



LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT RÉPOND À L'IMPACT DE LA CRISE FINANCIÈRE ET ÉCONOMIQUE SUR LES PAYS AFRICAINS À BAS REVENU

ÉTUDE DE CAS DU SÉNÉGAL

VERSION FINALE DU 11 AVRIL 2009

ELISABETH PAUL* ET OUSMANE FAYE**
AVEC L'APPUI DE BRUNO DUJARDIN***

* UNIVERSITÉ DE LIÈGE, GROUPE DE RECHERCHE SUR LES INSTRUMENTS DE COOPÉRATION EN APPUI AUX POLITIQUES SECTORIELLES (GRAP-SWAP)

** AFRICAN POPULATION AND HEALTH RESEARCH CENTER, NAIROBI

*** UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES, GRAP-SWAP

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	2
1. INTRODUCTION	3
2. LES CRISES « MONDIALES »	4
2.1 BREF APERÇU DE LA SITUATION.....	4
2.2 UN MODÈLE CONCEPTUEL D'ANALYSE DES IMPACTS DE LA CRISE	7
2.3 LES PRESCRIPTIONS INTERNATIONALES DE RÉPONSES À LA CRISE	9
3. LE CAS DU SÉNÉGAL.....	12
3.1 L'IMPACT DE LA CRISE AU SÉNÉGAL.....	12
3.2 LES MESURES POLITIQUES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT	20
3.3 LES RÉACTIONS DES DONATEURS.....	28
4. CONCLUSION.....	33
5. RÉFÉRENCES	35
5.1 RÉFÉRENCES PROPRES AU SÉNÉGAL	35
5.2 BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE INDICATIVE.....	36
6. AGENDA DE LA MISSION ET LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	38
ANNEXE : QUELQUES INDICATEURS	39

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Il est désormais reconnu que les pays africains seront touchés par la crise financière et économique mondiale, et ce à travers plusieurs canaux de transmission. Au Sénégal, la crise « externe » intervient à un moment où l'économie est affaiblie par les conséquences des crises alimentaire et énergétique des deux dernières années, ainsi que par la crise « interne » des finances publiques qui en a (en partie) découlé. Dès lors, le gouvernement a très peu d'espace fiscal pour combattre les effets de la crise mondiale. Si aucune évidence chiffrée n'est encore disponible, les principaux canaux de contagion potentiels de la crise économique au Sénégal sont la réduction des transferts des migrants, le report ou l'annulation de projets d'investissement, ainsi qu'une réduction des exportations et des activités liées au tourisme. Une réduction importante des flux d'aide n'est par contre pas à craindre dans l'immédiat. Les principaux impacts qui découleraient de la crise sont la réduction de la croissance et de l'emploi, de même qu'un appauvrissement direct des ménages bénéficiant de moins de transferts des expatriés. En outre, la réduction des recettes publiques et l'augmentation des pressions sur le budget laissent craindre une augmentation du déficit budgétaire et/ou une réduction des dépenses publiques.

S'il n'y a aucune raison de s'alarmer des impacts de la crise mondiale dans l'immédiat, il convient toutefois de bien surveiller les différents canaux de contagion possibles, tout en continuant les efforts de plus longue haleine pour réduire la vulnérabilité structurelle de l'économie sénégalaise (développement intégré du secteur rural dans une perspective de réduction de la dépendance alimentaire, consolidation du tissu économique local), lutter contre la pauvreté et augmenter la protection sociale des plus vulnérables. Pour ce qui est du niveau conjoncturel, il n'existe pas encore de stratégie prête à l'emploi pour faire face aux impacts de la crise. Une révision des stratégies existantes, en particulier au niveau de l'amélioration de la sécurité alimentaire, de l'orientation de la croissance vers les pauvres (notamment par la création d'emplois formels et dans le monde rural) et de la protection sociale, s'imposent afin de fournir les bases à des actions cohérentes et ciblées de la part des partenaires. Vu le faible espace fiscal du gouvernement, une aide des donateurs et dans la mesure du possible, la captation d'autres sources de financement, seront donc nécessaires. Le secteur privé fait entièrement partie des stratégies de croissance du Sénégal, mais son potentiel est encore insuffisamment exploité. Un système de financement innovant pouvant être développé serait d'inciter les migrants à consacrer leurs transferts à des investissements productifs et/ou à de réelles fins de protection sociale à vocation plus universelle.

Les donateurs n'ont pas encore réagi de manière coordonnée à la crise « externe », mais avaient réagi assez unanimement à la crise « interne » qui a récemment frappé le Sénégal. Ils peuvent contribuer à atténuer les impacts de la crise et à réduire la vulnérabilité de l'économie tout en s'inscrivant dans les stratégies nationales, à la fois au niveau structurel (infrastructures rurales, gouvernance, extension de la sécurité sociale, etc.) et au niveau conjoncturel (« programme social d'urgence » de large échelle). Une augmentation de l'appui budgétaire est une piste intéressante, pourvu que le pays évite tout dérapage budgétaire, poursuive ses réformes de la gestion des finances publiques vers davantage de contrôles et de transparence, et renforce ses capacités de mise en œuvre des réformes et stratégies nationales. Quant à la coopération belge plus particulièrement, elle a intérêt à renforcer sa complémentarité avec les autres acteurs en bâtissant sur ses principales valeurs ajoutées que sont l'extension de la protection sociale (en particulier dans le domaine de la santé) et des interventions intégrées à plusieurs niveaux dans le domaine du développement rural.

1. INTRODUCTION

Ce rapport constitue une des trois études de cas commanditées par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) dans le cadre de la préparation des secondes Assises de la Coopération belge, qui auront lieu à Bruxelles les 5 et 6 mai 2009. Le thème de ces Assises est « *La coopération au développement répond à l'impact de la crise financière et économique sur les pays africains à bas revenus* ». En effet, il est désormais reconnu que les pays africains souffriront de l'actuelle crise financière et économique. L'objectif des Assises est d'apprécier les impacts potentiels de la crise sur les pays africains à bas revenus, les groupes susceptibles d'être les plus touchés et les principaux canaux de transmission de la crise, afin d'en juguler les effets négatifs. Les études de cas visent à analyser en profondeur, dans les pays étudiés, les questions de l'impact de la crise, des mesures politiques apportées et des conséquences pour l'aide au développement, afin de dégager des réponses adaptées et des mesures prioritaires.

Le Sénégal fait partie de l'Union Economique et Monétaire des Etats d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et compte un peu plus de 11 millions d'habitants. En 2006, il était classé au 153^e rang de l'Indice de Développement Humain (dernier pays de la catégorie de « développement humain moyen ») avec un PIB/habitant de 1592 USD en parité de pouvoir d'achat. Il représente l'Afrique de l'Ouest dans les études de cas. L'équipe de recherche pour l'étude de cas du Sénégal était composée d'Elisabeth Paul et d'Ousmane Faye avec l'appui de Bruno Dujardin, soit une équipe multidisciplinaire (gestion publique, gestion de l'aide, économie et santé publique). La méthodologie a reposé principalement sur l'exploitation de documents pertinents et l'interview de personnes ressources lors d'une mission à Dakar menée par Elisabeth Paul du 12 au 22 mars (voir références bibliographiques et liste des personnes rencontrées) et complétée par une seconde mission d'Ousmane Faye du 6 au 10 avril.

Toutefois, vu l'ampleur du sujet et la nécessité de produire un rapport synthétique, l'étude n'a pas pu se pencher très profondément sur chacune des causes et des manifestations de la crise, et aucune analyse économétrique spécifique n'a été réalisée aux fins de cette étude, qui s'est limitée à synthétiser les données provenant de diverses sources. Nous référons les lecteurs qui souhaitent analyser plus en détail l'ensemble des mécanismes de la crise financière et économique dans les pays en développement à une série de références présentées en annexe, en particulier les rapports de la Banque Mondiale (World Bank, 2008b, 2009), du FMI (IMF, 2009b) et de l'*Institute of Development Studies* (IDS, 2009), qui sont relativement exhaustifs, ainsi qu'à une série de documents spécifiques au Sénégal. Dans le présent rapport, nous avons essayé de nous focaliser sur les aspects les plus manifestes de la crise au Sénégal et des réponses à y apporter.

Le rapport commence par donner un bref aperçu de la crise – ou plutôt des crises actuelles – en général, accompagné d'un modèle conceptuel d'analyse des impacts de la crise et des prescriptions internationales pour y faire face. Il se penche dans un second temps sur le cas particulier du Sénégal, en tentant d'analyser les impacts de la crise, les réponses en termes de politiques et les réactions des donateurs, sur base des questions posées dans les termes de référence de l'étude.

Les opinions présentées dans ce document sont attribuables aux seuls auteurs, et n'engagent nullement la DGCD ni la coopération belge au développement. La mission remercie toutes les personnes qui lui ont consacré du temps, en particulier MM. Marc De Feyter et Aliou Faye pour leur assistance à l'organisation des entretiens.

2. LES CRISES « MONDIALES »

2.1 BREF APERÇU DE LA SITUATION

La crise financière et économique actuelle a été précédée, en 2006-2008, par deux autres crises – relativement interdépendantes – qui ont plus durement frappé les pays pauvres que les pays industrialisés :

- Tout d'abord, une crise alimentaire, caractérisée par un déficit de l'offre de nombreux produits alimentaires (céréales, produits laitiers, ...) par rapport à la demande et à l'explosion des cours de ces produits. L'augmentation des prix alimentaires a bien sûr un effet négatif sur les consommateurs. Wodon *et al.* (2008) indiquent que dans la plupart des pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, l'impact total de l'augmentation des prix alimentaires a été négatif car une part substantielle des biens sont importés. Au même moment, l'effet positif qui pouvait en être espéré pour les producteurs locaux (souvent pauvres) ne s'est pas réellement réalisé du fait de la rigidité de l'élasticité de l'offre agricole dans nombre de pays africains. Et pire même, dans certains cas, l'effet s'est avéré négatif suite au renchérissement des prix des intrants (semences certifiées, fertilisants, pesticides, etc.).

Figure 1 : Évolution du cours du riz

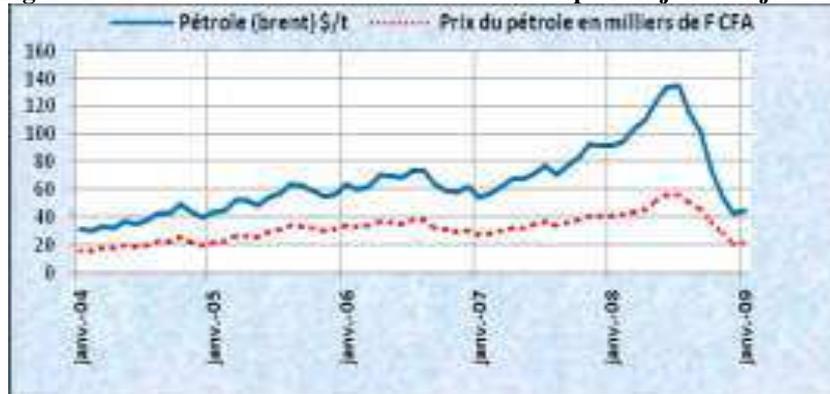


Source : MEF/DPEE, Note Mensuelle de Conjoncture Janvier 2009 N° 25

- Ensuite, la crise énergétique, qui a vu l'explosion des cours mondiaux du baril de brut et d'autres sources énergétiques. Ici aussi, l'augmentation des prix a été bénéfique pour les pays exportateurs de pétrole, mais négatif pour les pays importateurs.¹

¹ Parra et Wodon (2008) montrent qu'en Afrique, tant les impacts directs des prix alimentaires que les impacts indirects (notamment sur les biens manufacturés) des prix des produits pétroliers sont potentiellement grands, de sorte que des autorités soucieuses de mettre en œuvre des mesures compensatoires pour protéger les pauvres doivent considérer les deux problèmes.

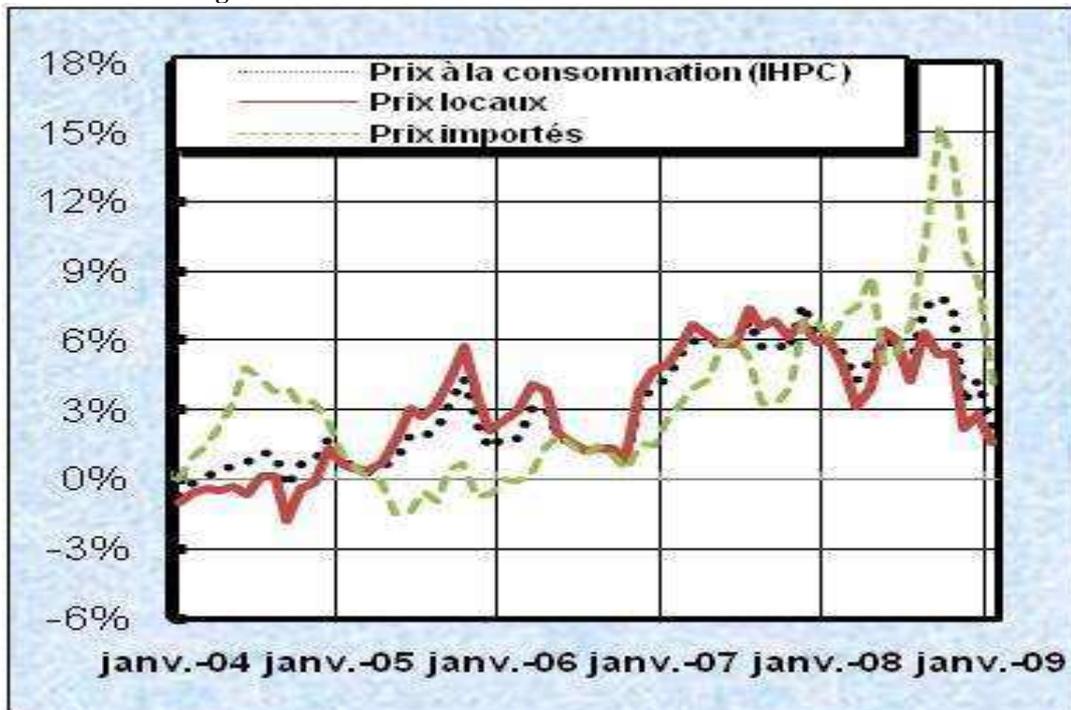
Figure 2 : Évolution du cours mondial du baril de pétrole janv. 04-janv. 09



Source : MEF/DPEE, Note Mensuelle de Conjoncture Janvier 2009 N° 25

Si à l'heure actuelle, les prix pétroliers et alimentaires ont baissé sur les marchés internationaux, leurs niveaux restent encore élevés comparé à ce qu'ils étaient avant les deux chocs (voir Figure 3 pour le cas du Sénégal). Par ailleurs, ces deux crises ont eu des conséquences encore palpables sur les pays en développement. D'une part, il est estimé qu'environ 130 à 155 millions de personnes ont été poussées dans la pauvreté en 2008 à cause de l'augmentation des prix alimentaires et des carburants (World Bank, 2008b). D'autre part, afin d'atténuer les effets négatifs de ces crises sur les pauvres, certains gouvernements – dont celui du Sénégal – ont pris des mesures compensatoires telles que la subvention des produits énergétiques et alimentaires, ce qui a contribué à creuser le déficit public à la veille de la crise actuelle et à réduire d'autant leur marge de manœuvre pour y faire face.

Figure 3 : Évolution des Prix Harmonisés à la Consommation



Source : MEF/DPEE, Note Mensuelle de Conjoncture Janvier 2009 N° 25

Suite à l'explosion de la bulle des *subprimes* aux Etats-Unis, une crise bancaire et financière a été déclenchée mi-2008. Si l'on a pu croire initialement que les pays africains seraient relativement épargnés par cette crise, vu leur moindre exposition sur les marchés financiers,

on se rend compte que l'Afrique est elle aussi nettement fragilisée. Mais surtout, la crise de financement se répercute depuis quelques mois sur l'économie réelle, et l'on assiste à une réelle crise économique qui se traduit notamment par des faillites et des licenciements en masse, ainsi que le gel d'investissements. La Banque Mondiale estime que dans les pays en développement, le ralentissement économique en 2009 va pousser 53 millions de personnes en plus dans la pauvreté (nombre de personnes vivant avec moins de 2 USD/jour) (World Bank, 2008b).

Face à l'ampleur des risques que la crise suscite dans les pays à bas revenus, les institutions financières internationales (IFI, à savoir la Banque Mondiale et le FMI) estiment qu'il est urgent de financer la création d'emplois, la fourniture de services essentiels et d'infrastructures ainsi que des filets de sécurité sociale pour les plus vulnérables, même si cela coûte cher² – car l'expérience des crises passées montre que le coût de la non-action pourrait être plus élevé (*Development Research Group*, 2008). Or, la plupart de ces pays sont soumis à des contraintes budgétaires et/ou n'ont pas la possibilité de lever les fonds nécessaires pour contrer les effets de la récession, d'où l'importance pour les bailleurs de fonds d'agir pour aider leurs pays partenaires (World Bank, 2008b ; IMF, 2009b). Le président de la Banque Mondiale a ainsi appelé les pays développés à consacrer 0,7% de leurs programmes de relance économique à un « fonds de vulnérabilité » créé pour aider les populations des pays en développement à traverser la crise.

