

## **LA PROBLEMATIQUE DE L'AIDE BUDGETAIRE AU SENEGAL.**

**Par**  
**Mouhamet FALL**  
**Docteur d'Etat en Droit**  
**Maître-assistant à la faculté des sciences juridiques et politiques,**  
**Université Cheikh Anta Diop de Dakar/Sénégal.**

Chaque année, le législateur sénégalais autorise, dans la loi de finances, le Président de la République à contracter des emprunts et à recevoir des dons au nom de l'Etat. La formule est heureuse ; elle est consécutive à l'institutionnalisation du pouvoir. Ces ressources constituent de l'aide budgétaire, c'est-à-dire «un transfert de ressources entre deux pays, se manifestant par des prêts, des investissements, voire des dons»<sup>(1)</sup>.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.U.D.) a fait la typologie suivante de l'aide, à partir de sa finalité. Ainsi on peut distinguer :

- l'aide aux investissements destinée à financer les projets d'investissements publics et d'appui institutionnel ;
- l'aide hors projets : c'est un aspect de l'ajustement structurel. Elle est destinée aux rééquilibrages macro-économiques. Sa mise en place implique des réformes économiques, institutionnelles et/ou la réalisation de certaines performances au sein des finances publiques. Elle est liée à la flexibilité de l'emploi, à la suppression des monopoles et à la privatisation d'entreprises publiques ;
- la coopération technique qui consiste à mettre à la disposition des pays sous développés une assistance technique plutôt qu'une aide financière;
- l'aide alimentaire, dite structurelle lorsqu'elle a un impact direct et immédiat sur la balance des paiements ; elle est, alors, assimilable à l'aide à l'ajustement. L'aide alimentaire est considérée comme une aide au développement quand les recettes tirées de sa vente sont versées à un fonds de contrepartie pour le financement de projets de développement.

Les dons servent au financement de la coopération technique et les prêts sont destinés à l'ajustement structurel et aux investissements. Ces deux formes d'aide sont complétées par l'assistance bilatérale. Toutes doivent être distinguées des emprunts à moyen et court terme pour deux raisons principales : d'une part, ce ne sont pas de véritables ressources et relèvent d'opérations blanches et d'autre part, elles ne sont pas visibles dans la loi de finances.

L'aide budgétaire est l'expression «de la difficulté du prélèvement sur les contribuables» des pays sous-développés<sup>(2)</sup> et «la facilité du prélèvement sur les contribuables des pays développés»<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Ahmed SILEM et Jean-Marie ALBERTINI, *Lexique économique*, p. 17.

<sup>(2)</sup> Id., p. 391.

Le recours à cet instrument de financement budgétaire s'explique aussi par le fait que la situation économique des pays développés a toujours eu un retentissement sur les rentrées fiscales des pays sous - développés en général, et en particulier sur celles des pays africains. La morosité économique entraîne la raréfaction des moyens fiscaux, qui rend nécessaire le recours encore plus intensif à l'aide extérieure et l'inévitable creusement des déficits.

L'aide publique est à la fois le fondement et le moteur des relations internationales « Nord-Sud ». Elle donne aussi la limite du concept constitutionnel de souveraineté dans l'Etat. Elle en fait un mythe, l'Etat n'a plus « la compétence de ses compétences ».

L'aide publique a joué un double rôle pour les finances publiques sénégalaises. Elle est un Janus pour l'équilibre budgétaire. Par l'injection de flux financiers, elle a contribué à soulager les lois de finances (I). Cependant, une partie très substantielle de cette aide implique une contrepartie : la dette publique qui a été et reste encore un facteur négatif qui dessert la discipline budgétaire (II).

### **I.- L'aide budgétaire, un moyen de soulager les finances publiques**

Le Sénégal voit dans cette manne financière un succédané à l'improductivité fiscale et à l'impossibilité de créer de nouveaux impôts ou d'élever les taux <sup>(4)</sup>. Ainsi, elle a constitué une prime à l'absence d'effort fiscal (A) et un substitut à l'impôt (B).

