses d'investissement dans la santé	de	Hausse de 100 milliards des dépenses d'investissement dans les transports routiers avec une diminution de moitié de la capacité d'absorption	de
Taux de croissance additionnel	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
	3.6%	1.3%	0.7%	0.3%	0.4%	0.2%	0.6%	0.3%	0.3%	0.2%

Note : n/ Pour plus de détails sur les hypothèses utilisées, voir Annexe 4.



Source : S.M.DIA

années	DC	IP	IHPC	DEC	PIB réel
1980	151,3	184,9	38,2	88	1868,6
1981	165,4	238,3	40,5	62,2	1963,3
1982	186,6	346,9	47,5	63	2117,3
1983	205,3	316,8	53	64,6	2004,6
1984	217,1	341,9	59,3	69,9	2079,6
1985	220,3	385	67	85,6	2147,9
1986	232,7	267,2	71,2	96	2214,8
1987	244,7	303,4	68,2	99,6	2349,8
1988	248,1	336,5	67	100,2	2335,9
1989	254,3	331,2	67,3	102,8	2428,8
1990	232,1	346,2	67,5	101,3	2412,4
1991	232,9	356,6	66,3	106,1	2474
1992	282	362	66,3	121,9	2504,8
1993	249,5	390,7	65,8	97,6	2537,3
1994	318,6	407,6	86,9	73,7	2536,9
1995	316,6	389,8	93,9	106,8	2673
1996	312,6	418,5	96,5	115,9	2726,7
1997	317,6	390,6	98,2	138,2	2811,9
1998	310,1	504,7	99,2	143,4	2977,8
1999	351,1	518,4	100	190,2	3166,8
2000	407,2	574	100,7	144,4	3268,1
2001	516,648	591,6	103,7	169,1	3417,8
2002	478,2	603,2	106,2	178,1	3440,2
2003	529,45	606,4	106,1	250,1	3669,4
2004	553,9	662	106,7	274,7	3874

SOURCE : ANSD

Series	Obs	Mean	Std Error	Minimum	Maximum
DC	24	290.849917	103.053842	151.300000	529.450000
IP	24	396.350000	114.953681	184.900000	606.400000
IHPC	24	76.520833	21.519192	38.200000	106.200000
DEC	24	115.362500	45.701249	62.200000	250.100000
PIBRéEL	24	2588.654167	505.320512	1868.600000	3669.400000

Linear Regression - Estimation by Least Squares

Dependent Variable PIBRÉEL

Annual Data From 1981:01 To 2003:01

Usable Observations 23 Degrees of Freedom 18

Centered R**2 0.190362 R Bar **2 0.010442

Uncentered R**2 0.973549 T x R**2 22.392

Mean of Dependent Variable 2619.9608696

Std Error of Dependent Variable 492.3045221

Standard Error of Estimate 489.7273980

Sum of Squared Residuals 4316992.6377

Regression F(4,18) 1.0580

Significance Level of F 0.40561092

Durbin-Watson Statistic 0.417880

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif
1. Constant	2587.279923	147.196335	17.57707	0.00000000
2. GRDC	1223.218079	1112.343272	1.09968	0.28596356
3. GRIP	-118.330844	759.686283	-0.15576	0.87795355
4. GRDEC	748.154820	591.432971	1.26499	0.22200846
5. IHPCDIFF	-27.637714	23.612218	-1.17048	0.25707037

Source : Rats

tables des matières

INTRODUCTIONP 3

CHAPITRE I Les inter-relations entre dépenses publiques et croissances économiques au Sénégal.....P 9

Section I : Impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal.....P 10

A) Les dépenses publiques, source de croissance économique.....P 11

1) L'investissement de l'Etat un facteur de dynamisme économique.....P 11

2) La réduction des dépenses publiques improductives.....P 13

B) Thèse des dépenses publiques improductives.....P 14

1) Approche théorique des dépenses publiques improductives.....P 14

2) L'inefficacité des dépenses publiques au Sénégal.....P 16

Section II : Evolutions des dépenses publiques et du taux de croissance économique au Sénégal.....P 17

A) Les périodes avant dévaluation.....P 19

1) La période du plan de redressement économique et financier (PREF).....P 19

2) La période du plan d'ajustement à moyen et long terme (PAMLT).....P 20

B) La période de la dévaluation.....P 27

1) La période avant la réforme des finances publiques.....P 27

2) La période après la réforme des finances publiques.....P 29

CHAPITRE II : Dépenses publiques et croissance économique : Revue de la littérature.....P 34

Section III : Revue théorique.....P 35

A) Analyse théorique des inter-relations entre dépenses publiques et croissance économique.....	P 35
1) La classification des dépenses publiques.....	P 35
2) L'étude des liens théoriques.....	P 38
B) L'évolution plus rapide des dépenses publiques par à la croissance économique.....	P 42
1) la prise en compte des dépenses publiques dans les modèles récents de croissance.....	P 42
2) Des résultats controversés pour les pays en développement.....	P 44
<u>Section IV : L'impact du cadre réglementaire encadrant les politiques budgétaires dans l'UEMOA sur le niveau et la qualité des dépenses publiques au Sénégal.....</u>	
P 46	
1) La Phase initiale de la surveillance multilatérale [1994 – 1999].....	P 47
2) L'efficacité de la règle budgétaire.....	P 49
<u>CHAPITRE III : Estimation de l'impact des dépenses publiques sur la croissance économique au Sénégal.....</u>	
P 60	
<u>Section V : Méthodologie économétrique.....</u>	
P 61	
A) contexte d'élaboration du modèle.....	P 61
1) La spécification empirique.....	P 61
2) Les variables du modèle.....	P 62
B) Les données et la méthode d'estimation.....	P 62
1) Ecriture de l'équation.....	P 62
2) Résultats de l'estimation et commentaires.....	P 63
CONCLUSION.....	P 66
BIBLIOGRAPHIE.....	P 70
ANNEXES.....	P 75