Pour ce qui concerne plus particulièrement l'Afrique subsaharienne, la décennie passée y a été caractérisée par une croissance record, avec un taux de croissance moyen de 5,8% en 2007 – mais cette performance économique n'a pas été accompagnée de réels progrès sociaux, et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) est compromise dans de nombreux pays³ (UNECA, 2008). Une croissance économique élevée est nécessaire pour enrayer la pauvreté – d'autant plus si la croissance démographique est également élevée. Or, le ralentissement économique mondial compromet les économies africaines : le FMI estime que la croissance en Afrique subsaharienne n'atteindra qu'environ 3,25% en 2009 (contre des prévisions de l'ordre de 6% quelques mois plus tôt), avec de grandes variations entre les pays (IMF, 2008, 2009a). Les dirigeants africains sont conscients des dangers qui guettent leurs pays et une Conférence ministérielle sur la crise financière a été organisée à Tunis le 12 novembre 2008 par la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Union Africaine et la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique. Une autre l'a été à Dar es Salaam les 10-11 mars par la Tanzanie et le FMI (voir <http://www.changes-challenges.org>).

La section suivante détaille les différents canaux de transmission de la crise sur l'économie et la société de pays africains.

² Le FMI estime à 25 milliards d'USD en 2009 les besoins financiers supplémentaires pour vingt-six pays à bas revenus particulièrement vulnérables (IMF, 2009b). La Banque Mondiale, quant à elle, estime que le gap de financement dû à la crise pour l'ensemble des pays en développement s'élève à entre 270 et 700 milliards d'USD (World Bank, 2009).

³ D'autant plus maintenant, car les résultats en termes de développement social ont tendance à se détériorer en période de contraction davantage que ce qu'ils augmentent en période de croissance (World Bank, 2009).

2.2 UN MODÈLE CONCEPTUEL D'ANALYSE DES IMPACTS DE LA CRISE

Si les deux crises sont liées, il est plus simple conceptuellement de tenter de distinguer les impacts respectifs de la crise financière d'une part, et de la crise économique d'autre part.⁴

En amont, la crise financière. Vu leur intégration relativement faible dans les marchés financiers globaux, la crise a eu un impact relativement limité sur les économies africaines à travers les canaux de transmission financiers directs. Par contre, elle a eu des impacts indirects à travers la réduction et le renchérissement des crédits disponibles aux entreprises, aux particuliers et aux Etats ; de même qu'à travers une réduction probable des flux financiers sous forme d'investissements directs étrangers (IDE) et d'aide publique au développement (APD).^{5,6}

En aval, la crise économique. Ses impacts en Afrique sont plus directs et se répercutent principalement à travers la réduction du commerce international,⁷ la baisse de la demande et des prix des matières premières exportées, la réduction des investissements directs et des flux financiers des travailleurs expatriés. Dans un second temps, la crise devrait avoir des impacts sur le marché du travail : la réduction de la demande agrégée réduit la demande pour la main-d'œuvre, ce qui a également tendance à tirer les salaires vers le bas et à pousser les travailleurs du secteur formel vers le secteur informel. Enfin, la crise aura certainement des impacts sur la vulnérabilité fiscale et en termes de soutenabilité de la dette des pays, vu la réduction des revenus et des possibilités de financement et l'augmentation des demandes sur le budget.

Plus concrètement, au-delà des effets macroéconomiques, la crise affecte les ménages à travers différents canaux – principalement la contraction du marché du travail et la baisse des transferts des migrants – et les expose à une augmentation de la pauvreté. Les stratégies utilisées par les ménages pour faire face à la crise risquent, dans un troisième temps, d'avoir des impacts négatifs à long terme en sacrifiant leurs possibilités futures d'obtenir des revenus – c'est le cas par exemple s'ils ont tendance à vendre des actifs, à retirer les enfants de l'école (souvent les filles en premier lieu), à moins recourir aux services de santé ou à réduire leur consommation alimentaire. La vulnérabilité qui en découle pour les ménages sera d'autant plus grande que les gouvernements n'ont pas les moyens financiers et institutionnels de limiter les dégâts en renforçant les filets de sécurité sociale en faveur des pauvres. Les gouvernements ont donc un rôle très important à jouer pour développer des politiques appropriées pour atténuer les impacts de la crise sur les plus vulnérables, mais il est important

⁴ Sources principales pour cette section : World Bank, 2008a, 2008b, 2009 ; IMF, 2009a, 2009b. Voir aussi IDS (2009) pour une synthèse de toute une série d'études relatives à la crise dans les pays à bas revenus.

⁵ L'aide a historiquement eu une tendance pro-cyclique avec à la fois les revenus des donateurs et des pays bénéficiaires, ce qui laisse augurer, si la tendance perdure, une diminution des flux d'aide (IMF, 2009b). En outre, l'analyse de la mise en œuvre du Consensus de Monterrey suggère que des progrès substantiels ont été atteints au niveau de la réduction de la dette extérieure, mais que très peu de progrès ont été faits dans les autres dimensions du Consensus (APD, IDE, mobilisation de l'épargne intérieure, etc.) (UNECA, 2008).

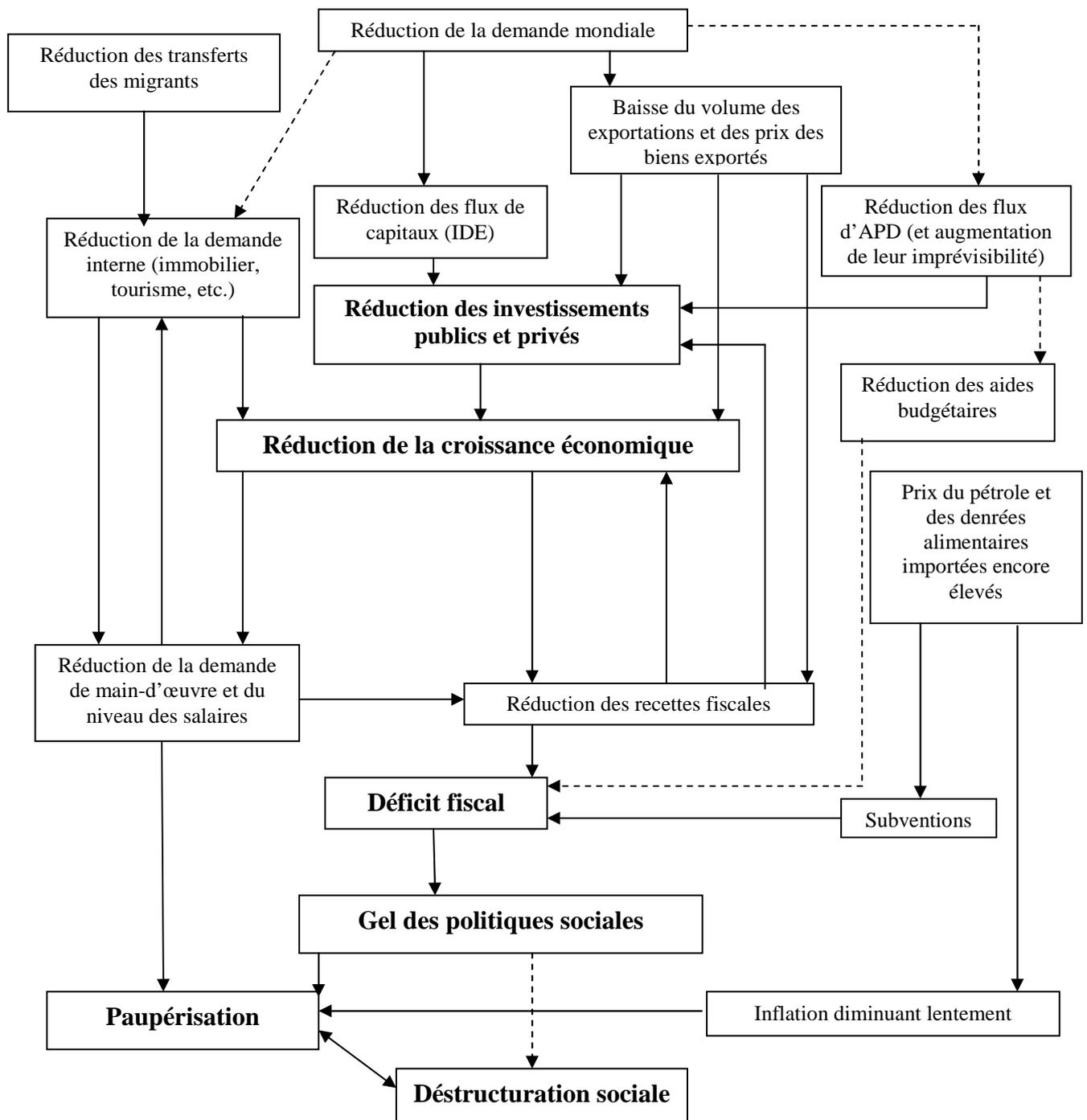
⁶ Une dépréciation des monnaies locales est également possible, mais ceci dépend d'un pays à l'autre. Le Sénégal faisant partie de la zone franc CFA, il est moins exposé à ce risque.

⁷ Un modèle de simulation utilisé par l'IDS, basé uniquement sur la réduction du commerce mondial (sans prendre en compte les autres canaux de transmission comme les flux financiers) estime qu'une diminution de 5% du PIB des pays à revenus élevés aurait des conséquences sur la demande de biens et services de toutes les régions du monde, et induirait une contraction des échanges commerciaux mondiaux de l'ordre de 5,6% et une réduction des exportations des pays en développement de l'ordre de 71 milliards USD (IDS *In Focus Policy Briefing* 7.7).

que les mesures prises ne mettent pas en péril les acquis des dernières années, les réformes structurelles prévues et la soutenabilité fiscale.

Enfin, la crise a également des impacts diffus en déstructurant la société, notamment à travers la réduction de la confiance de la population en son gouvernement (s'il n'a pas les moyens de fournir une sécurité sociale ou s'il doit abandonner, à cause de contraintes budgétaires, des mesures appréciées de la population telles que les subventions aux produits alimentaires et énergétiques), la réduction de la solidarité familiale élargie et la réduction du lien entre les migrants et leurs famille. La Figure 4 ci-dessous synthétise les principaux canaux de transmission des impacts de la crise sur l'économie et la société.

Figure 4 : Principaux canaux de transmission des impacts de la crise



2.3 LES PRESCRIPTIONS INTERNATIONALES DE RÉPONSES À LA CRISE

Face à la crise, de nombreux défis se posent aux autorités nationales pour protéger la croissance et la réduction de la pauvreté, tout en ne compromettant pas la soutenabilité fiscale. Les institutions financières internationales et d'autres organismes ont déjà amplement réfléchi à la question de comment répondre à la crise, en s'inspirant des crises précédentes. Les pays africains également, comme en témoignent les conférences récentes à Tunis et Dar es Salam. Il ressort de ces différentes analyses qu'outre la responsabilité de maintenir la stabilité macroéconomique et de poursuivre les réformes structurelles en cours, les gouvernements devraient assurer la protection des populations vulnérables. Ceci peut se faire à travers des politiques fiscales ou monétaires, et dépend de leur capacité, malgré la crise, à financer des programmes qui créent de l'emploi, à assurer la fourniture de services et d'infrastructures de base, et à fournir des filets de sécurité sociale (World Bank, 2008b, 2009 ; IMF, 2009a, 2009b).⁸ L'encadré ci-dessous synthétise les principales réponses à la crise en termes de politiques préconisées pour la protection des populations vulnérables dans un rapport récent de la Banque Mondiale (World Bank, 2008a).

Encadré 1 : Les réponses qui s'offrent aux pays en développement en termes de politiques pour la protection des populations vulnérables

(Source : World Bank, 2008a)

Des réponses politiques promptes et bien ciblées peuvent assurer une certaine protection des populations vulnérables vis-à-vis des impacts de chocs économiques subits. Tout d'abord, il est important de comprendre les différents canaux de transmission de l'impact de la crise financière, qui peut se voir comme un choc négatif à la fois sur la demande agrégée et sur la demande de travail. La crise financière peut avoir des impacts sur les ménages à travers : (i) les salaires et l'emploi – selon que l'ajustement se fait à travers une réduction des salaires réels ou une compression de l'emploi, différentes catégories de personnes seront touchées (les employés ou ceux qui perdent leur emploi) et différentes sortes de mesures seront adaptées (soutien aux revenus ou à l'emploi) ; (ii) des chocs de transmission intersectoriels, ce qui plaide en faveur de prévoir des mesures globales et pas seulement ciblées sur les secteurs les premiers touchés ; (iii) la chute des transferts des migrants ; et (iv) le coût à long terme des stratégies de survie des gens face à la baisse de leurs revenus.

Les réponses politiques pour assurer la protection des vulnérables devraient fournir une assistance de court terme contre les variations de revenus, faciliter l'ajustement économique et maintenir l'investissement en capital humain et physique de façon à minimiser les coûts à long terme de la crise. De bons filets de sécurité sociale reposent sur des systèmes gérables pour enrôler les bénéficiaires, effectuer les paiements et réaliser le suivi. Comme il est généralement long et difficile de créer un programme de sécurité sociale efficace à partir de zéro, l'attention initiale devrait être centrée sur l'expansion d'interventions existantes qui ont démontré leur efficacité. Plusieurs mesures sont envisageables pour soutenir les vulnérables :

- *Soutenir le revenu des ménages à travers des transferts publics* : via des transferts monétaires directs ou conditionnels, la mise à échelle de pensions sociales non liées aux revenus, de pensions pour handicapés, d'indemnités de chômage, etc. ; à noter que dans le cas d'une réponse à une crise subite, des transferts ciblés et non conditionnels sont peut-être les plus efficaces ;
- *Intervenir sur le marché du travail pour soutenir l'emploi et les salaires* : via des exonérations de taxes sur les salaires, des subsides à l'emploi et des programmes de travaux publics ; à noter qu'augmenter l'embauche et les salaires dans la fonction publique en cas de crise est peut-être

⁸ Pour plus d'information sur les politiques fiscales en réponse à la crise, voir Servén & Kraay (2008). Pour plus d'informations sur la protection des pauvres, voir Ravallion (2008).

tendant, mais pas très efficace pour atteindre les pauvres ; les mesures sur le marché de l'emploi doivent aussi veiller à ne pas introduire de distorsions et à être soutenables financièrement ;

- *Soutenir les flux de transferts privés* : notamment en réduisant les frais sur les transferts des migrants ;
- *Soutenir l'investissement des ménages dans le capital humain* : par exemple en maintenant les services publics accessibles financièrement et en encourageant leur utilisation, ou en organisant des transferts monétaires conditionnels à leur utilisation, ce qui est peut-être la solution la plus adaptée pour atteindre les pauvres.

Quelles politiques devraient être adoptées ? L'impact distributionnel de la crise et le choix des mesures politiques appropriées dépendra largement de comment l'économie s'ajuste aux chocs. Par exemple, si l'ajustement se fait à travers une réduction généralisée des salaires, un soutien aux revenus sera bienvenu, alors que s'il se fait à travers des pertes d'emploi ou des changements intersectoriels, des mesures de soutien à l'emploi (éventuellement ciblées sur certains secteurs) seront plus appropriées. Le coût fiscal de la réduction de la pauvreté doit aussi entrer en considération. Vu les contraintes budgétaires et l'importance de développer des actions soutenables, il est important de bien cibler les mesures.

Sur base d'une vaste étude sur la question, l'IDS (2009) de l'Université de Sussex estime que les principales recommandations en termes de politiques à faire pour atténuer les impacts de la crise sur la pauvreté sont les suivants :

- Investir dans des systèmes de suivi et de détection de la pauvreté et de la vulnérabilité qui permettent de fournir rapidement des indicateurs quant aux impacts de la crise sur les personnes à risque, et qui servent de base à la définition de réponses politiques adaptées ;
- Saisir l'opportunité de renforcer et mettre en œuvre des systèmes et programmes de protection sociale, et développer des programmes de long terme à travers des partenariats globaux – le cas échéant en recourant à des financements extérieurs dans les pays pauvres qui ont peu d'espace fiscal ;
- Soutenir les petites entreprises vulnérables, en particulier dans les zones rurales qui n'ont pas accès au crédit et voient leurs marchés d'exportation se réduire.

Toutefois, beaucoup de pays à bas revenus – et en particulier le Sénégal – n'ont que peu d'espace budgétaire pour développer des mesures contra-cycliques. D'où l'importance d'une part, de bien cibler les mesures,⁹ et d'autre part, de recueillir le soutien des donateurs (IMF, 2009b). Hélas, plusieurs études montrent que l'aide publique au développement a tendance à être pro-cyclique, c'est-à-dire à augmenter quand tout va bien, et à diminuer en période de crise (Arbache & Page, 2007). En outre, la capacité institutionnelle de chaque pays à absorber davantage de dépenses affectera le montant et le type d'aide qui est nécessaire (World Bank, 2008b).

Ces prescriptions internationales sont néanmoins à considérer avec la mesure qui s'impose. Ainsi par exemple, on peut reprocher à certaines prescriptions macroéconomiques du FMI d'encourager les pays à donner des réponses domestiques contraignantes à des problèmes issus de causes exogènes, notamment en matière de politique monétaire ; les outils de financement créés par les IFIs n'ont pas la flexibilité nécessaire pour répondre rapidement à la crise et comportent encore beaucoup de conditionnalités non nécessaires ; ou encore, peu

⁹ Ainsi, pour ce qui concerne les programmes de transfert, ceux qui ciblent les plus pauvres débouchent souvent sur un plus grand stimulus sur la demande agrégée, vu leur haute propension à consommer (IMF, 2009b). Pour ce qui concerne les subventions générales, les données de Wodon et Zaman (2008) suggèrent que les bénéfices d'une réduction des droits d'importation sur les aliments ont tendance à profiter surtout aux non-pauvres. Des programmes de protection sociale sont plus prometteurs, mais le ciblage géographique est crucial pour s'assurer qu'ils bénéficient bien aux plus pauvres.

d'attention est donnée par les IFIs à comment créer l'espace fiscal nécessaire (ActionAid/BIC/EURODAD, 2008).