#### **A. Une prime à l'absence d'effort fiscal**

M. Ph. NGAOSYVATH considère l'aide budgétaire comme «une prime à l'absence d'effort fiscal» (5). Le Sénégal y a, toujours, massivement recouru. En 1987, la population sénégalaise représentait 1,5% de la population subsaharienne et attirait 40,8% de l'ensemble de l'aide publique au développement de la sous région. Le ratio de l'aide par habitant était de 82 dollars/hab. en 1988, alors qu'il n'était que de 59 dollars/hab. en 1984. Dans la même période, ce ratio était de 20 dollars en 1984 et 32 dollars en 1988, pour l'ensemble de la sous région ouest africaine. L'aide budgétaire représentait, pendant la période 1987-1988, 59% du financement extérieur correspondant à 25% des dépenses totales de cette année. Elle aurait atteint un nouveau record d'environ 390 millions de dollars en 1988-1989.

---

<sup>(3)</sup> Ibid.

<sup>(4)</sup> Jean-Baptiste FOSTING, *Le pouvoir fiscal en Afrique*, L.G.D.J., 1995, pp. 220-221.

<sup>(5)</sup> Pheuiphanh.NGAOSYVATH, *Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement*, L.G.D.J. 1975 p.390.

Le recours à l'aide comme substitut aux «moins-values» fiscales s'est encore ressenti en 1993. Le déficit de recouvrement des recettes fiscales étant de 30,4 milliards de f. C.F.A., les dérapages sur les dépenses en capital de 32,2 milliards, de matériel de 11,5 milliards et sur la masse salariale de 11,8 milliards, il fallait recourir aux ressources extérieures. Ainsi, pour parer à toute éventualité, les autorités sénégalaises ont sollicité 69,9 milliards de f. C.F.A. Elles ont pu mobiliser 55,7 milliards, alors que les besoins étaient de 55,5 milliards de f. C.F.A.<sup>(6)</sup>.

La moyenne des emprunts a été de 249,593 milliards de f. C.F.A sur la période 1990 à 1994, et de 266,185 milliards de f. C.F.A. sur celle de 1994 à 1999.

<sup>(7)</sup> Année	1990-1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Emprunts	250,854	249,462	171,50	179,60	298,30	273,60	283,028	292,60	267,40

Ces montants témoignent de l'efficacité et de la promptitude du Sénégal dans la mobilisation de l'aide extérieure. Cette efficacité est d'autant plus évidente qu'en 1995 le Sénégal devait recevoir 750 milliards de f. C.F.A. d'aide budgétaire, alors que les besoins extérieurs résiduels ne devaient pas dépasser 40 milliards.

Les ressources tirées de l'aide extérieure constituent autant un palliatif de l'insuffisance des recettes fiscales qu'un substitut aux fonctions d'impôts.

## **B. Un substitut aux fonctions d'impôt.**

Les emprunts et dons contractés chaque année pour assurer la **trésorerie** de l'Etat sont égaux au montant du déficit de la caisse autonome d'amortissement et au besoin de financement des dépenses d'investissement dont le Trésor n'est pas comptable assignataire<sup>(8)</sup>. Mais bien plus, l'aide budgétaire a permis de financer aussi bien les charges normales (1) que le déficit budgétaire (2).

### **1. Un moyen de financer les charges normales.**

La Banque mondiale a pu relever que le financement extérieur des dépenses publiques est passé de 31,8% en 1981-1982 à 41% en 1990-1991.

Il a profité aux dépenses de fonctionnement. C'est ainsi que les recettes extérieures et, en particulier, l'aide budgétaire destinées aux dépenses de fonctionnement ont nettement augmenté durant les années 80. Les dons au

<sup>(6)</sup>Rapport de la Commission des finances sur la loi de finances rectificative 1993, p. 3.

<sup>(7)</sup> Cf. les lois de finances des années considérées.

<sup>(8)</sup> Article 1-II de toutes les lois de finances.

titre des dépenses de fonctionnement ont atteint 57,9% de l'ensemble des dons et 6% des recettes totales <sup>(9)</sup>. En 1987-1988, l'aide budgétaire était pratiquement consacrée aux dépenses de fonctionnement. Cette option était liée aux programmes d'ajustement structurel mis en place.

Après la dévaluation du franc C.F.A, qui était une des conditions de la reprise des financements bilatéraux et multilatéraux, une convention d'assistance financière de 10 milliards de F.C.F.A. a été signée avec la Caisse française de développement. C'était une mesure d'accompagnement de la dévaluation. Ces fonds ont été affectés à des dépenses prioritaires et répartis comme suit : 2,5 milliards de f. C.F.A. pour le financement des achats de médicaments au titre du budget du ministère de la santé, 1,5 milliards pour les dépenses de fonctionnement des écoles et 6 milliards pour le paiement des arriérés de l'Etat à l'égard des entreprises <sup>(10)</sup>. Cette aide était étroitement articulée aux apports financiers des autres bailleurs de fonds.