En bref, de manière générale, il n'est bien sûr pas nécessairement indiqué d'appliquer n'importe laquelle des solutions proposées dans chaque contexte ; au contraire, **l'appropriation locale** – par le gouvernement partenaire et la population en fonction de ses spécificités culturelles et autres – **est tout à fait déterminante pour le succès des mesures mises en œuvre**. A cet égard, il est important de s'ouvrir aux solutions alternatives proposées notamment par la société civile et les *think tanks* nationaux indépendants – d'autant plus que, face à l'incapacité de prévenir la crise actuelle, les autorités des pays pauvres sont moins enclines à suivre les orientations des IFIs (*IDS In Focus Policy Briefing 7.9*).

3. LE CAS DU SÉNÉGAL

Après cette introduction générale au problème de la crise dans les pays en développement, voyons ce qui se passe au Sénégal. Nous tentons ci-dessous de synthétiser les différents impacts de la crise économique et financière sur l'économie et la société sénégalaise, les mesures prises par le gouvernement et les réactions des donateurs, en répondant autant que possible aux questions adressées dans les termes de références de la présente étude.

3.1 L'IMPACT DE LA CRISE AU SÉNÉGAL

3.1.1 Qu'est-ce que la crise économique et financière actuelle signifie pour le Sénégal à la suite des récents chocs des prix pétroliers et alimentaires ? Quels sont les principaux canaux de contagion de la crise financière globale sur le Sénégal ?¹⁰

Il y a quelques mois, le Président Wade estimait encore que la crise mondiale n'aurait qu'une « incidence mineure » en Afrique en général et au Sénégal en particulier.¹¹ Ironiquement, cet avis semble largement partagé par l'opinion publique, qui **minimise la crise dite « externe » et semble beaucoup plus préoccupée par la crise « interne » des finances publiques**¹² qui sévit depuis 2006. En effet, depuis deux ou trois ans, l'État sénégalais éprouve d'énormes difficultés à honorer ses engagements vis-à-vis de ses créanciers. Cette situation s'est traduite par un étranglement du secteur privé qui ne parvient plus à maintenir son rythme d'activité ou à se refinancer. **Néanmoins, avec l'extension de la crise vers l'économie réelle, il est vraisemblable que le Sénégal puisse être affecté très rapidement par la crise « externe »** – ce que vient d'ailleurs de confirmer une toute récente mission du FMI (du 24 mars au 2 avril) – ceci d'autant plus vu l'affaiblissement de son économie dû à la crise interne et vu que le gouvernement n'avait pas adopté la réponse la plus appropriée face aux crises alimentaire et pétrolière. Ainsi, le FMI notait fin décembre 2008 que la crise mondiale est survenue dans un contexte de grande vulnérabilité de l'économie sénégalaise due notamment au double choc alimentaire et pétrolier (FMI, 2008) :

- Premièrement, le renchérissement marqué des denrées alimentaires et de l'énergie observé à l'échelle internationale durant la période 2006-2008 a augmenté le coût des importations ;¹³
- Deuxièmement, partiellement en raison de la grande incidence budgétaire des subventions non ciblées qu'il avait versées pour atténuer les hausses des prix¹⁴, le gouvernement a

¹⁰ Vu la complexité du système, il n'est pas aisé de différencier les causes et canaux de transmission de la crise, de ses effets et impacts sur l'économie. Par mesure de pédagogie, nous choisissons de classer ce qui a trait aux flux financiers dans les canaux de transmission de la crise, et ce qui a trait à l'économie réelle dans les effets et impacts.

¹¹ Source : AFP : <http://afp.google.com/article/ALeqM5hP4e58opkt0BIDYILZP4F8AGIClw> .

¹² Cette crise des finances publiques semble être le résultat d'une prééminence du calendrier politique sur le cycle économique. En effet, les années 2006 et 2007 étant des années pré-électorale et électorale à haut risque pour la majorité sortante, le gouvernement s'était engagé dans une stratégie peu avisée de grosses dépenses d'investissements en infrastructures (d'ailleurs largement concentrées dans la capitale) sans pour autant s'assurer d'une couverture budgétaire effective de ces dépenses. Et cette démarche peu orthodoxe était d'autant plus aisée pour l'Etat sénégalais qu'il n'existait plus de programme avec le FMI entre avril 2006 et novembre 2007. Il est d'ailleurs remarquable que, sur la période 2005-2008, les dépenses courantes de l'Etat sont restées quasiment stables alors que les dépenses d'investissement explosaient.

¹³ L'impact sur la balance des paiements imputé à l'augmentation des prix des aliments et de l'énergie est estimé à 5,25% du PIB en 2008 (FMI, 2008).

¹⁴ Le coût des subventions temporaires est principalement attribuable aux subventions à l'énergie qui ont coûté à l'Etat près de 300 milliards FCFA en deux ans. Le coût total des subventions à l'énergie et aux produits

accumulé des retards de paiement considérables envers le secteur privé. Selon un communiqué du Ministère des Finances¹⁵, cette dette de l'État envers le secteur privé était estimée à 174 milliards de FCFA (265 millions d'euros). Cependant, ces chiffres sont controversés. Selon les estimations du FMI, elle aurait en fait culminé fin octobre 2008 à 225 milliards de FCFA (342 millions d'euros)¹⁶, plus quelque 74 milliards de FCFA (113 millions d'euros) de dépenses extrabudgétaires¹⁷ (FMI, 2008). Au total, ces dérapages budgétaires majeurs, équivalents à 5% du PIB en 2008, ont conduit à une forte détérioration des possibilités de paiement du Trésor public sénégalais avec des répercussions négatives sur l'activité économique, du fait des difficultés pour le secteur privé à se refinancer. Ils ont par ailleurs réduit les possibilités pour le gouvernement de mettre en œuvre des mesures contra-cycliques.

Si ces deux problèmes sont à l'heure actuelle résolus ou du moins en cours de résolution,¹⁸ au bout du compte, **l'évolution macroéconomique du Sénégal s'est détériorée** depuis un an et, malgré une bonne performance du secteur agricole, la croissance économique ne s'est élevée qu'à 2,5% du PIB en 2008 (FMI, 2009).¹⁹ En outre, malgré des progrès réalisés en termes de réduction de la pauvreté au cours des dernières années (voir DSRP II), une grande partie de la population sénégalaise – principalement rurale – se situe encore en-dessous du seuil de pauvreté. La forte croissance de la décennie passée ne s'est pas accompagnée d'une réduction de la pauvreté aussi élevée qu'on aurait pu l'espérer. Une enquête réalisée en 2006 montre d'ailleurs que 44% des chefs de ménage pensaient que la pauvreté s'était aggravée au cours des cinq années précédentes (MEF/ANSD, 2007).²⁰

alimentaires représente de l'ordre de 7% du PIB sur la période 2006-2008. Le gouvernement a récemment décidé de supprimer la plupart de ces subventions, ce qui contribue à diminuer les pressions budgétaires pour 2009.

¹⁵ Communiqué repris par l'AFP le 20/12/2008 : <http://www.avmaroc.com/actualite/senegal-plan-a151770.html>.

¹⁶ La différence de chiffres entre le FMI et le Ministère des Finances serait liée à une divergence d'approche dans la définition de la notion de dette publique. Le Ministère des Finances n'inclut pas les comptes dits « de correspondance » dans le champ de la dette publique. Les comptes de correspondance sont les comptes de contrepartie au Trésor public des institutions et régies avec autonomie financière. Il faut dire que cette approche du Ministère des Finances relève plus d'un artifice comptable tendant surtout à minimiser la réalité.

¹⁷ Les dépenses extrabudgétaires constituent une pratique récurrente utilisée par les gouvernements successifs sénégalais pour souvent desserrer l'étoupe des contraintes imposées par les bailleurs de fonds. Déjà, au début des années 1990, E. Berg dénonçait le recours abusif à cette procédure (Berg, Elliot, 1990, *Adjustment Postponed: Economic Policy Reform in Senegal in the 1980s*, Dakar, Senegal: USAID). Il s'agit le plus souvent de dépenses qui n'ont pas été budgétisées et sont contractées par des agences et établissements publics comme les hôpitaux et les universités qui, parce qu'ils bénéficient d'une autonomie assez large, contractent des marchés comme bon leur semble avant de demander au Trésor public de payer. Cette pratique a été renforcée ces dernières années du fait des grosses dépenses d'infrastructures initiées par le gouvernement et principalement concentrées dans la capitale. Vu l'ampleur des dépenses extrabudgétaires accumulées fin 2008, en accord avec les bailleurs de fonds, l'Etat a décidé d'auditer certains de ces marchés pour déterminer dans quelle mesure les travaux auraient été effectivement réalisés, ou les fournitures alléguées livrées, leur valeur réelle, etc. Après quoi, l'Etat déterminera la conduite à tenir. Rappelant un précédent survenu en 1997 du temps des socialistes où les fournisseurs n'avaient été payés qu'à hauteur de 50% du montant de leurs factures, des responsables du Ministère des Finances confient qu'une jurisprudence similaire pourrait s'appliquer. De toute façon, un audit privé mené par le Cabinet comptable « Mamina Camara » est en cours, suite à l'audit interne mené par l'Inspection Générale des Finances (IGF). Selon M. Aliou Faye (directeur du CEPOD), aucune stratégie n'est encore retenue pour traiter cette dette même si le FMI et les bailleurs recommandent que les fournisseurs soient entièrement payés.

¹⁸ S'il n'a pas été possible de collecter des chiffres exacts sur les arriérés payés au secteur privé, il semble que les arriérés budgétaires soient plus ou moins soldés, mais le gouvernement rechignerait à payer ses arriérés extrabudgétaires.

¹⁹ Une mission du FMI doit se dérouler fin mars, au cours de laquelle les nouvelles projections du cadre macroéconomique seront réalisées. A l'heure actuelle, les prévisions de croissance pour 2009 se situent en-dessous de 4%.

²⁰ Pour une synthèse des grandes tendances en matière de pauvreté et de vulnérabilité, voir notamment MEF/ANSD (2007) et ODI (2009).

Pour ce qui concerne les effets de la crise mondiale sur l'économie du Sénégal, les analyses menées suggèrent que **les effets directs de la crise financière sur le système bancaire et financier du Sénégal sont globalement faibles**, notamment vu les mesures de protection en vigueur dans l'UEMOA, la faible exposition des banques sur les marchés internationaux et le fait que la plupart sont des filiales implantées au Sénégal sont indépendantes, disposent de leurs propres capitaux et n'ont que des lignes de crédit limitées auprès de leurs sociétés mères (MEF/CEPOD, 2009 ; FMI, 2008). Cependant, la crise économique mondiale pourrait entraîner une détérioration de la qualité du portefeuille de prêts au niveau national (FMI, 2008).

Par contre, les économies de la sous-région et en particulier celle du Sénégal, devraient **subir les effets indirects de la crise économique**. Vu le manque de données sur le sujet, aucune prévision chiffrée des impacts de la crise n'est encore disponible,²¹ mais on a déjà pu identifier les **principaux canaux de contagion** suivants (FMI, 2008, 2009 ; MEF/CEPOD, 2009) :

- Une *diminution des envois de fonds des migrants*, qui représentent près de 10% du PIB annuel, entraînée par le ralentissement économique marqué en Europe et aux Etats-Unis. Toutefois, d'après les premiers chiffres disponibles à la BCEAO, aucune diminution n'aurait été enregistrée en 2008 – au contraire, on constate encore une hausse des transferts. Malgré tout, une baisse est à craindre – ou du moins à surveiller – pour 2009.
- Le *report ou l'annulation de projets d'IDE*,²² dont la part dans le PIB aurait dû passer de 0,5% à 5% de 2005 à 2010 (FMI, 2008), ainsi qu'une réduction des flux de financement (retard des projets conclus et tarissement des sources de capitaux frais). Certaines projections font état d'une diminution possible de 50% des IDE au Sénégal. Toutefois, les grands projets d'investissement réalisés dans le cadre de partenariats public-privé (par exemple, le nouvel aéroport, l'autoroute à péage, l'extension du port à containers) devraient être maintenus, mais pourraient être retardés si les conditions de financement et la situation de la demande mondiale demeurent défavorables. Certaines études font état présagent même d'une possible augmentation des IDE en provenance de Chine vers l'Afrique suite à la crise (*IDS In Focus Policy Briefing 7.6*). Le projet minier d'Arcelor-Mittal semble par contre en cours d'annulation.
- Une *réduction des flux d'aide*, qui représente elle aussi près de 10% du PIB annuel, due aux contraintes budgétaires des pays donateurs attribuables aux opérations de sauvetage en cours sur leur territoire. Le pays pourrait être désavantagé dans la répartition future de l'aide, d'autant plus que vu les dérapages budgétaires majeurs enregistrés en 2008.²³
- S'agissant des *exportations* sénégalaises par contre, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) présageait que l'impact de la crise devrait être modéré car leur destination première est l'Afrique de l'Ouest (qui compte pour plus de 50% des exportations) avec des produits de base ; l'Europe ne compte que pour environ 25% des

²¹ La Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE) est en train de faire une analyse quantitative sur les impacts de la crise sur les agrégats économiques, mais elle ne sera pas disponible avant quelques mois.

²² Les taux de croissance records enregistrés en Afrique au cours de ces dernières années sont en partie dus aux investissements privés étrangers qui jouent un rôle de plus en plus important dans le développement économique du continent (MEF/CEPOD, 2009).

²³ Suite à la découverte par le FMI des dérapages budgétaires et de *misreporting* mi-2008, plusieurs donateurs faisant de l'appui budgétaire (AB) avaient suspendu leurs financements jusqu'à une normalisation des rapports avec le FMI, et n'ont décaissé qu'au mois de décembre. L'accord conclu avec le Fonds fin 2008 l'a été à coup de forceps et tout nouveau dérapage mettrait les donateurs face à un dilemme cornélien : continuer à soutenir une gouvernance qui laisse à désirer ou risquer de laisser le pays face à d'importants troubles sociaux – ce qui n'est pas envisageable pour beaucoup de partenaires du Sénégal.

exportations (dont 10% pour la France) et l'Asie, pour 15 à 17,5%. Sur cette base, les estimations économétriques réalisées par le MEF laissent présager une réduction des exportations de l'ordre de 0,8% à 0,9% seulement (BCEAO, 2009 ; MEF/CEPOD, 2009). Toutefois, d'après la dernière Note de Conjoncture (MEF, DPEE, 2009), les échanges extérieurs en janvier 2009 ont régressé de 13,3% pour les exportations et de 9,7% pour les importations, par rapport à janvier 2008.

- Enfin, *l'activité touristique* et les rentrées de devises qui l'accompagnent sont très susceptibles de subir les répercussions de la crise. L'évolution de l'Indice du Chiffre d'Affaires des Services montre déjà qu'en janvier 2009, le poste « hôtels bars restaurants » accusait une baisse de près de 15% par rapport à janvier 2008.

3.1.2 Quels impacts et conséquences de la crise économique et financière sont susceptibles d'apparaître dans le court terme (2009-2010) et dans le moyen terme (2011-2012) ? Plus précisément, quels sont les impacts directs et indirects de la crise constatés au Sénégal ? Quelles sont les conséquences de la crise sur les ressources domestiques de même que sur l'accès à l'aide publique au développement et aux flux privés de capitaux pour le financement des services sociaux et des infrastructures ?

Il n'est sans doute pas possible d'isoler spécifiquement les impacts respectifs sur l'économie dus à la crise interne et à la crise externe. Aucune étude quantitative sur les impacts des crises sur l'économie n'est encore disponible, mais il est possible de faire des présomptions plus ou moins réalistes. Au-delà des causes et effets financiers, les **impacts et conséquences directs qui sont susceptibles d'apparaître à court terme sur l'économie réelle du Sénégal sont les suivants** (MEF/CEPOD, 2009 ; FMI, 2008) :

- Les transferts de fonds des émigrés passant par les voies officielles s'élevaient en 2007 à près de 460 milliards de FCFA (soit près de 10% du PIB).²⁴ Environ 11,5% des ménages sénégalais bénéficient de tels transferts. Une récente étude microéconomique montre qu'ils contribuent significativement à l'augmentation des dépenses par tête (+60% d'accroissement en moyenne), surtout à Dakar (+95%) et dans les autres villes (+63%), mais par contre ils n'impactent que très peu les dépenses en milieu rural (+6%). Les transferts ont également un fort impact sur la réduction de l'incidence (-31%)²⁵ et la profondeur (-6%) de la pauvreté, mais ont par contre tendance à augmenter la sévérité de la pauvreté (+41%) car ils creusent les écarts de revenus entre pauvres et moins pauvres, ces derniers bénéficiant principalement des transferts (MEF/DPEE, 2008). Etant donné que les transferts sont principalement utilisés pour des besoins de consommation courante et composent un élément important de la lutte contre la pauvreté (PNUD, 2008b), la *réduction des envois de fonds des travailleurs expatriés devrait tout d'abord avoir un impact direct sur la consommation des ménages, et donc réduire la demande intérieure*. En outre, comme une partie des transferts est utilisée pour des investissements, particulièrement immobiliers, la réduction des transferts devrait aussi vraisemblablement *nuire à l'activité économique, en particulier à travers le secteur du bâtiment*. D'ailleurs, l'évolution de l'Indice du Chiffre d'Affaires des Services montre déjà qu'en janvier 2009, le poste « services immobiliers » a connu une baisse de 29,2% par rapport à l'année

²⁴ Les chiffres sur les transferts de migrants varient fortement d'une source à l'autre. La BCEAO (2009) fait état d'un montant net de 469 milliards FCFA reçus en 2007 par voie électronique, dont 530 milliards de transferts reçus et 61 milliards émis vers l'extérieur. Toutefois, ces chiffres n'incorporent pas les transferts passant par les voies informelles, ce qui pourrait considérablement augmenter leur valeur totale.

²⁵ Autrement dit, le tiers des ménages recevant des transferts seraient passés sous le seuil de pauvreté s'ils n'en recevaient pas.

précédente (MEF/DPEE, 2009). A titre exemplatif, étant donné qu'ils comptent pour environ 10% du PIB, une baisse des transferts de 20% entraînerait une réduction du PIB de 2%. En outre, les transferts compensent en partie le déficit structurel de la balance des paiements du Sénégal, et leur réduction pourrait avoir des conséquences négatives à cet égard.

- La diminution des recettes issues du tourisme et le report ou l'annulation de projets d'IDE pourraient *assombrir les perspectives de croissance et d'emploi* du Sénégal, mais aucun chiffre sur la question n'est encore disponible à ce jour.
- La réduction des flux d'aide n'est pas à l'ordre du jour dans le court terme, vu que les programmes engagés suivent leur cours et qu'au niveau global, les tendances des montants de l'aide déboursés par les membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE sont à la hausse.²⁶
- Il semble que les *ressources domestiques* subissent déjà les premières répercussions de la crise interne. Les recettes budgétaires du mois de janvier 2009 sont estimées à 79,1 milliards contre 82 milliards à la même période en 2008, soit une baisse de 2,9 milliards ; par rapport à l'objectif de janvier 2009, il ressort une moins value de 20,3% (MEF/DPEE, 2009). Combiné à la très faible marge de manœuvre fiscale dont dispose le Sénégal au regard des paiements d'arriérés, ceci laisse présager de nouvelles *coupes budgétaires*, qui sont susceptibles de nuire à court terme aux services sociaux et aux infrastructures.
- Enfin, un risque très perceptible au moment de réaliser cette mission, qui est indépendant de la crise externe mais pourrait être exacerbé si elle a des répercussions importantes, est celui de la réduction de la confiance de la population envers le gouvernement. Il suffit de lire la presse sénégalaise pour s'en convaincre. En particulier, la désapprobation populaire envers les manipulations politiques et les dépenses jugées non pertinentes de la présidence,²⁷ couplée à l'affaiblissement du secteur privé suite aux impayés de 2008, pourraient être aggravés si le gouvernement n'arrive pas à répondre aux besoins de la population en ces temps difficiles.²⁸

Outre ces effets directs, des conséquences à plus long terme sont susceptibles d'arriver, ce qui risque de nuire à l'atteinte des OMD.²⁹ Il n'existe aucune étude fiable sur la question, mais on peut supposer qu'au Sénégal, si aucune mesure préventive n'est mise en œuvre, **les impacts suivants sont également envisageables à plus long terme :**

²⁶ Les apports nets totaux d'aide publique au développement en provenance des membres du CAD de l'OCDE ont été à leur plus haut niveau en 2008 : ils se sont accrus de 10,2 % en termes réels pour s'établir à 119,8 milliards USD, soit 0,30 % du revenu national brut cumulé de l'ensemble des membres du CAD. De nouvelles augmentations de l'aide ne sont pas exclues : une nouvelle enquête relative aux plans indicatifs de dépenses prévisionnelles des donateurs laissent augurer d'une hausse de 11% de l'aide programmée entre 2008 et 2010, passant notamment par un accroissement des versements à certains organismes multilatéraux (http://www.oecd.org/document/13/0,3343,fr_2649_34487_42461389_1_1_1_1,00.html). Le communiqué final du G20 s'est pour sa part engagé à apporter 50 milliards USD supplémentaires pour soutenir la protection sociale, booster le commerce et sauvegarder le développement dans les pays à bas revenus. Cet apport sera en partie acheminé à travers le cadre de vulnérabilité de la Banque Mondiale.

²⁷ La qualité de la dépense publique, notamment pour ce qui concerne certaines dépenses faramineuses de l'Etat, est critiquée depuis longtemps par certains acteurs de la société civile. Voir par exemple J. Habib Sy, « Gestion des deniers publics au Sénégal : Aide Transparence propose une lecture globale », interview parue dans la livraison du journal « Le Quotidien » (Sénégal) parue le 13 novembre 2007, disponible sur <http://www.aidtransparency.org/at>.

²⁸ Une autre hypothèse est que la crise externe pourrait être « récupérée » par le gouvernement pour expliquer les problèmes internes, mais cela ne semble pas (encore) le cas pour l'instant.

²⁹ D'autant plus que l'impact des variations économiques sur le développement humain est asymétrique : des indicateurs tels que la mortalité infantile, le taux de scolarisation et l'espérance de vie tendent à s'améliorer beaucoup plus modestement en périodes de forte croissance qu'ils ne tombent en cas de diminution de la croissance (Arbache & Page, 2007)

- Le principal canal de transmission des impacts sur l'économie à moyen terme sera sans doute la *réduction des ressources publiques*, qui risque d'entraîner :
 - o si elle s'accompagne d'un creusement du déficit public, de l'augmentation de l'endettement du pays et donc du report des problèmes sur l'avenir ;
 - o si elle s'accompagne d'une diminution des dépenses, d'effets négatifs sur les services publics et les infrastructures (avec le risque de compromettre l'atteinte des OMD) et peut-être le report de réformes structurelles pourtant nécessaires ; ainsi que d'une diminution de la croissance, notamment du fait que les dépenses publiques sont un déterminant essentiel de l'investissement privé et qu'il existe un mécanisme de croissance de type endogène au Sénégal (liens entre la croissance et les dépenses publiques) – ce qui plaide plutôt en faveur d'une accentuation de l'action gouvernementale par un profil d'investissement public soutenu, en plus d'une amélioration du climat des affaires (MEF/ANSD, 2008).
- Un autre canal de transmission serait la *réduction des revenus des ménages* et tous les problèmes que cela engendre au niveau de la pauvreté et de la destruction de capital humain (malnutrition, déscolarisation, recours réduit aux services de santé, etc.).
- Il n'est pas exclu qu'on assiste également à un *ralentissement des exportations* du fait d'une baisse de la demande des pays en crise.
- Enfin, la présente mission n'a pas pu étudier en profondeur les impacts possibles de la crise sur le marché du travail, ni ceux au niveau social. Néanmoins, on peut craindre que si elle s'accroît, la crise pourrait dégénérer sur des problèmes tels que l'augmentation de la précarité des travailleurs, l'explosion du sous-emploi (surtout en milieu urbain) et le passage de travailleurs du secteur formel vers l'informel, avec une augmentation de la vulnérabilité ; la dislocation sociale due à la réduction de la solidarité familiale et des transferts des migrants ; le recours à des stratégies de survie handicapant les perspectives futures ; l'augmentation des troubles sociaux³⁰ et des migrations³¹ ; etc. Si aucune étude spécifique sur la crise « actuelle » n'a été menée, l'on peut cependant s'inspirer de récentes études qui ont été menées dans le cadre de la réponse à la crise alimentaire de 2006-2008³² pour identifier les risques liés à la crise actuelle si elle s'intensifie.

Encadré 2 : Quelques résultats issus d'enquêtes sur la sécurité alimentaire

Une *Enquête de Sécurité Alimentaire en Situation d'Urgence en Milieu Rural* (ESASU 2008) menée en juillet-août 2008 par le PAM montre que les dépenses alimentaires, qui représentent en moyenne 68,4% des dépenses totales des ménages, ont fortement augmenté suite à la crise. Dans près de la moitié des ménages visités, on a constaté une variation du régime alimentaire pour y faire face (diminution ou arrêt de la consommation de certains types d'aliments comme la viande, le riz, le mil). Parmi les stratégies de survie mises en œuvre pour faire face à la crise – principalement dans les zones agro écologiques ayant des consommations alimentaires pauvres et peu variées – la modification du régime alimentaire a été la réaction la plus couramment utilisée, par plus de la moitié des ménages

³⁰ Une enquête participative menée par l'IDS dans des communautés pauvres de cinq pays (Bangladesh, Indonésie, Kenya, Jamaïque et Zambie) en février 2009, montre que les effets de la crise économique et financière commencent à se faire sentir et que les tensions ont augmenté dans beaucoup de ménages. On a pu constater des signes d'augmentation de la violence domestique et de tensions interethniques. Une augmentation des petits délits et de l'abus d'alcool et de drogue a été reportée dans certains pays (IDS *In Focus Policy Briefing* 7.3).

³¹ A cet égard, une autre hypothèse fait plutôt état d'une diminution possible des migrations, vu les difficultés que rencontrent les migrants en Europe.

³² Cette crise a été provoquée par deux années consécutives de sécheresse, puis par l'explosion des prix internationaux des denrées alimentaires. Or, le Sénégal est encore très dépendant des importations en ce domaine.

interrogés. Deux autres stratégies ont également été utilisées par plus du tiers des ménages : la réduction de la quantité des repas et l'emprunt de nourriture chez les parents et les voisins. La réduction de la consommation des adultes au profit des enfants est intervenue dans 24% des ménages au moins une fois au cours des sept jours précédant l'enquête. Trois stratégies de survie négatives à plusieurs égards ont été également utilisées : réduire la consommation des femmes au profit des autres (11,6%), passer des journées sans manger (11,1%) et consommer les semences de la prochaine campagne (10,4%). En outre, plusieurs ménages ont également eu recours à des stratégies qualifiables de stratégies de détresse comme la vente inhabituelle d'animaux, la diminution des dépenses pour les intrants et la main d'œuvre agricole et la recherche d'activités alternatives génératrices de revenu.

Cette étude a été suivie par une étude conjointe de la FAO, de l'UNICEF et du PAM sur la sécurité alimentaire en zone péri urbaine, réalisée en novembre 2008 à Pikine, Kaolack et Ziguinchor. Cette étude montre que le choc lié à l'augmentation des prix des aliments (surtout le riz) a été fortement ressenti par 90% de la population interrogée, alors que 27% de la population à Ziguinchor, 16% à Pikine et 9% à Kaolack ont une mauvaise consommation alimentaire. Environ 20.000 ménages (soit 196.400 personnes) se trouvent dans une situation d'insécurité alimentaire. En effet, 50% du budget de ces ménages urbains sont dédiés à la nourriture, avec jusqu'à 20% du total du budget pour le riz à Ziguinchor. En ville également, la composition et la qualité des repas a été modifiée pour faire face à la montée des prix. En outre, plus de la moitié (60%) des ménages pauvres ont connu une diminution de leur revenu annuel, les causes les plus fréquemment citées étant à chercher du côté de la réduction du nombre de clients, de la perte d'emploi et de la diminution des transferts des migrants. L'augmentation du prix des aliments s'est également traduite par des coupes dans le budget affecté à d'autres rubriques telles que la santé. A Ziguinchor, 40% des ménages ont réduit leur nombre de visites aux centres de santé, dans 30% des cas à cause d'une incapacité financière. Les principales stratégies de survie utilisées ont été les suivantes : (i) des modifications du régime alimentaire ; (ii) la recherche d'activités génératrices de revenus ; (iii) l'obtention de crédit et/ou l'utilisation de l'épargne ; (iv) la réduction des dépenses telles que la santé, l'habillement, les cérémonies et les produits d'hygiène ; (v) la vente d'actifs tels que les bijoux. Enfin, la cohésion sociale a en général joué un rôle important pour mitiger les effets de la crise.

3.1.3 Quel sera l'impact probable sur la croissance économique, le développement et la réduction de la pauvreté dans le pays ?

L'expérience des crises financières passées, notamment en Asie, montre qu'elles ont accru la pauvreté, parfois de façon très importante (*Development Research Group, 2008; IDS In Focus Policy Briefing 7.2*) et que les principaux canaux de transmission des crises sur la pauvreté sont le chômage, l'inflation, la diminution des dépenses publiques et la contraction du PIB (Baldacci et al., 2002, cité dans IDS, 2009). En outre, les impacts distributionnels des crises sont hautement inégalitaires, et les inégalités de revenus ont tendance à s'accroître pendant les crises, augmentant la pression sur la pauvreté (Ravallion, 2008). D'après une récente étude de l'OCDE (2009), l'expérience suggère que la crise économique actuelle entraînera une hausse des niveaux de pauvreté dans les pays en développement, car ils sont dépourvus de réseaux de protection sociale efficaces. La part de l'emploi informel a également tendance à augmenter lors de périodes économiques difficiles : la perte d'emplois dans le secteur formel devrait entraîner une augmentation de la part de l'emploi informel ainsi qu'une baisse des salaires et des revenus dans les couches les plus vulnérables de la population, dont la majorité dépend exclusivement du travail pour sa survie.

Au Sénégal, d'après une analyse sous-tendant l'élaboration du DSRP II, l'élasticité de l'incidence de la pauvreté serait de -1,38 (chiffre de 2002), ce qui signifie qu'un point de taux de croissance du revenu par tête entraîne une réduction de la pauvreté de 1,38 point. **La réduction prévue du taux de croissance laisse donc augurer d'un ralentissement dans la lutte contre la pauvreté.** En outre, connaissant la répartition géographique de la pauvreté, on

peut subodorer que la crise aura plus d'impact en milieu rural. En 2008, la croissance estimée s'élève à seulement 2,5% (FMI, 2009), ce qui est à peine supérieur au taux de croissance démographique estimé à 2,4%. Des chiffres récents montrent qu'entre janvier 2008 et janvier 2009, la croissance économique interne (mesurée par l'Indice Général d'Activités, hors agriculture et administration) a reculé de 0,1%, reflétant ainsi le repli des secteurs secondaire (-0,2%) et tertiaire (-0,5%), atténué par les performances du sous secteur de l'élevage (5,2%) (MEF/DPEE, 2009). On peut donc raisonnablement supputer³³ que 2008 aura été une « année perdue » pour la réduction de la pauvreté – mais nous le répétons, **les explications de cette faible croissance sont plutôt à chercher du côté de la crise interne.**

Malgré les crises actuelles, **les perspectives économiques à moyen terme du Sénégal demeurent relativement favorables.** Le FMI estime la croissance en 2009 à environ 3%. En janvier 2009, l'Indice Général d'Activités a déjà connu une progression de 3,8% en rythme mensuel. Un facteur exogène positif est que les prix des aliments et de l'énergie ont considérablement baissé par rapport aux sommets qu'ils ont récemment atteint, ce qui devrait « soulager » l'économie sénégalaise de plusieurs points de PIB ; conséquemment, l'inflation a déjà tendance à baisser et le FMI (2009) l'estime à seulement 1% cette année.³⁴ Sur le moyen terme, le FMI (2008) prévoit que la croissance économique sera soutenue par la reprise des opérations des Industries Chimiques du Sénégal (ICS) et la vigueur persistante des flux d'IDE. La croissance devrait s'établir en moyenne à 5,5% durant la période 2009-2013 et être concentrée dans le bâtiment, les télécommunications et les transports.

Au total, les perspectives de croissance économique à court et moyen termes sont loin d'être aussi mauvaises qu'on pourrait le craindre, mais insuffisantes pour lutter efficacement contre la pauvreté et viser l'émergence – d'autant plus qu'elle n'est pas centrée sur les pauvres, vu qu'elle se concentre sur les secteurs modernes et d'exportation tandis que le milieu rural (qui concentre la majorité des pauvres) ne progresse guère. En effet, en 2007, le PIB était composé à hauteur de 12% par le secteur primaire, 21% par le secteur secondaire, 47% par le secteur tertiaire et 20% par l'administration publique. Au cours des dernières années, c'est le secteur tertiaire et les BTP qui ont tiré la croissance, tandis que les secteurs traditionnels (arachide et pêche) ont régressé (source : DPEE).

Quant aux OMD, déjà avant la crise actuelle, il était reconnu que certains seraient difficiles à atteindre au Sénégal, en particulier l'OMD 5 (améliorer la santé maternelle) (République du Sénégal, 2007). Cette tendance ne peut être inversée que moyennant de gros efforts en termes de services sociaux et de leur accessibilité aux pauvres, ce qui nécessite une augmentation – et/ou une amélioration du ciblage et de la qualité – des dépenses publiques.

3.1.4 Quels secteurs, groupes de population ou aires géographiques sont/seront les plus affectés ? Quels sont les principaux canaux ou mécanismes à travers lesquels ils seront affectés ?

Sur ce point également, aucune étude spécifique n'a été menée, l'on peut juste se baser sur des suppositions fondées les études et enquêtes existantes. Les **secteurs** le plus directement

³³ A moins que la croissance n'ait été concentrée sur les plus pauvres, ce qui n'est pas le cas.

³⁴ Les prix à la consommation ont encore baissé de 1,8%, en janvier 2009, après une baisse de 0,8% en décembre 2008, grâce au repli de 2,3% des prix des produits alimentaires, de 4,5% des services de transport et de 1,7% des services du logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles. Toutefois en glissement annuel, les prix à la consommation ont augmenté de 2,3%, tirés par les produits alimentaires (3,9%), les services de transport (2,4%) et de restauration (6,3%) (MEF/DPEE, 2009)

touchés par la crise mondiale sont sans doute d'une part, le bâtiment et l'immobilier et d'autre part, les activités liées au tourisme (hôtels, restaurants et artisanat) – secteurs qui comptent une partie de travailleurs informels. Les exportations sénégalaises sont relativement protégées (notamment les ICS dont les débouchés sont garantis)³⁵, à l'exception peut-être de l'arachide, secteur dont les problèmes sont également à trouver dans des causes internes (insuffisance des capacités de commercialisation suite à une privatisation mal gérée). Outre les travailleurs et entrepreneurs de ces secteurs qui risquent de perdre leur emploi, les **populations** les plus directement touchées par la crise sont celles qui sont largement tributaires des transferts des migrants, comme dans les régions de Saint-Louis, Diourbel, Thiès, Louga et Kolda qui ont de fortes populations émigrées (PNUD, 2008b). A noter que les personnes les plus vulnérables, c'est-à-dire celles dénuées de toute protection sociale comme les travailleurs du secteur informel, risquent d'être plus durement touchées par la réduction des transferts des migrants et la contraction de la demande interne.