Au début de la décennie 1990, les dons extérieurs ont servi uniquement à financer les dépenses d'équipement.

A partir de 1997, l'essentiel de l'aide extérieure devait être orienté vers l'investissement <sup>(11)</sup>. Les prêts et subventions qui étaient alloués au Sénégal devaient désormais être affectés, directement, à des projets publics et privés. On a pu constater une mauvaise utilisation de ces ressources parce qu'elles ont été consacrées à des dépenses peu profitables au développement économique et social. Elles ont profité à des secteurs qui auraient pu être couverts par des ressources intérieures. Elles sont aussi mal utilisées parce que, même affectées à des dépenses d'investissement, elles finançaient de considérables dépenses de fonctionnement.

Un problème de financement extérieur du déséquilibre se pose. En plus des questions d'obtention des prêts et du remboursement de la dette et de son service, il s'agit de la capacité d'absorption et de l'efficacité marginale du capital. Pour ne pas perdre les financements acquis, le Sénégal a pris l'habitude de consommer rapidement les crédits obtenus, même si c'était aux risques de malversations ou de détournement de finalité. Ainsi, un fonds koweïtien d'un montant de 39 milliards de f.C.F.A., destiné à soutenir la balance commerciale, aurait disparu dans la trappe des déficits, et le peuple sénégalais paie aujourd'hui les intérêts en attendant que les générations futures endossent les annuités au titre du principal <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Banque mondiale, rapport sur le développement, partie Sénégal, p. 12

<sup>(10)</sup> *Le Soleil* du 3 mars 1994.

<sup>(11)</sup> *Le Soleil* du 18 juillet 1995.

<sup>(12)</sup> *Témoin*, n°148 du lundi 7 juin 1993, p.4.

## 2. Un moyen de financer le déficit budgétaire

Les ressources normales sont inférieures aux dépenses de la loi de finances. Les déficits s'installent et s'accroissent d'année en année. En 1995 la loi de finances disposait qu'ils seront financés par diverses ressources de trésorerie identifiées et assurées par tirage sur le FMI et prêts d'ajustement. Aux termes de l'article premier –II des lois de finances, le montant des emprunts est toujours égal au montant du déficit global. Ainsi, l'aide budgétaire a servi quantitativement et qualitativement les déficits. Ce procédé a été «justifié à l'origine par l'idée que le déficit devait, pour ne pas présenter un caractère inflationniste, être couvert par de «l'épargne vraie»<sup>(13)</sup>. C'est ainsi que les bailleurs de fonds ont soutenu par des financements exceptionnels et substantiels les finances publiques ; ces financements auront eu un impact sur le déficit budgétaire<sup>(14)</sup> qu'ils ont permis d'amoindrir.

Ensuite, on doit reconnaître que l'aide budgétaire a finalement remplacé les considérables emprunts commerciaux que le Sénégal a contractés à la fin des années 70 et au début des années 80<sup>15</sup>. Elle a contribué à réduire les obligations au titre du service de la dette à long terme et a limité le niveau des dépenses publiques. L'impact des financements exceptionnels sur le déficit budgétaire durant la période 1980-1990 a été présenté comme suit par la Banque Mondiale<sup>(16)</sup> :

---

<sup>(13)</sup> Jean-François PICARD, *Finances publiques*, Litec, 1997, p. 194.

<sup>(14)</sup> *Rapport de la Banque mondiale* sur les dépenses publiques, op. cit. p. 12.

<sup>(15)</sup> L'endettement envers les banques commerciales dans les années 70 s'expliquait par quatre raisons. D'abord par le principe de la prime à l'emprunteur, les taux d'intérêt faibles, voire négatifs ; ensuite par le besoin de renforcer les capacités d'endettement pour faire face à l'accroissement des exportations vers les pays développés, encouragé par le prix soutenu des matières premières ; ensuite par l'apparition des pétrodollars qu'il fallait recycler ; et enfin par la faiblesse de l'épargne intérieure qui trouvait son explication dans les facteurs suivants : l'épargne publique inexistante à cause du déficit des administrations publiques, l'épargne des ménages non constituée du fait de l'expansion démographique et de la modicité des revenus ; l'épargne du tissu de production pratiquement inexistante du fait de la faiblesse du tissu industriel et du mode de gestion des entreprises.