3.2 LES MESURES POLITIQUES PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Avant de se pencher sur les réponses récentes à la crise, il est important de se recadrer dans le contexte général de la politique économique du gouvernement. Le *Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté 2006-2010* (DSRP II) du Sénégal compte quatre axes stratégiques :³⁶

- Axe 1 : Création de richesses : pour une croissance pro-pauvre ;
- Axe 2 : Accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base ;
- Axe 3 : Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes ;
- Axe 4 : Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif.

L'Axe 1 semble celui qui capte, de fait, le plus l'attention du gouvernement (voir point 3.2.2). L'Axe 3 quant à lui a remplacé l'axe « Amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables » du premier DSRP en l'intégrant dans une perspective plus globale. Malgré l'existence de la vision exprimée dans la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) (2005-2015), il est encore pour l'instant le parent pauvre du DSRP en termes de mise en œuvre et devrait être davantage alimenté de projets concrets. Certes, il existe des dispositifs formels de protection sociale basés sur la couverture des fonctionnaires et autres salariés contre les risques (sécurité sociale, assurances privées, mutuelles professionnelles complémentaires) – mais ces systèmes connaissent de sérieux problèmes de performance et des limites dans leurs capacités de réponses aux besoins.³⁷ Pour atteindre les objectifs assignés à la SNPS, le DSRP II a retenu quatre composantes à travers lesquelles des actions et mesures seront mises en œuvre : (i) la réforme et le renforcement des systèmes formels de sécurité sociale, (ii) l'extension de la protection sociale, (iii) la prévention et la gestion des risques majeurs et catastrophes et (iv) la protection sociale des groupes vulnérables. La SNPS vise notamment à améliorer l'équité de la protection sociale, à étendre la couverture d'assurance santé de 20% à 50% de la population sur la période considérée et à mettre en

³⁵ Usine d'acide phosphorique dont l'entièreté de la production est expédiée vers l'Inde.

³⁶ A noter qu'en outre, le Sénégal a mis en place une série d'initiatives pour accompagner et renforcer le plaidoyer en faveur de l'atteinte des OMD depuis 2000 (voir PNUD, 2008a).

³⁷ Pour une analyse en profondeur des programmes nationaux de protection sociale, voir ODI (2009). Cette étude examine les mécanismes de protection sociale actuellement disponibles au Sénégal, ainsi que ceux dont la mise en œuvre est planifiée.

place un régime de protection sociale qui couvre les risques résultant de chocs qui touchent les populations travaillant dans le secteur informel.

3.2.1 Quelles mesures le pays a-t-il prises jusqu'à présent pour compenser les impacts directs et indirects de la crise économique et financière mentionnés ci-dessus ?

A l'heure actuelle, le gouvernement a à peine amorcé la réflexion et n'a encore pris aucune mesure globale ciblée sur les impacts de la crise financière et économique. L'avis généralement partagé par nos interlocuteurs est d'ailleurs que la crise mondiale ne va pas durer longtemps. Par contre, le gouvernement avait très rapidement (dès 2006) réagi à la hausse des prix énergétiques en subsidiant l'électricité (financement de la Senelec) et le gaz butane, ainsi qu'à la hausse des prix des denrées alimentaires en subsidiant et/ou réduisant les impôts sur plusieurs produits (riz, blé, farine, lait, huiles alimentaires). Il a également sollicité un accès à la Facilité de Protection contre les Chocs Exogènes (FCE) du FMI fin 2008, mais ceci était davantage en lien avec l'atténuation de l'impact sur la balance des paiements du renchérissement des denrées et de l'énergie, qu'avec une anticipation de la crise mondiale actuelle. Afin de coordonner les efforts de réponse à la crise alimentaire déclenchée en 2006-2007, en juin 2008 le gouvernement a pris l'initiative d'élaborer, à travers un processus participatif intégrant les partenaires au développement, un **Programme Social d'Urgence (PSU)**. Celui-ci repose sur un diagnostic de la pauvreté partagé de manière consensuelle et propose d'une part, des mesures conjoncturelles à court terme (subventions et détaxation de produits alimentaires, installation des centrales d'achat et de magasins de référence, relance de l'autoproduction alimentaire à travers la « GOANA » (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance), renforcement de l'assistance alimentaire aux ménages vulnérables, promotion des cantines scolaires, protection sociale des catégories vulnérables, etc.) ; et, d'autre part, des mesures structurelles à moyen et long termes (renforcement des mesures de sécurité et de promotion de l'autosuffisance alimentaire, promotion d'activités génératrices de revenus, extension des cantines scolaires, amélioration du bien-être sanitaire des couches vulnérables, etc.). Cependant, malgré ses qualités techniques et en termes de participation, le PSU manque de ciblage, de données de base, et il n'a jamais été financé et mis en œuvre de manière globale : si quelques partenaires en ont cofinancé certains éléments faisant de toute façon partie de leur programme global (par exemple, le PAM pour les activités de prévention de la malnutrition et les cantines scolaires), l'engouement suscité au moment de la création du PSU est vite retombé, et celui-ci est pratiquement tombé aux oubliettes. **L'idée de mettre en commun les efforts pour atténuer les impacts négatifs de la crise sur les plus vulnérables pourrait tout à fait être « récupérée » pour faire face à la crise actuelle.** Toutefois, cela nécessiterait un nouveau travail d'identification des stratégies prioritaires à mettre en œuvre, de leur coût et du partage des responsabilités.

Quels sont les objectifs et les priorités de la réponse politique dans le court et le moyen terme ?

Dans le *court terme*, le gouvernement est plutôt accaparé par **l'assainissement de ses finances publiques**, en particulier de ses arriérés vis-à-vis du secteur privé – ce qui est certes une condition nécessaire à la relance de l'économie domestique et à l'amélioration du capital de confiance du Sénégal quant à sa gouvernance.

Les objectifs consignés dans le DSRP II et dans la Stratégie de Croissance Accélérée (voir point 3.2.2) guident les mesures à prendre sur le *moyen terme*. Le gouvernement estime que la crise conforte en quelque sorte la nécessité de mettre en œuvre une stratégie de croissance

accélérée car il est nécessaire d'avoir une base économique structurée et endogène pour générer ce dont vit la population, et pour pouvoir faire face aux chocs exogènes. Une des priorités a trait aux mesures prises pour **accroître la production agricole** et donc diminuer la dépendance alimentaire et la vulnérabilité du Sénégal aux chocs exogènes. Une autre priorité poussée par plusieurs partenaires au développement est celle d'augmenter la protection sociale, mais dans les faits, la mise en œuvre de mesures concrètes par le gouvernement se fait attendre.

Est-ce que l'impact de la crise est suivi par le pays partenaire ?

A peine. Le CEPOD a réalisé une note technique sur le sujet et la DPEE a lancé une analyse fine des impacts macroéconomiques probables de la crise, mais globalement, le gouvernement a tendance à sous-estimer les impacts de la crise sur les plus vulnérables. La BCEAO, par contre, a mis sur pied un comité de surveillance des effets de la crise.

Est-ce que le pays a la capacité de formuler une réponse politique appropriée ?

Comme la Banque Mondiale (World Bank, 2008b), nous estimons que la capacité institutionnelle des autorités sénégalaises pour réduire les impacts de la crise sur les ménages exposés est moyenne, mais l'espace fiscal est étroit. En particulier, si les capacités de conception de politiques sont relativement satisfaisantes au Sénégal, les partenaires déplorent souvent des manques au niveau de la mise en œuvre et de l'aboutissement des réformes engagées. Un autre problème vient du fait que l'appareil administratif et les bases statistiques sont insuffisants pour permettre un bon ciblage des plus vulnérables. En outre, d'aucuns déplorent que depuis quelques années, la politique économique du gouvernement ne fait plus l'objet d'une concertation systématique avec les autres acteurs économiques (patrons, syndicats, ...), ce qui en réduit l'appropriation et la pertinence.

3.2.2 *Quelles mesures et réformes politiques clés constituent la priorité du gouvernement du Sénégal pour accélérer la croissance et/ou pour continuer les progrès en matière de réduction de la pauvreté, malgré l'environnement global défavorable (soit sous la forme de stimulants de la croissance ou la mise en œuvre de formes adéquates de protection sociale des plus affectés) ?*

La Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) constitue le premier Axe du DSRP II et sans doute la priorité du gouvernement. Elle a fait l'objet d'une Loi d'Orientation n°2008-03 du 8 janvier 2008 et d'un décret de mise en œuvre. La SCA est gérée principalement par un Comité d'Orientation et de Suivi rattaché à la Primature et un Comité technique rattaché au MEF. Elle a l'ambition de faire du Sénégal un pays émergent à l'horizon 2015 en atteignant des taux de croissance de 7 à 8%, et elle repose sur deux piliers de base : (i) la mise en place d'un environnement des affaires de classe internationale et (ii) la sélection et la promotion de grappes de croissance à haut potentiel économique (notamment en matière de pourvoi de devises) et social (notamment en termes de création d'emplois durables), à savoir : l'agriculture et l'agro-industrie ; les produits de la mer et l'aquaculture ; le textile et l'habillement ; les technologies de la communication et télé services ; le tourisme, les industries culturelles et l'artisanat d'art. Elle repose également sur des secteurs d'appui à la création de richesses (transport et mobilité, services énergétiques, micro-finance) et des mesures d'accompagnement (cadre macroéconomique sain, renforcement des capacités du secteur privé, promotion de l'emploi décent, intégration régionale et synergie des politiques, etc.).

Le MEF estime que, malgré les crises récentes, le Sénégal a besoin de garder le cap de l'émergence économique en boostant la croissance. Dans cette perspective, il devra continuer à mener les réformes structurelles nécessaires à l'expansion de l'investissement privé telles que la consolidation de la stabilité macroéconomique, l'amélioration de l'environnement des affaires, la mise en œuvre de réformes de bonne gouvernance et l'identification de créneaux porteurs capables d'attirer des investisseurs dans l'économie réelle (MEF/CEPOD, 2009). Toutefois, **la SCA n'a pas encore été vraiment mise en œuvre à hauteur de ses ambitions**, notamment à cause de problèmes institutionnels.

Quant aux mesures prioritaires du gouvernement en matière de **réduction de la pauvreté, on peut sans doute citer la « GOANA », mais qui ne fait pas l'unanimité et une fois de plus, pêche par insuffisance de mise en œuvre**. Ainsi, si tout le monde ou presque est d'accord sur le fait que « les solutions pour les pays pauvres ne peuvent provenir que d'un développement rural volontaire et responsable, destiné à réduire leur dépendance à l'importation de produits alimentaires et à soulager la majeure partie de leur population qui vit surtout de l'agriculture », certains observateurs doutent de la pertinence de la SCA et de la GOANA, essentiellement fondées sur la promotion des cultures d'exportation au détriment des cultures vivrières, et préféreraient voir développer « une stratégie de reconquête du marché national des produits alimentaires et une stratégie d'exportation de produits alimentaires sur les marchés africains, jugées plus efficaces et donc plus porteuses d'avenir pour le continent » (ENDA Tiers-Monde, 2008 : 23). La GOANA est aussi critiquée pour ses insuffisances en termes de débouchés et de commercialisation, ainsi que pour la non prise en compte des intérêts des paysans sans terre.

Par contre, en matière **protection sociale** des plus affectés, malgré l'existence de la SNPS – qui elle non plus ne fait pas l'unanimité et mériterait sans doute d'être revue, notamment pour assurer une différenciation d'après les types de citoyens – **on ne voit pas vraiment se dégager de priorité claire**. L'Axe 3 du DSRP est d'ailleurs encore sous-financé – également en partie à cause de problèmes institutionnels (République du Sénégal, 2008). Le gouvernement a malgré tout initié quelques mesures ponctuelles comme par exemple :

- La loi agro-sylvo-pastorale, dont le décret d'application a été signé en 2008, prévoit en son Article 14 que tous les Sénégalais du monde rural doivent avoir accès à une protection sociale. Cette loi a donc l'avantage de s'étendre aux travailleurs du secteur informel. Toutefois, cette loi n'a pas encore été mise en application.
- Le Plan Sésame, créé en 2006 sur une initiative présidentielle, a pour objectif d'étendre la couverture en protection relative aux soins de santé à toutes les personnes âgées. Il est financé par un fonds de roulement et géré par un organisme national, des unités régionales et départementales. Les prestations sont fournies aux personnes âgées de plus de 60 ans qui présentent leur carte d'identité. Les établissements de santé sont tenus de fournir gratuitement des soins complets aux bénéficiaires, les factures étant envoyées à l'organisme national pour remboursement. Des comités d'usagers ont été mis en place pour vérifier l'effectivité de l'offre de soins et pour favoriser le partage d'informations. A ce jour, le programme aurait atteint près de 450.000 personnes. On estime que s'il est viable financièrement et si son déploiement est couronné de succès, il pourrait servir de modèle pour la mise en place d'une couverture de santé destinée aux autres groupes vulnérables (ODI, 2009). Toutefois, il apparaît que d'une part, sa mise en œuvre pose des problèmes (l'Etat n'aurait pas remboursé une partie des factures, arguant que les structures avaient surfacturé leurs prestations) et le fonds, insuffisant au départ, n'a toujours pas été renouvelé.

- La gratuité de certains soins de santé pour certaines catégories de patients, dont les accouchements et la césarienne. Le programme de gratuité des accouchements par césarienne est opérationnel dans toutes les régions, à l'exception de la région Dakar. La gratuité des accouchements est limitée à cinq régions : Kolda, Tambacounda, Ziguinchor, Fatick et Matam. Le coût, estimé à 440 millions de FCFA en 2006, est financé par des subventions de l'Etat avec un appui complémentaire de partenaires tels que l'UNICEF et l'UNFPA. Environ 46.000 femmes enceintes en auraient bénéficié en 2006 (ODI, 2009).
- Au total, les mécanismes de financement de la santé existants couvrent un nombre relativement restreint de bénéficiaires qui s'élève à environ 20% de la population sénégalaise (ODI, 2009).

Face entre autres aux lenteurs enregistrées dans le déploiement de la SNPS, plusieurs partenaires fournissent des efforts pour amener le gouvernement à adopter des mesures rapides en faveur des démunis. C'est le cas notamment des divers programmes de compléments nutritionnels (PAM, Banque Mondiale, ...) et d'un programme de cantines scolaires promu par le PAM et ciblé sur les régions à fort impact (Matam, Kédougou, Diourbel, Louga...). Les cantines sont généralement bien perçues par nos interlocuteurs, même si de tels programmes ont par le passé connu des déboires (détournements, ...) et si l'Etat ne s'y investit guère. En outre, l'accès aux soins de santé fait l'objet de plusieurs initiatives (mutuelles de santé pour les travailleurs du secteur des transports, gratuité des soins pour les personnes âgées, etc.). Le BIT, par exemple, travaille sur le développement d'un système d'assurance maladie universel garantissant aux bénéficiaires l'accès à un paquet complet de soins de santé primaires et secondaires, y compris l'accès aux médicaments génériques. Le système serait géré par un organisme national alimenté par les fonds de l'Etat et subsidié par les partenaires qui effectueraient les paiements aux services de santé fournissant les soins.³⁸ En outre, quelques travaux à haute intensité de main d'œuvre sont financés de-ci, de-là, notamment par l'Union Européenne. Mais au total, ces initiatives sont encore parcellaires et on ne distingue pas de réel effort conjoint et conséquent.

3.2.3 Quelles mesures politiques prioritaires peuvent être prises qui sont susceptibles d'avoir un impact rapide sur le bien-être des groupes les plus affectés dans le court et le moyen terme (ex. : réductions de taxes, subsides, filets de sécurité sociale, programmes de travaux publics intensifs en main-d'œuvre, transferts conditionnels d'argent ou distribution de nourriture) ?

Avant de parler de mesures à impact rapide, il faut souligner que **l'économie sénégalaise connaît plusieurs problèmes structurels qui la rendent moins résiliente aux chocs externes**. Outre un manque d'infrastructures, surtout en milieu rural, deux problèmes majeurs nous semblent dignes d'être pointés. Premièrement, le Sénégal a une balance des paiements structurellement déficitaire, notamment du fait de sa très grande dépendance des importations pour les produits alimentaires (131,3 milliards FCFA pour les seules importations de riz en 2007, soit 5,8% de la valeur totale des importations ; 57,9 milliards FCFA soit 2,6% pour le blé) et pétroliers (553,8 milliards FCFA en 2007, soit 24,5% des importations) (BCEAO, 2009). Deuxièmement, les marchés et filières en milieu rural souffrent d'un criant manque

³⁸ Selon des informations recueillies par le programme STEP du BIT, des études sur le système de santé au Sénégal ont estimé que les dépenses de soins de santé primaires et secondaires financées sur ressources propres s'élevaient en moyenne à 13.500 FCFA par personne. Le programme soutenu par STEP devrait demander aux adhérents une contribution de 3.500 FCFA par an et par bénéficiaire, le reste incombant à l'Etat. La phase initiale du projet, d'une durée de deux ans, couvrira deux régions, et permettra de tester le mécanisme et de faire les ajustements nécessaires avant l'extension au reste du pays.

d'organisation, ce qui contribue à nuire au développement régional. Ces problèmes nécessitent des actions sur le moyen et long terme, si l'on veut s'inscrire dans une perspective d'autosuffisance alimentaire, de croissance pro-pauvre et de développement équilibré.

Quant aux **mesures conjoncturelles**, l'expérience des deux dernières années a montré que vu la faible marge fiscale du Sénégal, il était inefficace et risqué de mener des politiques de subsidiation non ciblées. Des actions bien ciblées envers les populations les plus vulnérables sont les plus rationnelles à envisager pour préserver les finances publiques, mais hélas, l'administration ne dispose pas d'un système rôdé d'identification des personnes et ménages pauvres ou vulnérables. C'est pourquoi les actions d'urgence ciblent généralement des catégories de population (par exemple en fonction de l'âge) et/ou des aires géographiques bien déterminées. Outre les mesures visant à lutter contre la malnutrition (qui est chronique au Sénégal), des mesures prioritaires pouvant avoir un impact rapide sur les populations affectées sont à chercher du côté de l'accessibilité financière aux soins de santé, par exemple à travers la gratuité de certains soins pour les patients – ce qui a un impact immédiat pour les populations. Toutefois, de telles mesures doivent être bien gérées et ne doivent pas mettre en péril la soutenabilité du système. Enfin, une attention accrue devrait être apportée à la création d'emplois, même peu rémunérés. L'OCDE (2009) estime ainsi que dans le contexte actuel de crise économique, une action rapide au-delà des politiques conventionnelles est nécessaire pour empêcher que l'augmentation du chômage et des emplois précaires et mal rémunérés accentue la pauvreté. La formalisation doit rester un objectif des politiques d'emploi, mais dans le court et moyen terme, un ensemble de mesures est nécessaire pour promouvoir la création d'emplois de qualité y compris dans le secteur informel, entre autres en encourageant les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre et le microcrédit afin de promouvoir l'accès aux ressources pour les entreprises informelles.

Un autre type de mesure fait depuis quelque temps l'objet d'une forte émulation au Sénégal. En effet, une coalition de partenaires au développement, dont l'UNICEF, la Banque Mondiale et le FMI, soucieux de mieux cibler les mesures, a lancé une vaste offensive de conviction en faveur du lancement de programmes de transferts en espèces pour les pauvres, comme l'explique l'encadré ci-dessous.

Encadré 3 : Des transferts en espèces au Sénégal ?

Poussé par l'UNICEF d'une part, la Banque Mondiale et le FMI d'autre part, le gouvernement étudie depuis quelque temps la possibilité de créer un dispositif de « cash transfers » ou transferts monétaires directement à la population. L'UNICEF a activé un processus de consultations sur la question et, en comparant les coûts et avantages potentiels de plusieurs options, a retenu de développer, à travers une phase pilote, un mécanisme catégoriel géographiquement ciblé consistant en l'allocation universelle de transferts monétaires à tous les enfants jusqu'à l'âge de cinq ans vivant dans les zones identifiées comme très pauvres. Il a ainsi été calculé qu'une allocation correspondant à 10% du revenu par habitant en 2008 équivaldrait à 45.600 FCFA par an et par enfant de moins de cinq ans ; ceci correspond approximativement à 30% du seuil de pauvreté alimentaire pour un adulte et à 42% de la moyenne des dépenses par habitant du quintile le plus pauvre au Sénégal. Bien qu'insuffisant pour éradiquer la pauvreté infantile, ce montant est censé avoir un impact significatif sur l'augmentation de la consommation des plus pauvres. Un tel programme universel d'allocations aux enfants coûterait 1,7% du revenu national une fois le programme en place en 2010, ce qui représente moins de la moitié du coût des subventions consenties pour soutenir les prix des denrées alimentaires et du carburant – et générerait, d'après l'UNICEF, un impact bien plus efficace en termes de réduction de la pauvreté (voir UNICEF Sénégal, 2009 ; EPRI, 2009).

Par ailleurs, la Banque Mondiale est également en train de lancer un programme de transferts monétaires conditionnels basé sur son ancien projet de nutrition ; et, suite à une étude de faisabilité montrant qu'en région périurbaine le transfert de cash est plus approprié comme intervention pour répondre à l'insécurité alimentaire lié à la hausse des prix, le PAM prévoit de lancer un projet pilote de « food vouchers » (bons alimentaires) à Pikine.

Se basant sur des expériences menées dans d'autres pays (Amérique latine, Afrique de l'Est, etc.), ces partenaires semblent convaincus de la capacité des transferts monétaires de fournir une protection sociale et de créer au Sénégal les bases de réformes économiques pro-pauvres, de façon efficace et efficiente, en vue de créer une protection sociale moderne et universelle. Toutefois, nombre de nos interlocuteurs sont assez dubitatifs quant à leur pertinence au regard du manque d'assise et d'expertise nationales, du manque d'appropriation locale, du manque d'articulation avec les programmes et stratégies existants, du coût du système de gestion et des réactions comportementales de la population, qui pourraient par exemple substituer ces transferts à d'autres sources de revenus.

Au total donc, aucune mesure à court terme ne semble faire l'objet d'un consensus entre les partenaires, ni surtout avec le gouvernement sénégalais. D'importants effets de la crise économique mondiale n'étant sans doute pas à craindre dans l'immédiat, un partenaire comme la Belgique devrait donc sans doute plutôt se concentrer sur l'accompagnement de l'administration sénégalaise – y compris aux niveaux déconcentré et décentralisé – à mettre en œuvre sa propre stratégie.

Comment le ciblage des réponses politiques potentielles peut-il être amélioré ?

Une première étape serait de renforcer l'appareil statistique afin de pouvoir identifier les personnes et ménages pauvres et vulnérables. En l'absence d'appareil statistique précis, on peut cibler les mesures selon différentes variables – géographiques (cibler les zones les plus pauvres) ou sociales (cibler les individus les plus vulnérables en fonction de leur âge, de leur sexe, ...), ou encore concevoir des mécanismes d'auto-sélection (c'est le cas notamment des programmes « food for work » où l'on pourvoit des emplois à faible rémunération, qui n'attirent dès lors que les travailleurs les plus démunis, souvent issus du secteur informel).

3.2.4 Quels seront les impacts budgétaires des réponses en termes de politiques ?

Aucun chiffre ne nous permet encore de répondre à cette question, car d'une part l'impact de la crise économique mondiale sur le Sénégal n'est pas encore quantifié, et d'autre part le gouvernement n'a pas encore conçu sa réponse en termes de politiques. Comparaison n'est pas raison, mais à titre d'information, le choc exogène dû à la hausse des prix des aliments et de l'énergie a eu un impact représentant 5,25% du PIB en 2008 (FMI, 2008) – mais le choc actuel sera sans doute moins important.

Comment peut-on équilibrer la soutenabilité fiscale d'une part, et d'autre part les demandes accrues en termes d'investissements publics dans les infrastructures et l'atteinte des OMD ?

La soutenabilité fiscale pose bien entendu un dilemme de poids au gouvernement ; une des négociations avec la dernière mission du FMI, a d'ailleurs visé à permettre une hausse modérée et temporaire du déficit budgétaire en 2009, qui a été jugée appropriée pour compenser partiellement la chute des recettes fiscales, laquelle reflète dans une large mesure l'impact de la crise économique. Cela devrait permettre de maintenir des dépenses d'investissement dans les infrastructures et des dépenses sociales. Néanmoins, des réductions

de dépenses non prioritaires, en particulier des dépenses courantes, sont inévitables (FMI, 2009). En outre, la recherche de sources complémentaires de financement, en particulier l'appui budgétaire, permettrait d'améliorer la situation.

Quels seraient des moyens innovants pour mobiliser des ressources et les utiliser effectivement au regard d'une possible réduction de l'aide et des flux d'investissement étrangers ?

Un recours plus important au marché financier sous-régional (Bourse Régionale des Valeurs Mobilières d'Abidjan) pourrait aussi être envisagé. Déjà, l'Agence Française de Développement utilise ce marché pour lever des fonds et financer ses interventions dans les pays de la sous-région.

En outre, plusieurs interlocuteurs, dont la BCEAO, nous ont fait remarquer que malgré leur importance dans l'économie (environ 10% du PIB), les transferts des migrants n'étaient pas du tout « optimisés », organisés pour en exploiter tous les avantages. En effet, la quasi-totalité des transferts sont soit directement consommés, soit investis dans le bâtiment, mais presque rien n'est utilisé à des fins d'investissements productifs (PNUD, 2008b). Une idée intéressante à exploiter serait de développer **un système permettant aux migrants de consacrer leurs fonds de soutien familial à des investissements productifs**, par exemple en les versant sur des comptes de mutuelles d'épargne et de crédit – ou encore de les utiliser **à de réelles fins de protection sociale à vocation plus universelle**, par exemple en cotisant dans des systèmes de micro-assurance santé.

Y a-t-il un rôle pour le partenariat public-privé comme alternative au financement d'infrastructures ou de services sociaux ?

Le Sénégal s'est depuis plusieurs années investi dans de vastes programmes de partenariat public-privé (PPP), notamment pour financer certains grands travaux d'infrastructures. Une agence de promotion des investissements (l'APIX) est d'ailleurs là pour promouvoir ce genre d'arrangement, qui est certes prometteur pour cofinancer de grands projets d'infrastructure³⁹ – mais beaucoup moins pour les projets de moindre envergure. Néanmoins, d'après l'APIX, certains secteurs comme l'agriculture ont encore un fort potentiel de développement à travers le secteur privé, ce qui pourrait en outre contribuer à créer de l'emploi et réduire la pauvreté au niveau local. Mais une fois de plus, un réel développement régional suppose des pré-requis en termes d'infrastructures et d'organisation du marché.

3.2.5 *Comment les donateurs peuvent-ils le mieux soutenir les efforts de réformes pour aider les pays partenaires à saisir les opportunités et réduire leur vulnérabilité ?*

Le Sénégal a déjà élaboré, souvent au cours d'un processus participatif, de nombreuses stratégies touchant à peu près à tous les éléments clés de l'économie et des services sociaux – mais il éprouve des difficultés à les traduire en actions soutenues et cohérentes. Paradoxalement, il ne semble pas attendre grand-chose des bailleurs, notamment suite à l'insuffisance de résultats de la tentative de mobilisation autour de la crise alimentaire.

³⁹ S'il souhaite profiter de ces investissements pour créer de l'emploi, le gouvernement pourrait assortir ces grands projets d'investissement de conditionnalités techniques en faveur de travaux à haute intensité de main d'œuvre.

Malgré des progrès réalisés ces dernières années en termes de coordination et de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, en particulier pour les partenaires signataires de l'Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires (ACAB), de nombreux donateurs ont encore tendance à imposer leurs priorités et à pousser des initiatives qui ne s'inscrivent que théoriquement dans les priorités du gouvernement.⁴⁰ Si certains secteurs (dont l'Education) semblent suivre une ligne directrice commune, d'autres, en particulier semblerait-il l'Axe 3 du DSRP II, sont encore sujets à une multitude d'initiatives partant un peu dans tous les sens, sans réel leadership du gouvernement pour prioriser les actions autour d'une vision claire. Les donateurs devraient dès lors s'efforcer de **faciliter le leadership du gouvernement pour mettre en œuvre ses stratégies, de s'aligner et de mettre les efforts en commun pour soutenir les priorités qui se dégagent, en particulier en termes (i) de soutien à la croissance et aux infrastructures de communication, de marchés et de filières intégrées en milieu rural ; et (ii) de protection sociale.** Le gouvernement devrait pour sa part clarifier les responsabilités institutionnelles qui entravent la prise de décision et de leadership dans certains secteurs. En particulier pour ce qui touche à la protection sociale, le PSU mériterait peut-être d'être révisé à l'aune des risques de la crise actuelle, pour servir à guider les interventions des uns et des autres de manière cohérente et être réellement mis en œuvre, au-delà des effets d'annonce.

3.2.6 Quel rôle pourrait être joué par le secteur privé ?

Même si l'Etat reste un acteur dominant dans l'économie sénégalaise (l'administration publique compte pour environ 20% du PIB), le secteur privé est reconnu comme un moteur de la croissance et est au cœur de la Stratégie de Croissance Accélérée. Celle-ci vise particulièrement à renforcer le tissu des PME qui constitue l'essentiel des flux économiques au Sénégal en termes de croissance, de création d'emplois et même de recettes publiques. Mais en pratique, le privé a beaucoup souffert des événements récents et a encore besoin de soutien et d'infrastructures pour se développer, en particulier hors de Dakar.

L'intégration du secteur privé dans la fourniture de services publics est promue notamment par la Banque Mondiale, en particulier dans le secteur de la santé. Nous n'avons pas pu nous pencher sur la question au Sénégal vu les contraintes de temps, mais de par notre connaissance de pays voisins, nous pensons qu'il y a là un potentiel à exploiter, mais avec énormément de précautions pour préserver les qualités du service public (équité, accessibilité, qualité).

3.3 LES RÉACTIONS DES DONATEURS

L'APD consentie au Sénégal a atteint 635 millions de dollar USD en moyenne en 2006-2007, soit 9,3% du revenu national brut, et contribue à environ 40% du budget d'investissement public du pays. Elle est principalement issue des institutions de coopération multilatérales (62,5%) et bilatérales (37,5%) et est majoritairement affectée sous la forme de projets d'investissement et de coopération technique (87,1%), alors que l'aide budgétaire, certes en hausse ces dernières années, ne représente guère plus de 12,9% de l'aide extérieure globale. Une ventilation indicative de l'allocation des fonds des principaux bailleurs de fonds en fonction des quatre axes du DSRP II montre que c'est l'axe 2 « accès aux services sociaux de

⁴⁰ L'enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris au Sénégal montre que des progrès doivent encore être réalisés pour tenir les engagements pris (PNUD, 2008c).

base » qui reçoit le plus de financements (37% en moyenne sur la période 2005-2007), suivi de l'axe 1 « création de richesse » (27%), de l'axe 3 « protection sociale » (21%) et de l'axe 4 « bonne gouvernance » (15%) (PNUD, 2008c).

3.3.1 Constate-t-on une réaction des donateurs à ce jour ? Si oui, veuillez spécifier.

Plusieurs donateurs sont assez inquiets des conséquences potentielles de la crise mondiale sur le Sénégal, ce qui s'est traduit par quelques demandes d'information et/ou missions des sièges, mais pas encore par des interventions concrètes – et les programmes continuent. Par contre, les donateurs ont été assez unanimes pour répondre à la crise interne de fin 2008, malgré les dilemmes politiques que cela supposait. Dès qu'ils ont été assurés que le FMI accepterait de reprendre son programme avec le Sénégal fin 2008, plusieurs partenaires qui restaient en suspens ont libéré leur appui budgétaire. En outre, le FMI a accordé une Facilité de Protection contre les Chocs Exogènes d'un montant de 75,6 millions USD et la France, un prêt d'urgence de 125 millions EUR⁴¹, afin de permettre au pays de payer sa dette intérieure envers le secteur privé. Cette crise et les inquiétudes partagées par la plupart des bailleurs du fait des récentes dégradations de l'environnement politique, semblent avoir eu le mérite de resserrer les liens entre les principaux bailleurs « traditionnels » au Sénégal, qui ont d'ailleurs renforcé leurs forums d'échanges. Par contre, les relations avec les pays arabes et les « nouveaux » bailleurs (Chine, Inde, ...) restent opaques pour la plupart des observateurs (absence de données statistiques publiées, etc.).

La Belgique s'engage-t-elle dans l'effort collectif des donateurs pour réagir à et soutenir le pays partenaire à mitiger l'impact de la crise ? Si oui, veuillez spécifier.

Il n'y a pas encore d'effort collectif des donateurs pour réagir à la crise, ni encore de réaction précise de la Belgique – si ce n'est la présente étude.

Est-ce que l'engagement de la Belgique est approprié ou pourrait-il être amélioré, et comment ?

Plusieurs des projets actuels de la Belgique sont appropriés à la situation actuelle, en particulier l'appui à l'accessibilité financière aux soins de santé. Les projets de développement rural mériteraient d'être davantage intégrés dans une perspective de filière. La Belgique devrait peut-être augmenter ses capacités de réaction à des problèmes ponctuels tels que la crise mondiale en préservant dans son programme de coopération un budget facilement mobilisable en fonction des nouvelles priorités (voir point 3.3.3).

3.3.2 Est-ce que la réponse de la communauté internationale à ce jour a été coordonnée et/ou est-ce que des mécanismes d'aide multi-donateurs ont été mis en place ?

Pas encore. De manière générale, la coordination des donateurs au Sénégal s'est renforcée autour des processus ACAB et de revue du DSRP ; les dérapages budgétaires de 2008 ont également suscité un renforcement des liens et une réponse unanime de la communauté

⁴¹ Ce prêt, géré par l'Agence française de Développement (Afd), est composé d'une première tranche de 82 millions EUR libérée fin 2008 et d'une seconde de 40 millions EUR qui devrait être décaissée fin juin sous conditions suspensives de l'aval du FMI, de la mise en œuvre des mesures de l'ISPE et d'un audit des impayés de l'Etat.

internationale – mais par ailleurs, certains ont l'impression que cela a décrédibilisé la matrice commune de l'ACAB.

3.3.3 Comment les donateurs devraient-ils réagir davantage pour mitiger les impacts négatifs de la crise sur le pays partenaire ? Des modifications dans la nature des interventions des donateurs sont-elles nécessaires ?