<sup>(16)</sup> *Rapport de la Banque mondiale* sur les dépenses publiques, op. cit. pp. 12 à 15

Années	1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990
Recettes/PIB	18,0%	17,7%	16,8%	16,7%
Recettes/PIB à l'exclusion des recettes exceptionnelles dues au pétrole <sup>17</sup>	15,4%	15,1%	14,1%	14,6%
Déficit/PIB sur la base des engagements et compte non tenu des dons	-2,5%	-2,6%	-4,3%	-4,3%
Déficit/PIB à l'exclusion des recettes exceptionnelles dues au pétrole et compte non tenu des dons extérieurs	-5,8%	-5,3%	-6,0%	-5,7%

Le déficit est passé de 154 milliards de f. C.F.A. en 1994 à 51 milliards en 1997, et ce, grâce à la prise en charge, par les bailleurs de fonds publics et privés, d'arriérés de paiement au titre de la dette interne et extérieure. Il est ainsi clair que l'impact du financement par l'aide était manifeste, même s'il tend à décroître. «Le financement extérieur total, y compris celui du FMI, est passé de 191,7 milliards de f. C.F.A. en 1995 à 82,8 milliards en 1996 ; d'une part, les rééchelonnements et assimilés baissaient de 63,9 milliards en 1995 à 35,4 milliards en 1996 et d'autre part, les financements exceptionnels multilatéraux, de 99,1 milliards en 1995 passaient à 42,4 milliards en 1996 ; enfin les financements exceptionnels bilatéraux connaissaient une chute brutale de 28,7 milliards en 1995 à 5 milliards en 1996. La baisse progressive des concours extérieurs affectés à l'aide budgétaire continue d'être une contrainte pour l'équilibre des finances publiques, mais reste en cohérence avec l'objectif de retour à la viabilité financière» <sup>(18)</sup>.

L'aide budgétaire destinée à combattre le déficit budgétaire a pris fin depuis 1997. Cependant, on a constaté que le déficit de 53,5 milliards de f CFA de la loi de finances en 1998 est financé par diverses ressources de trésorerie identifiées et assurées par le rééchelonnement du Club de Paris, les tirages sur le F.M.I., les prêts d'ajustement structurels de la Banque mondiale et les dons d'ajustement du Japon <sup>(19)</sup>.

Du fait qu'une partie, la plus importante, reçue sous forme de prêt, doit être remboursée et comporte un service d'intérêt <sup>(20)</sup>, l'aide n'a contribué à remédier aux déséquilibres budgétaires que de façon temporaire.

<sup>(17)</sup> Les recettes pétrolières ont fortement joué sur la réduction du rapport déficit budgétaire/PIB. La baisse du prix du pétrole sur le plan international aurait dû entraîner la baisse des coûts des facteurs énergétiques pour les consommateurs sénégalais. Mais c'est le contraire qui a été constaté, parce que ces recettes jouaient un grand rôle dans l'équilibre du budget. Des prix élevés ont été maintenus sans se soucier de la compétitivité des entreprises qui devaient être un maillon important dans le désengagement de l'Etat.

<sup>(18)</sup> Exposé des motifs de la loi de finances 1996, p.12.

<sup>(19)</sup> Exposé des motifs de la loi de finances 1998, pp. 1-2.

<sup>(20)</sup> Jean-François PICARD, *Finances Publiques*, op. cit., p. 192.

## **II – L'aide publique, un facteur de déséquilibre financier**

Par nature, l'aide budgétaire, surtout quand elle prend la forme du prêt, a implique une contrepartie, le remboursement du capital et le paiement des intérêts. Cependant, devant « l'effet ciseaux » constitué par la hausse des taux d'intérêts et la baisse des cours des matières premières (surtout pour l'arachide), et donc de la capacité de remboursement de l'Etat sénégalais, l'endettement se transforme très vite en un surendettement qui étrangle les finances publiques, l'économie et finalement l'Etat.

Le processus du surendettement a commencé en 1978. C'est pourquoi «en complément de l'aide du STABEX, à hauteur de 5 milliards de f.C.F.A., le gouvernement a (...) engagé des pourparlers avec le F.M.I. pour bénéficier de la deuxième tranche fiduciaire et de diverses autres facilités»<sup>(21)</sup>. L'emprunt des générations passées constitue l'essentiel de la dette publique<sup>22</sup> d'aujourd'hui qui grève lourdement le budget de l'Etat. Cette dette constitue le principal facteur de l'alourdissement des déficits publics (A). Une telle situation appelle une gestion rigoureuse (B).

### **A- La lourdeur de la dette**

Le service de la dette, qui représente les charges annuelles de remboursement du principal et du paiement des intérêts, grève lourdement les recettes budgétaires. Le ratio service de la dette publique sénégalaise sur les recettes fiscales fut de 18,6 % en 2002 contre 15,3 en 2001. Le stock de la dette est très élevé bien qu'il soit passé de 78,8 % du PIB nominal en 1999 à 71,9 % en 2000<sup>(23)</sup>. En 2002, l'encours de la dette publique totale sur PIB a été évalué à 69,7%<sup>24</sup>. Même si ce taux est inférieur à l'objectif de 75 % du PIB fixé dans le cadre du programme pluriannuel de convergence de l'UEMOA, il est somme toute élevé<sup>(25)</sup>.

Ainsi, le service de la dette grève lourdement le budget général<sup>(26)</sup>. Chaque année, au moins le quart des recettes fiscales est affecté à la C.A.A<sup>27</sup>. L'effet « boule de neige » de la dette oblige finalement les pouvoirs publics à recourir à de nouveaux emprunts pour rembourser la charge de la dette. De 1994 à

<sup>(21)</sup> Abdou DIOUF, *discours* de fin d'année, à l'occasion de la présentation de vœux, pour 1979.

<sup>(22)</sup> La dette publique comprend la charge en intérêt et le remboursement du principal des emprunts contractés éventuellement au titre des dépenses ordinaires ou des dépenses en capital, la dette viagère et les dépenses en atténuation de recettes<sup>(22)</sup>. Les crédits y afférents sont qualifiés, aux termes de l'article 10 de la loi organique relative aux finances publiques, de crédits évaluatifs.

<sup>(23)</sup>UEMOA, rapport d'exécution 2001 de la surveillance multilatérale, p. 55.

<sup>24</sup> Rapport UEMOA 2002, p. 61

<sup>(25)</sup> Maurice BASLE, *Le budget de l'Etat*, La Découverte, coll. repères, p. 89.

<sup>(26)</sup> Lucile TALLINEAU, *L'équilibre budgétaire*, Economica, 1994, p. XV.

<sup>27</sup> La Caisse autonome d'amortissement, compte d'affectation spéciale, est supprimée en 2002. Désormais, la dette publique a retrouvé sa place dans le budget général.

1999 la situation de la Caisse d'Amortissement s'est présentée comme suit <sup>(28)</sup> :

Années financières	MONTANT De la C.A.A.	Subventions et emprunts nécessaires pour l'équilibre de la CAA	
		Emprunts	Subvention du budget général
1994LFI	145,800	63,100	58,6
1995	202,000	106,800	83,000
1996	157,700	49,900	103,800
1997 LFI	182,900	52,640	127,260
1998	197,000	53,500	137,560
1999 LFI	153,000	110,200	36, 800

Par ailleurs, on peut relever une évolution en dents de scie du service ou du stock de la dette :

- **1990-1991** : un service de la dette de 102, 700 milliards de f. C.F.A., dont 84,000 milliards de dette extérieure et 23,500 milliards d'intérêts, soit 27,976 % des charges ; la dette intérieure était de 18,700 milliards de f.C.F.A., dont 5,100 milliards d'intérêt, soit 27,272 %<sup>(29)</sup>. Ces deux exemples montrent que les taux d'intérêts sont exorbitants et dépassent les taux de croissance du P.I.B.<sup>(30)</sup>

- **1991-1992** : le service est de 159,000 milliards de f. C.F.A., dont 108,600 milliards de dette extérieure avec 40,200 milliards d'intérêts, soit 37 % ; et la dette intérieure de 50,400 milliards de f.C.F.A. avec 33,500 milliards d'intérêts, soit 66,468%<sup>(31)</sup>. Durant la période 1991-1992, l'Etat a accumulé des arriérés de paiement intérieurs et extérieurs de 72,5 milliards de f. C.F.A.