A moins d'un dérapage politique très patent et hormis les expériences pilotes souhaitées par le gouvernement, **les donateurs ne peuvent que soutenir activement la mise en œuvre des stratégies du pays**. Ceci revient à soutenir d'une part, les réformes structurelles en cours (infrastructures, gouvernance, agriculture, mise en place de la SNPS, ... – éventuellement en ciblant certaines catégories de personnes ou régions, particulièrement en milieu rural) et d'autre part, les mesures conjoncturelles de soutien aux secteurs et aux personnes vulnérables. Parmi celles-ci, on peut relever celles qui font partie du PSU et de la SNPS, mais aussi des mesures ponctuelles ciblées sur des problèmes qui émergent, comme par exemple le surendettement des hôpitaux. Cependant, on l'a vu, si les capacités de conception de politiques du gouvernement sénégalais sont généralement évaluées positivement et si le pays dispose de stratégies relativement claires, les avis sont beaucoup plus dubitatifs quant aux capacités de mise en œuvre de l'administration. Dès lors, les donateurs pourraient avoir un rôle d'une part pour **renforcer durablement les capacités de l'administration** – ceci dans le cadre d'une réforme de la fonction publique cohérente – et d'autre part pour accompagner l'administration et soutenir les efforts jusqu'au bout de la mise en œuvre.

La crise interne qui a culminé fin 2008 a mis les partenaires face à un sérieux dilemme entre venir à la rescousse d'un gouvernement qui a dérapé ou laisser la situation s'empirer tant au niveau économique (secteur privé) que social. Or, les principaux partenaires ne disposent guère d'outils appropriés pour faire face à un tel dilemme et limiter la casse au niveau social dans un pays que certains n'hésitent pas à qualifier d'« Etat fragile ». Beaucoup de donateurs n'ont également pas les marges budgétaires pour prendre des mesures d'urgence. Dans un tel contexte, il est particulièrement important que les pays de l'Union Européenne travaillent ensemble afin d'avoir une position cohérente, d'envoyer des signaux clairs au partenaire sénégalais et d'utiliser les outils des uns et des autres d'une manière coordonnée et efficace.

Le gouvernement exprime son souhait de voir **augmenter l'appui budgétaire**, à la fois en termes de montants et de partenaires signataires de l'ACAB. Moyennant la garantie que des dérapages tels que ceux de 2006-2008 ne se reproduisent plus, ceci permettrait en effet de diminuer les coûts de transaction et d'augmenter la part de budget discrétionnaire du Sénégal, pour développer ou mettre à échelle des programmes réellement appropriés par le pays.⁴² Toutefois, une fois de plus, l'opportunité d'augmenter l'appui budgétaire doit être évaluée au regard d'une part, de l'assurance d'une gestion saine et transparente des finances publiques (à cet égard, la dernière mission du FMI a l'air assez confiante et constate que « les autorités ont progressé dans le renforcement de leurs systèmes de gestion des finances publiques afin d'améliorer la planification, l'exécution et le suivi budgétaire, et de prévenir la réapparition des retards de paiement » (FMI, 2009)) ; et d'autre part, de la capacité du gouvernement à réellement mettre en œuvre les réformes et les programmes convenus. Un appui technique à la mise en œuvre serait sans doute le bienvenu, en plus de l'appui financier. En outre, de

⁴² En effet, un gros problème du budget de la plupart des Etats – particulièrement à bas revenus – est leur faible marge de dépenses discrétionnaires : l'allocation d'une écrasante majorité du budget est quelque part prédéterminée d'office (par les salaires, les contreparties des projets, les investissements engagés, etc.) et le Ministère des Finances n'a que peu de marge de manœuvre pour développer de nouveaux programmes.

manière générale, la nature des interventions des donateurs devrait réellement cesser la substitution mais privilégier le renforcement des capacités de l'Etat – et pas seulement au niveau central – et de la société civile à remplir leurs rôles en matière de services publics.

Enfin, s'ils veulent être cohérents, les bailleurs pourraient également s'auto-discipliner dans le sens d'une maximisation des retombées locales de leurs interventions en termes de soutien à la demande intérieure (consommation de produits locaux et minimisation des importations) et de création d'emploi (utilisation de technologies à haute intensité de main-d'œuvre).

Est-ce que la batterie actuelle d'interventions de la coopération belge dans le pays partenaire est appropriée pour s'attaquer à certaines des conséquences négatives de la crise économique et financière ? Si non, quel type essentiel d'interventions manque-t-il ? Ressent-on le besoin d'assurer le passage à échelle des interventions existantes, de les réorienter vers d'autres thèmes ou secteurs, ou d'utiliser au plus vite les ressources programmées disponibles en vue de répondre à des besoins urgents de court terme ?

Vu la limitation du budget et les engagements internationaux en matière de concentration de l'aide bilatérale (limitée dorénavant à deux secteurs maximum), la coopération belge ne peut pas avoir la vocation de posséder une batterie exhaustive d'instruments et d'interventions, mais plutôt **renforcer sa complémentarité et son partenariat avec les autres acteurs en bâtissant sur ses valeurs ajoutées**. Parmi celles-ci, on peut pointer sa bonne connaissance du terrain, sa neutralité perçue et son expertise reconnue dans certains domaines (notamment, la santé publique, l'agronomie, la formation professionnelle, etc.). Ceci la place en bonne position pour reposer avant tout sur son appui technique au service du pays partenaire.

Concernant les outils pour répondre aux conséquences négatives de la crise, vu que les instruments de la coopération bilatérale directe ne sont pas très flexibles ni rapidement mobilisables, cette dernière est sans doute mieux placée pour travailler sur des mesures structurelles à moyen terme. Face à la crise actuelle, il serait sans doute bienvenu de **renforcer, parmi les interventions existantes, celles ayant trait à la protection sociale, notamment en matière d'accessibilité financière aux services et soins de santé**. Des interventions en **milieu rural** sont aussi très pertinentes, mais devraient être **pensées de manière plus holistique, tenant compte des contraintes globales et dans une perspective de développement durable des capacités**. En outre, des outils plus flexibles tels que le Fonds de Survie ou les ONG pourraient être davantage utilisés en renfort des interventions bilatérales directes, pour agir au niveau plus micro et/ou de manière conjoncturelle, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire. Enfin, il manque peut-être au Sénégal un outil facilement mobilisable pour répondre à des priorités qui émergent, tel que les Fonds d'Etudes et d'Expertise.

Comment assurer que l'aide assiste vraiment le pays partenaire de manière contre-cyclique, et ne l'afflige pas de manière pro-cyclique ?

Nos interlocuteurs ont été unanimes sur la question qu'il ne faut surtout pas réduire l'aide en ce moment, que du contraire. La réaction des donateurs de l'ACAB pour régler la crise interne, malgré les risques qu'elle sous-entendait, a eu le mérite d'être contra-cyclique et a sans doute permis d'empêcher une dégradation de la situation économique. Vu les risques de baisse des recettes intérieures à cause de la crise, le Sénégal aurait encore sans doute besoin

d'une augmentation de l'aide budgétaire, pour assurer le maintien voire l'extension des programmes existants.

3.3.4 Quels seraient les impacts de la réduction quantitative de l'APD ?

Dans l'immédiat, on ne doit sans doute pas craindre une baisse quantitative de l'aide vu que les programmes engagés sous forme de projet (qui constituent la grande majorité de l'aide) suivent leur cours, que l'on voit difficilement les partenaires de l'ACAB ne pas honorer leurs engagements à court terme, et que d'après le CAD/OCDE, les engagements globaux en faveur de l'aide sont optimistes malgré la crise. Les perspectives de coopération avec la Chine augureraient même d'une augmentation de l'aide dans certains pays africains (*IDS In Focus Policy Briefing 7.6*). Toutefois, une réduction pourrait se produire d'ici un an ou deux. Pour en prévoir les impacts, il faut premièrement remarquer que l'aide au Sénégal ne compte « que » pour environ 10% du PIB, 21% des dépenses totales et prêts nets de l'Etat central et moins de 40% des investissements (voir le TOFE en annexe), et que cette aide provient d'une multitude de bailleurs – ce qui fait qu'aucun n'a un poids considérable. Il est donc difficilement concevable qu'une masse critique d'aide soit retirée du Sénégal, et les problèmes devront être évalués au cas par cas. Pour le cas de l'aide projet, une baisse de l'aide pourrait se traduire soit par une suspension desdits projets, soit par une récupération sur budget national s'il s'agit d'une priorité du gouvernement.⁴³ Une baisse de l'appui budgétaire serait plus problématique si elle n'est pas compensée par une augmentation des recettes et/ou des opportunités de financement concessionnel, et pourrait se traduire par des coupes budgétaires dans les programmes existants.

3.3.5 Le partenariat avec le Sénégal devrait-il évoluer ou être étendu dans l'esprit du Consensus de Monterrey – en prenant en compte le commerce, la dette, la recherche et les transferts de technologie, la promotion du secteur privé, les ressources domestiques, la cohérence des politiques de même que l'aide au développement – afin de mieux aborder les défis actuels et à venir ?

Bien sûr. Une récente évaluation de la mise en œuvre du Consensus de Monterrey en Afrique (UNECA, 2008) montre qu'à part pour la dette, les résultats atteints au niveau des autres sources de financement ont été largement en-deçà des espérances. Vu la situation du Sénégal, qui a déjà fait de gros efforts en termes de mobilisation des recettes internes et qui travaille à créer les conditions pour attirer davantage d'IDE, un effort particulier devrait être fait au niveau du commerce et de la cohérence des politiques.

3.3.6 Quel est / pourrait être le rôle des investisseurs privés et des acteurs non gouvernementaux dans le processus ?

Comme déjà dit, les investisseurs privés peuvent contribuer au financement tant de grands projets d'infrastructure à travers le PPP qu'à plus petite échelle, au financement d'activités productives, en particulier dans le secteur de l'agriculture. Les acteurs de la société civile pourraient pour leur part davantage faire entendre leur voix pour exiger l'amélioration de la qualité des dépenses et services publics. Une particularité du Sénégal est la forte implication des confréries religieuses, en particulier les Mourides, dans la vie économique et même politique du pays, et aucun changement à ce niveau ne se profile à l'horizon. Enfin, les transferts monétaires des migrants ont un énorme potentiel de développement et de lutte

⁴³ C'est le cas notamment du projet d'autoroute à péage qui, vu les retards dans la mobilisation de la contribution privée, a commencé sur budget national.

contre la pauvreté (ils représentent autant de fonds que l'aide, avec moins de coûts de transaction et plus d'appropriation) mais mériteraient d'être mieux gérés et orientés sur des activités productrices et/ou de protection sociale « organisée ».

3.3.7 Quel rôle peuvent jouer les gouvernements, les organisations internationales, la société civile et le secteur privé pour assurer que les crises économique et financière n'aient pas un impact négatif disproportionné sur les femmes et les enfants ?

Il ressort de l'analyse de la dernière crise financière dans le sud-est asiatique que les impacts en termes de genre ont été principalement transmis à travers le marché du travail et la scolarisation des filles (World Bank, 1999). Il n'y a pas encore d'évidence scientifique sur la question au Sénégal, mais une enquête sur l'impact de la hausse des prix alimentaires sur les ménages dans trois villes du Sénégal a montré que les rôles sociaux et économiques des femmes en matière de préservation des conditions de vie avaient changé avec la crise, certaines femmes développant des activités et devenant la principale source de revenus de leur famille (FAO/UNICEF/PAM, 2008). Outre les interventions de renforcement des capacités à plus long terme, face à la crise actuelle, plusieurs interventions ciblant les femmes peuvent être envisagées. C'est le cas notamment des transferts monétaires ciblant les enfants promus par l'UNICEF, qui devraient être canalisés à travers les mères. Une consolidation des initiatives de gratuité des soins pour la santé reproductive pourrait également être envisagée.

4. CONCLUSION

En conclusion, à l'heure actuelle, il n'y a pas de raison de s'affoler quant aux impacts possibles de la crise mondiale au Sénégal. Toutefois, **le pays connaît bel et bien une crise multiforme qui préexiste à la crise globale et qui réduit les capacités de combattre les effets de cette crise.** Il convient dès lors de bien **surveiller les différents canaux de contagion possibles** tout en continuant les efforts de plus longue haleine pour soutenir la croissance, lutter contre la pauvreté et augmenter la protection sociale des plus vulnérables. Au Sénégal, un des problèmes structurels fondamentaux à régler pour ce faire est celui de la dépendance des importations pour assurer la consommation alimentaire du pays, notamment pour les céréales. Assurer l'autosuffisance alimentaire, notamment à travers le développement des infrastructures et des filières rurales, permettrait non seulement de réduire la vulnérabilité du pays aux chocs exogènes et de réduire le déficit de la balance des paiements, mais aussi de créer des emplois et de réorienter la croissance vers les zones pauvres et rurales.

Pour ce qui est du niveau conjoncturel, il n'existe pas encore de stratégie prête à l'emploi pour faire face aux impacts de la crise – ni du côté du gouvernement, ni du côté des bailleurs. Une **révision des stratégies existantes**, en particulier au niveau de l'amélioration de la sécurité alimentaire, de l'orientation de la croissance vers les pauvres (notamment la création d'emplois formels et dans le monde rural) et de la protection sociale, s'imposent afin de fournir les bases à des actions cohérentes et ciblées. Toutefois, si les effets de la crise mondiale s'intensifient au Sénégal, le pays, déjà privé de politique monétaire (d'autant plus vu son appartenance à l'UEMOA) a **très peu d'espace fiscal** pour réagir à travers des mesures contra-cycliques. Une aide des donateurs et dans la mesure du possible, la captation d'autres sources de financement, seront donc nécessaires.

Les donateurs peuvent contribuer à atténuer les impacts de la crise et à réduire la vulnérabilité du Sénégal à plusieurs niveaux, en s'inscrivant dans les stratégies nationales (le DSRP). Si l'Axe 1 (croissance) reçoit traditionnellement beaucoup l'attention du gouvernement et l'Axe 2 (services sociaux) celle des donateurs, une attention renforcée mériterait d'être portée à l'Axe 3 (protection sociale) et à l'Axe 4 (gouvernance). En effet, pour ce qui concerne l'Axe 3, si des progrès notoires ont été réalisés au cours de la dernière décennie en Afrique au niveau de la croissance économique, un enjeu majeur est de **s'assurer que les pays maintiennent un certain équilibre social pour permettre de continuer sur la voie du développement**. Ceci devrait passer au Sénégal par une croissance pro-pauvre, en mettant davantage l'accent sur le développement rural et la création d'emplois en milieu péri-urbain. Comme l'a souligné un de nos interlocuteurs, à l'heure actuelle, le Sénégal a surtout besoin d'un « programme social d'urgence » de large échelle pour lui laisser le temps de se développer sans que la soupape de sécurité sociale n'explose. C'est un peu dans cet esprit que la communauté internationale a réagi pour aider le pays à redresser la barre face à sa crise interne, mais cela mériterait d'être renforcé et pensé sur le moyen terme. Quant à l'Axe 4, l'amélioration de la gouvernance détermine non seulement l'efficacité du programme de dépenses publiques, mais aussi l'octroi par les donateurs (du moins les membres du CAD/OCDE) de financements accrus sous forme d'appui budgétaire. En particulier, il est important que le gouvernement évite les dérapages budgétaires qui se sont produits entre 2006 et 2008 et de manière plus générale, clarifie les responsabilités institutionnelles dans l'administration pour, au-delà des effets d'annonce de nouvelles stratégies, passer à la vitesse supérieure au niveau de la mise en œuvre.

Pour ce qui concerne la coopération belge plus particulièrement, ses principales valeurs ajoutées face aux risques de la crise sont à trouver au niveau de l'extension de la protection sociale, en particulier dans le domaine de la santé (coopération bilatérale directe), et d'interventions à plusieurs niveaux dans le domaine du développement rural (bilatéral direct pour les aspects systémiques, Fonds Belge de Survie et ONG pour la réduction de l'insécurité alimentaire).

Enfin, outre ses possibles impacts négatifs, **la crise s'accompagne également de plusieurs opportunités**. Certaines sont réellement intéressantes, comme l'opportunité de saisir les fruits d'une nouvelle redistribution des fonds en faveur de l'Afrique (moyennant la mise en œuvre des réformes qui s'imposent) ; ou l'opportunité de voir le gouvernement prendre ses responsabilités en matière de protection sociale et mettre en œuvre les mesures en faveur desquelles il s'est engagé depuis longtemps, comme par exemple la loi agro-sylvo-pastorale. Par contre, d'autres se profilent qui sont plus opportunistes : on peut craindre que le gouvernement récupère la crise extérieure pour masquer les problèmes internes (mais cela ne se profile guère pour l'instant) ; que les bailleurs de fonds profitent de la crise pour immiscer des projets et mesures qui ne correspondent pas aux attentes du pays ; ou que les partenaires commerciaux et investisseurs du Sénégal ne prétextent de la crise pour durcir leurs conditions dans les négociations. Ces risques ne peuvent être mitigés que par une vigilance commune et un dialogue franc, permanent et transparent entre tous les partenaires.