- **1993** : l'encours de la dette, qui comprenait la dette de l'Etat ainsi que celles des organismes avalisés par l'Etat, était à 810 milliards de f. C.F.A., alors qu'il était auparavant de 1200 milliards. On avait conclu que le Sénégal était à une limite inférieure du ratio à partir duquel il y a endettement chronique. Cette position est difficilement acceptable, car la dette avoisinait 60% du P.I.B.

- **1994** : avec la dévaluation, le service de la dette extérieure a doublé<sup>(32)</sup>. Il était situé à 145,8 milliards de f. C.F.A. dans la loi de finances 1994<sup>(33)</sup> et celle de 1995 a constaté 212,7 milliards de f. C.F.A.<sup>(34)</sup>

<sup>(28)</sup>Cf. loi de finances des années considérées.

<sup>(29)</sup>Loi de finances 1990-1991, *op. cit.*, p. 335.

<sup>(30)</sup>Maurice BASLE, *Le budget de l'Etat*, *op. cit.*, p.88.

<sup>(31)</sup>Loi de finances 1991-1992 précitée, p.355.

<sup>(32)</sup>Les personnes physiques comme morales, publiques et privées ont vu le coût de leur consommation et de leur investissement complètement augmenté du fait de fortes composantes extérieures. L'Etat a dû subventionner grâce au filet social, qui est devenu aujourd'hui une ligne budgétaire normale, mais qui ne figure pas toujours dans le budget, les prix du riz, du pain, des médicaments et des dépenses d'enseignement pour éviter les répercussions sur les besoins fondamentaux des ménages. Il était de 15 milliards de f.C.F.A. en 1994 et de 10 milliards en 1995.

<sup>(33)</sup>Loi de finances 1994, *op. cit.*, p.456.

<sup>(34)</sup>Loi de finances 1995, précitée, p.18



- **1995** : le service de la dette fut de 205 milliards de f.C.F.A. après rééchelonnement, annulation et provision pour résorption d'arriérés. Le service de la dette intérieure s'est abaissé à 43,6 milliards de f.C.F.A. contre 71,6 milliards en 1994, grâce à la diminution des arriérés qui étaient estimés à 15 milliards ; le service de la dette extérieure est passé de 141,6 milliards de f. C.F.A. en 1994 à 164,2 milliards en 1995, services de la dette avalisée compris, à cause des échéances du Club de Paris reportées à cette année<sup>(35)</sup>.
- **1996** : le service de la dette est estimé à 160,7 milliards de f.C.F.A.
- **1997** : il repasse à 182,3 milliards de f. C.F.A.
- **1998** : le service de la dette se situe à 200 milliards de f.C.F.A., «compte non tenu de l'effet du traitement du stock de la dette envisagé avec le Club de Paris au cours du premier trimestre de l'année 1998»<sup>(36)</sup>.
- **1999** : le service annuel de la dette intérieure et extérieure, y compris les remboursements au FMI, s'élève à 133,7 milliards de f. C.F.A. Les autorités notent ainsi une baisse de 66,3 milliards de f. C.F.A., mais il s'agit simplement de différés de paiement, car cette baisse résulte de la restructuration de la dette au Club de Paris<sup>(37)</sup>.
- **De 1997 à 2003**, la dette extérieure totale est, respectivement pour chacune de ces sept années de 1984,8 ; 2113,5 ; 2227,7 ; 2227,4 ; 2219,8 ; 2248,8 ; 2237,0 et de 2412,4 milliards f. C.F. .A.

Devant une telle situation, il fallait réagir ; l'état du déficit a provoqué des mesures qui, malheureusement, n'ont pas permis, pour l'instant de remédier à la situation. Manifestement, l'Etat doit améliorer sa gestion.

## **B. Une amélioration inévitable de la gestion de l'Etat.**

L'endettement fut considéré comme le premier obstacle à surmonter dans la lutte contre les déficits publics. «Les coûts de plus en plus onéreux des capitaux privés ainsi que le niveau actuel du service annuel de la dette extérieure nous inciteraient, en fait de prêts internationaux, à une certaine prudence»<sup>(38)</sup>.

Devant ce constat et cette crainte de voir les efforts annihilés, des mesures ont été prises dans le cadre des différents plans d'ajustement structurel. Certaines l'ont été avant 1985 (1) et d'autres après 1985 (2).

### **1. Les mesures prises avant 1985.**

Dans le plan dit de stabilisation qui commence en 1978, les premières restrictions sont prises dans la manière de dépenser des pouvoirs publics. L'Etat surveille son train de vie par un encadrement du rythme de

<sup>(35)</sup>Id.

<sup>(36)</sup>Cf. exposé des motifs de la loi de finances 1998, op. cit., pp. 1, 2.

<sup>(37)</sup>Loi de finances 1999, op. cit., p. 918.

<sup>(38)</sup>DIOUF Abdou, discours cité.

consommation des crédits des départements ministériels. Ensuite, seuls peuvent être réalisés, durant une période de 3 ans, à compter de 1978, les projets économiques productifs et dotés d'un fort coefficient d'utilisation de main d'œuvre. Les emprunts sur le marché des capitaux privés à des conditions difficiles sont suspendus afin d'alléger le poids du service annuel de la dette. L'Etat évite, dans la mesure du possible, le recours aux préfinancements. Mais ces intentions louables ne sont pas suivies d'effet.

Vient le Programme d'ajustement à long et moyen terme (PALMT) selon lequel, désormais, les dettes contractées sont d'une durée supérieure à 10 ans. Durant le premier semestre de 1979, sur 15,6 milliards de f.C.F.A, seulement 4,65 milliards sont des emprunts d'une durée inférieure à 10 ans et les préfinancements étaient limités à l'indispensable. Cependant, ces mesures n'ont pas davantage connu le succès escompté et d'autres mesures vont entrer en application à partir de 1985.

## **2. Les mesures prises à partir de 1985.**

Le nouveau plan prend la dénomination de « Programme de redressement économique et financier » (PREF). Il veut réduire la dette extérieure par la recherche de l'autofinancement national des investissements, ensuite, son objectif est de contenir le ratio de la dette par rapport aux recettes d'exportation à 14 % et des recettes fiscales à 15%. Pour cela, les pouvoirs publics décident de gérer autrement la caisse autonome d'amortissement ; ainsi, ils conviennent :

- d'affecter des ressources suffisantes à la C.A.A. pour assurer le service de la dette et de lui accorder une autonomie pour améliorer le mécanisme de gestion externe ;
- d'effectuer un prélèvement sur la TVA pour la CAA, dont le taux serait fixé chaque année par la loi de finances ;
- de créer une commission technique de gestion de la C.A.A. dont la mission serait de veiller à l'équilibre des ressources et dépenses, de donner son avis sur tous les engagements de l'Etat devant aboutir à des répercussions sur la dette publique (aval, emprunts, garanties...). Elle a aussi la mission de présenter un rapport annuel faisant une analyse prévisionnelle sur cinq ans de la situation de la dette publique et des ressources affectées à son service ; ce rapport, qui devait être rendu public, ne devait jamais voir le jour.
- La C.A.A. devait disposer d'un compte à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (B.C.E.A.O.), fonctionnant sous le contrôle du Trésor public et distinct du compte de découvert de l'Etat.

Le P.R.E.F. avait également prévu la réduction du poids de la dette par le financement externe du programme d'investissement à des conditions financières avantageuses, aux conditions des aides au développement ; les emprunts extérieurs commerciaux vont être désormais réservés aux projets pouvant produire des recettes suffisantes pour assurer le service de la dette. Le P.R.E.F. avait décidé de privilégier, en termes d'emprunts ceux qui sont basés sur des sources bilatérales et dont les taux d'intérêts et la durée sont

plus avantageux. Les pouvoirs publics s'étaient résolus à ne plus donner d'engagement ni de garanties pour des investissements privés et semi-publics non rentables, sauf en ce qui concerne les garanties demandées par des organismes publics de financement, lorsque leur règlement intérieur l'exigeait.

C'est pour s'aligner dans la voie tracée par les programmes d'ajustement et réduire l'impact du service de la dette sur le déficit budgétaire que l'Etat sénégalais a restructuré ses emprunts. Les prêts sous conditions privilégiées ont représenté, durant la période 1989-1990, 65 % de l'ensemble de la dette, contre 49% en 1965, et le taux d'intérêt moyen sur tous les nouveaux engagements est tombé de 5,5% à 1,7% entre 1985 et 1990.