5. RÉFÉRENCES

5.1 RÉFÉRENCES PROPRES AU SÉNÉGAL

- Banque Centrale des Etas de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO), *Balance des Paiements et Position Extérieure Globale du Sénégal au titre de l’année 2007*, janvier 2009.
- Economic Policy Research Institute (EPRI), *Feasibility Study for a Social Cash Transfer Programme as a Lead Instrument in Child-Centred Social Protection in Senegal*, Final Report Draft 3.1 in progress to be validated in a national workshop, 24 February 2009.
- ENDA Tiers-Monde, 2008, « ENDA en 2007, le défi de la relance institutionnelle et politique », Dakar.
- FAO / UNICEF / WFP, *Analysis of the Impact of High Food Prices on the Food Security and Livelihoods of Urban Populations in Senegal (Urban to Semi-urban Centres of Pikine, Kaolack, and Ziguinchor)*, Summary of Findings, November 2008.
- Fonds Monétaire International (FMI), 2008, « Sénégal : Rapport des services du FMI sur la deuxième revue du programme soutenu par l’Instrument de soutien à la politique économique, la demande d’accès à la facilité de protection contre les chocs exogènes, la demande de dérogation à des critères d’évaluation et la modification de critères d’évaluation », Washington, DC : FMI (5 décembre).
- Fonds Monétaire International (FMI), 2009, *Déclaration des services du FMI au terme d’une mission au Sénégal*, Communiqué de presse no 09/113, le 2 avril 2009.
- Ministère de l’Economie et des Finances (MEF), *Programme Social d’Urgence* (version provisoire), 20 juin 2008.
- Ministère de l’Economie et des Finances (MEF), Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), *Les déterminants de l’investissement privé au Sénégal : Une approche V.A.R. structurel*, par Dr . Latif Dramani et Oumy Laye, Août 2008.
- Ministère de l’Economie et des Finances (MEF), Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), *Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal – ESPS 2005-2006*, Rapport national, Août 2007.
- Ministère de l’Economie et des Finances (MEF), Centre d’Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD), 2009, *Note d’analyse des répercussions de la crise financière mondiale sur l’économie sénégalaise*.
- Ministère de l’Economie et des Finances (MEF), Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), « Impact des transferts des migrants sur la pauvreté au Sénégal », *Document d’Etude n°07*, mai 2008.
- Ministère de l’Economie et des Finances (MEF), Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), *Note Mensuelle de Conjoncture n°25*, janvier 2009.
- Overseas Development Institute (ODI) pour l’UNICEF, « La Protection Sociale des Enfants en Afrique de l’Ouest et du Centre – Étude de cas du Sénégal », par Paola Perezniето et Dr Abdou Salam Fall, janvier 2009.
- Programme Alimentaire Mondial (PAM), *Sénégal – Enquête de Sécurité Alimentaire en Situation d’Urgence en Milieu Rural (ESASU 2008)*, Résumé des résultats préliminaires, Août 2008.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2008a, *Le processus national en faveur des objectifs du Millénaire pour le Développement du Sénégal*, par Ousseynou Wade et Luc Joël Grégoire, n°1/2008 (juin).
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2008b, *Migration au Sénégal – Dynamique et Orientations Stratégiques*, par Ousmane Ndoye et Luc Joël Grégoire, n°2/2008 (octobre).
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2008c, *L’Aide Publique au Développement au Sénégal et le Plan d’Action en faveur de l’alignement et de l’efficacité*, par Luc Joël Grégoire et Ousmane Ndoye, n°3/2008 décembre).
- République du Sénégal, 2006, *Document de Stratégie pour la croissance et la Réduction de la Pauvreté 2006-2010* (octobre).

- République du Sénégal, 2007, « Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement », *Rapport OMD 2006, seconde édition*.
- République du Sénégal, 2008, *Etat d'avancement de la mise en œuvre du DSRP-2 en 2007*.
- UNICEF Sénégal, « Les transferts sociaux monétaires, instrument majeur de la stratégie de protection sociale en faveur des enfants au Sénégal », *Note conceptuelle préparée par Dr Samson du Economic Policy Research Institute pour l'UNICEF Sénégal*, janvier 2009.

Voir également les sites <http://www.ansd.sn/> et <http://www.dpee.sn/pages/index.php>

5.2 BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE INDICATIVE

- ActionAid USA, the Bank Information Center (BIC), and the European Network on Debt and Development (EURODAD), 2008, *Quick Fixes or Real Solutions? World Bank and IMF responses to the global food and fuel crises* (December).
- Arbache, Jorge, and John Page, 2007, “More Growth or Fewer Collapses? A New Look at Long Run Growth in Sub-Saharan Africa”, *Policy Research Working Paper 4384*, Washington, DC: The World Bank (November).
- Development Research Group, 2008, “Lessons from World Bank Research on Financial Crises”, *Policy Research Working Paper 4779*, Washington, DC: The World Bank (November).
- Institute of Development Studies (IDS), 2009, “Policy Responses to the Global Financial Crisis”, *IDS In Focus Policy Briefing*, Issue 07 (March), including:
 - o “The Global Financial Crisis, Developing Countries and Policy Responses”, Issue 7.1 by Neil McCulloch, Anna Schmidt and Andy Sumner;
 - o “What are the Likely Poverty Impacts of the Current Crises?”, Issue 7.2 by Andy Sumner and Sara Wolcott;
 - o “Voices of the Poor in the Current Crises”, Issue 7.3 by Naomi Hossain;
 - o “Macroeconomic Policy, Stimuli, Aid, and Budgeting: What Options?”, Issue 7.5 by Ricardo Gottschalk;
 - o “China and the Global Financial Crisis: Implications for Low-income Countries”, Issue 7.6 by Sarah Cook and Jing Gu;
 - o “The Impact on Developing Countries of an OECD Recession”, Issue 7.7 by Sherman Robinson and Dirk Willenbockel;
 - o “From Crisis Management to Institutional Reform”, Issue 7.9 by Anna Schmidt.
- International Monetary Fund (IMF), 2009a, “Africa’s Reforms Have Borne Fruit, But Gains Now under Threat”, *IMF Survey Online*, February 6.
- International Monetary Fund (IMF), 2009b, “The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries” (March).
- International Monetary Fund (IMF), 2008, *World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns, and Recoveries*, Washington, DC: IMF (October).
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), 2009, *L'emploi informel dans les pays en voie de développement: Une normalité indépassable ?*, Paris : OCDE (31 mars).
- Parra, Juan Carlos, and Quentin Wodon, 2008, “Comparing the Impact of Food and Energy Price Shocks on Consumers: A Social Accounting Matrix Analysis for Ghana”, *Policy Research Working Paper 4741*, Washington, DC: The World Bank (October).
- Ravallion, Martin, 2008, “Bailing Out the World’s Poorest”, *Policy Research Working Paper 4763*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Servén, Luis, and Aart Kraay, 2008, “Fiscal Policy Responses to the Current Financial Crisis: Issues for Developing Countries”, *Development Research Group*, Washington, DC: The World Bank.
- United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), *Economic Report on Africa 2008*, “Africa and the Monterrey Consensus – Tracking Performance and Progress”.

- United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Indices* (<http://hdr.undp.org/statistics>).
- Wodon, Quentin, Clarence Tsimpo, Prospere Backiny-Yetna, George Joseph, Franck Adoho, and Harold Coulombe, 2008, "Potential Impact of Higher Food Prices on Poverty: Summary Estimates for a Dozen West and Central African Countries", *Policy Research Working Paper 4745*, Washington, DC: The World Bank (October).
- Wodon, Quentin, and Hassan Zaman, 2008, "Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses", *Policy Research Working Paper 4738*, Washington, DC: The World Bank (October).
- World Bank, 1999, *Gender Dynamics of the East Asian Crisis*, Washington DC: The World Bank
- World Bank, PREM Network, 2008a, *Weathering the Storm: Economic Policy Responses to the Financial Crisis*, Washington, DC: The World Bank (November).
- World Bank, PREM Network, 2008b, "The Global Economic Crisis: Assessing Vulnerability with a Poverty Lens", *Policy Note*, Washington, DC: The World Bank.
- World Bank, 2009, "Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis", *Background Paper prepared by World Bank Staff for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, Horsham, United Kingdom on March 13-14*, Washington, DC: The World Bank.

6. AGENDA DE LA MISSION ET LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Date	Personnes rencontrées	Titres et institutions
Vendredi 13 mars	1. Marc De Feyter 2. Aliou Faye 3. Tonia Marek	Attaché de coopération, Ambassade de Belgique Directeur, Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD) Spécialiste Santé, Banque Mondiale
Samedi 14 mars	4. Birahime Diongue	Economiste de la santé, consultant
Lundi 16 mars	5. Aliou Faye et Mamadou N'Dong 6. Ntal Alimasi 7. Frédéric Bernard 8. Georges Pierseaux 9. J. Habib Sy	Directeur et Expert en Monnaie et Economie Internationale, CEPOD Consultant, expert en gouvernance Premier Secrétaire, Ambassade de Belgique Représentant Résident a.i., Coopération Technique Belge (CTB) Directeur, Aid Transparency
Mardi 17 mars	10. Saïdou Ba 11. Christine Bockstal et Céline Félix 12. Ibrahima Wade	Economiste, Fonds Monétaire International (FMI) Coordinatrice et Experte associée en extension de la protection sociale, STEP/BIT Secrétaire Permanent, Comité d'Orientation et de Suivi de la Stratégie de Croissance Accélérée
Mercredi 18 mars	13. Sogué Diarisso 14. Ndeley Agbaw, Yuve Guluma et Mamadou Wane 15. Thierno Niane 16. Philippe Thomas, Khadidjatou Tall et Khadidiatou Gassama 17. Emmanuelle Roumegous et Yannick Prost 18. Ousmane Ndoeye	Directeur de la Prévision et des Etudes Economiques Unité Sécurité Alimentaire, Programme alimentaire mondial (PAM) Coordinateur, Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP) Conseiller économie / secteurs sociaux, chargée de programmes économie / secteurs sociaux et chargée de programmes secteurs sociaux, Délégation de la Commission Européenne Attachés de coopération, secteur Economie et Finance, Ambassade de France Conseiller en Politique et Stratégie Economique, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
Jeudi 19 mars	19. Maarten Gischler 20. M. Azzedine Salah 21. Alioune N'Dong	Premier secrétaire, Ambassade des Pays-Bas Représentant Adjoint, UNICEF Conseiller Technique, MEF
Vendredi 20 mars	22. André N'Decky 23. Alexandra Diaby 24. Pierre Ndiaye et Amadou Diouf 25. Alain D'Hoore 26. Amadou Saïdou Ba, Moustapha Cissé et Magatte Niang	Conseiller technique du Directeur de la Coopération Economique et Financière, MEF Agence Française de Développement Service des Etudes et des Statistiques, BCEAO – Agence Principale de Dakar Economiste régional, Banque Mondiale Directeur Général Adjoint, Coordinateur du Conseil Présidentiel de l'Investissement et Chef de Marché, APIX

En outre, toute une série de personnes ont été interrogées informellement à Dakar, et Ousmane Faye a revisité certains interlocuteurs pour compléments d'information.

ANNEXE : QUELQUES INDICATEURS

Evolution du Produit Intérieur Brut (PIB) :

<i>En milliards FCFA prix courants</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	4198,5	4534,6	4858,2	5317,8	5844,0	6438,5	7108,9

Source : DRSP II

Evolution du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) abrégé :

<i>(milliards FCFA)</i>	2006	2007 est.	2008 proj.	2009	2010
Recettes totales et dons	1036	1277	1341	1493	1593
Recettes	963	1139	1209	1337	1436
Dons	73	138	132	156	157
Budgétaires	9	53	34	39	31
Projets de dév. inscrits au budget	64	86	99	117	126
Dépenses totales et prêts nets	1331	1491	1541	1668	1868
Dépenses courantes	829	881	994	974	1039
dont: Traitements et salaires	286	327	358	389	418
Dépenses en capital	475	605	550	698	831
sur financement intérieur	337	392	324	438	540
sur financement extérieur	138	213	226	260	291
Prêts nets	27	5	-3	2	0
Solde budgétaire primaire	-236	-163	-165	-130	-220
Solde budgétaire global (dons inclus)	-279	-198	-200	-175	-275
Solde budgétaire global (hors dons)	-352	-336	-332	-331	-432
Financement	279	198	200	175	275
dont: financement extérieur	121	131	198	260	181
dont: financement intérieur	158	58	67	-12	94
PIB	4846	5352	5993	6450	6962

Source : FMI (2008)

Tableau de synthèse des principaux indicateurs de pauvreté (2005-2006)

Rubrique	Indicateurs	Unité	Valeur			
			Dakar	Autres villes	Rural	Sénégal
POPULATION						
Alphabétisation	Taux d'alphabétisation (personnes âgées de 15 et plus)	%	63,4	54,8	26,4	41,9
Education	Taux brut de scolarisation au primaire	%	98,9	99,3	63,4	75,8
	Taux brut de scolarisation au primaire des filles	%	100,5	99,9	63,0	76,2
	Taux brut de scolarisation au primaire des garçons	%	97,3	98,8	63,7	75,6
Santé	Taux de morbidité au cours des quatre dernières semaines précédant l'interview	%	20,5	14,1	15,1	16,2
	Pourcentage de personnes ayant déclaré avoir eu la fièvre/le paludisme	%	46,3	47,7	45,1	45,9
	Pourcentage des personnes absentes du travail pendant une semaine ou plus pour cause de maladie ou problème de santé	%	17,4	19,1	25,8	22,2
	Pourcentage de femmes ayant reçu des soins prénatals parmi celles qui ont eu une naissance vivante au cours des douze derniers mois	%	94,9	95,1	88,0	90,5
Emploi	Taux d'activité	%	54,1	45,2	50,9	50,7
	Taux d'occupation ou de participation des personnes âgées de 10 ans et plus	%	41,0	34,9	38,9	38,7
	Taux de dépendance économique	%	2,1	2,9	2,9	2,7
	Taux de chômage du BIT au sens strict des personnes âgées de 10 ans et plus	%	15,9	11,1	6,3	10,0
	Proportion d'enfants travailleurs	%	4,1	3,7	8,4	6,8
	Taux de sous emploi invisible des personnes âgées de 10 ans et plus	%	13,6	16,8	28,7	22,5
MENAGES : CARACTERISTIQUES ET PATRIMOINE						
Caractéristiques des ménages	Pourcentage de ménages disposant d'un robinet intérieur	%	86,4	64,3	19,2	46,3
	Pourcentage de ménages branchés à l'égoût	%	85,8	46,4	13,8	39,9
	Pourcentage de ménages ayant accès à l'électricité	%	92,6	73,9	14,9	47,5
	Pourcentage de ménages utilisant principalement le bois de chauffe pour la cuisson	%	2,7	26,2	81,6	49,4
	Pourcentage de ménages utilisant principalement le gaz pour la cuisson	%	88,2	54,1	9,2	39,6
Patrimoine des ménages	Pourcentage de ménages propriétaires du logement occupé	%	60,2	70,6	95,2	80,9
	Pourcentage de ménages locataires du logement occupé	%	36,6	21,7	2,6	15,6
	Pourcentage de ménages propriétaires possédant (6 ha ou plus) de terres agricoles	%	0,5	3,1	25,8	14,5
	Pourcentage de ménages propriétaires possédant moins d'1 ha de terres agricoles	%	96,9	89,0	24,6	56,7
CONDITIONS DE VIE DES MENAGES : ACCES AUX SERVICES SOCIAUX ET DEPENSES						
Accès aux services	Pourcentage de ménages ayant accès à une école primaire à moins de 30 mn de marche	%	93,9	95,6	69,5	81,2
	Pourcentage de ménages ayant accès à un établissement secondaire à - de 30 mn de marche	%	73,5	73,9	18,3	43,9
	Pourcentage de ménages ayant accès à une structure de santé à - de 30 mn de marche	%	82,0	83,0	44,8	62,5
	Pourcentage de ménages ayant accès à une source d'eau potable à - de 30 mn de marche	%	92,7	92,2	91,2	91,8
	Pourcentage de ménages ayant accès à un cyber café à moins de 30 mn de marche	%	89,8	57,9	5,6	38,8
Dépenses des ménages	Part des dépenses alimentaires sur la dépense totale des ménages	%	36,0	47,4	55,8	45,6
	Part des dépenses de santé sur la dépense totale des ménages	%	3,0	1,9	1,9	2,4
	Part des dépenses d'enseignement sur la dépense totale des ménages	%	1,5	0,6	0,2	0,8
	Part des dépenses de logement sur la dépense totale des ménages	%	25,7	21,3	12,9	20,0
	Montant de la dépense annuelle par tête	FCFA	446 718	265 992	162 455	249 008
	Ratio des consommations par tête des 20% de la population les plus riches sur celles des 20% les plus pauvres		5,0	4,6	4,9	4,9
CONDITIONS DE VIE : PERCEPTION DE LA PAUVRETE PAR LES POPULATIONS						
Situation économique des ménages	Pourcentage de chefs de ménage qui considèrent leur ménage comme pauvre	%	39,9	43,4	61,6	52,2
	Pourcentage de chefs de ménage qui considèrent leur communauté comme pauvre	%	42,5	51,4	64,7	56,0
Priorités et solutions	Pourcentage de chefs de ménage qui citent l'approvisionnement en eau potable comme 1 ^{ère} priorité	%	15,9	18,6	38,0	28,3
	Pourcentage de chefs de ménage qui citent l'emploi comme 1 ^{ère} priorité	%	24,3	26,6	7,7	15,8
	Pourcentage de chefs de ménage qui citent la promotion d'activités productrices comme 1 ^{ère} priorité	%	14,5	14,2	11,3	12,7
	Pourcentage de chefs de ménage qui citent la construction de dispensaires comme 1 ^{ère} priorité	%	8,0	6,6	14,8	11,4
Institutions de l'Etat	Pourcentage de chefs de ménage qui considèrent que les pauvres ne constituent pas une priorité de l'Etat	%	50,0	51,6	57,9	54,6
	Pourcentage de chefs de ménage qui considèrent que les politiques et programmes de l'Etat ne tiennent pas compte des pauvres	%	55,8	50,5	38,1	45,3

Source : MEF/ANSD (2007), ESPS