			1987	1988
Dette Publique et Ratio du service de la dette	Encours de la dette	En millions de dollars	100	2 985
		En % du PNB	11,9%	62,9%
	Versement d'intérêts au titre de la dette publique extérieure (en millions de dollars)		2	114
	Services de la dette	En pourcentage du PNB	0,8%	5,0%
		En pourcentage des exportations des biens et services	2,9%	18,4%
Conditions des emprunts publics	Engagement en millions de dollars		7	320
	Taux d'intérêts moyens		3,8%	1,8%
	Echéance moyenne (année)		24	31
	Différée d'amortissements moyens (année)		7	9
	Emprunts publics assortis de taux d'intérêts variables en pourcentage de la dette publique		00,0%	22,5%

La dette est désormais contractée avec des conditions souples. Certains emprunts sont d'une durée de 22 ans, avec un taux d'intérêt de 5,75% et un différé de 6 ans, d'autres, de 33,6 ans, affectés d'un taux d'intérêt de 1,2% et d'un différé de 7,5 ans.

L'Etat a pu ainsi stabiliser momentanément sa dette extérieure à moyen terme ; le poids des intérêts va diminuer fortement en raison de l'option ci-dessus soulignée, mais également du fait des annulations très importantes de dette par les créanciers <sup>(39)</sup>. L'encours de la dette en 1993 était de 810 milliards de f.C.F.A, soit 48,7% du P.I.B. Le service de la dette, par rapport aux exportations, était de 42,4% <sup>(40)</sup>.

Mais très vite, ces efforts vont être anéantis. Le rapport d'exécution 2001 de la Surveillance multilatérale de l'U.E.M.O.A. a révélé une situation qui contraste

<sup>(39)</sup> Banque mondiale, *Examen des dépenses publiques* ; 14/1/93 p.6.

<sup>(40)</sup> *Rapport* de la Commission des finances sur la loi de finances rectificative 1993, p.15.

avec celle de 1993. Ainsi, il a noté qu'à «la fin décembre 2000, l'encours de la dette publique totale est estimé à 2239,3 milliards de f.C.F.A, soit 71,9 % du P.I.B. La dette publique extérieure est évaluée à 2045,6 milliards représentant ainsi 91,3% de l'encours global»<sup>(41)</sup>.

Aujourd'hui, la question de la dette sénégalaise s'apprécie dans le cadre de l'initiative dite des « Pays pauvres très endettés » ou PPTE, à laquelle il est adjoind un « processus stratégique de réduction de la pauvreté » ou DSRP.

### Conclusion

Au Sénégal, l'aide publique est utilisée à des fins qui ne profitent ni à la génération présente ni aux générations futures. Cette première conclusion pessimiste pourrait être étendue à d'autres Etats africains. Les pouvoirs publics s'en prévalent pour mener une gestion souvent peu rigoureuse de l'Etat et se dispenser de faire faire à la nation l'effort fiscal indispensable pour garantir le fonctionnement régulier de l'Etat sans recours à l'extérieur et sans hypothéquer la souveraineté nationale.

Au surplus, la gestion de la dette qu'engendre l'aide publique extérieure est hasardeuse, quelle que soit la méthode mise en œuvre. De la sorte, la dette finit par représenter un fardeau dont souffriront les générations à venir. Tant que les mécanismes de gestion de cet instrument ne se seront pas améliorés, la recherche de l'équilibre budgétaire ne sera qu'une pétition de principe. La solution à la dette publique n'est pas dans les rééchelonnements, qui ne font que différer le paiement, tout en renchérissant le coût, puisque les emprunts induisent une charge qui engloutit une partie importante des recettes fiscales et rend à nouveau le recours à l'emprunt nécessaire. La boucle est bouclée, le cercle pernicieux est fermé.

A un moment ou à un autre, il faudra bien en sortir, sans doute par le recours à des moyens drastiques. Dans ce cadre, l'option du financement des charges publiques à partir de ressources nationales devra être privilégiée ; elle passera par une bonne rentabilité de la fiscalité, dont les possibilités sont encore sous-exploitées. Le choix de l'une des alternatives de HUME David est inévitable, «ou la nation détruira le crédit public ou le crédit public détruira la nation»<sup>(42)</sup>.

---

<sup>(41)</sup> *Rapport* Commission de l'U.E.M.O.A. précité, p.55.

<sup>(42)</sup> Cf. ALLIX Edgard, *Traité de science et de législation financière, op. cit.*, p.546.