

Regards croisés sur le Plan Sénégal émergent

Le Plan à la loupe

- des responsables d'institutions
- de la société civile
- des universitaires

Interview :



M. Amadou BA
Ministre de l'Economie
des Finances et du Plan



M. Abdoulaye DIENG
Directeur général
de la Comptabilité publique
et du Trésor



M. Boileau Yeyinou LOKO
Représentant Résident
du FMI au Sénégal

Doctrine : Un médiateur du crédit pour les états endettés ?

Par le Pr. Abdoulaye SAKHO Agrégé des Facultés de droit UCAD-CRES



Sommaire

P.3 Editorial

Regards croisés sur le P.S.E.

Dossier - Institutionnel

- P.6 - Les déclinaisons du PSE selon le Ministre Amadou BA :
« Gains de croissance, autosuffisance et émergence »
- P.9 - Le Plan Sénégal Emergent
- P.11 - Entretien avec le Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor (M.Abdoulaye DIENG) Le Trésor Public face aux défis de l'exécution des investissements du PSE financés sur ressources intérieures.
- P.13 - La réussite de la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergents
- P.14 - Introduction à l'économie politique du Plan Sénégal Emergent (Serigne Moustapha SENE)

Dossier - PTF et Secteur privé

- P.16 - Entretien avec le M. LOKO Boileau Yeyinou : Représentant résident du FMI au Sénégal Réformer les finances publiques pour promouvoir l'investissement et le secteur privé
- P.18 - Interview avec Mamadou FALL, Administrateur de société

Dossier - Universitaires

- P.22 - Le Plan Sénégal Emergent : oui, mais...

Regard sur la réglementation

- P.24 - La responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur et du comptable de rattachement en droit public financier.

Doctrine

- P.29 - Dette publique et pression fiscale
- P.31 - Un médiateur du crédit pour les Etats endettés ?

Œil du praticien

- P.37 - L'expérience de la rémunération du service public au Sénégal
- P.39 - Reflexions sur le déploiement d'agents du Trésor à la DGID
- P.43 - Radioscopie du « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées de l'Administration du TRESOR(DGCPT) à l'Administration des Impôts et Domaines(DGID)

Actualité du secteur parapublic

- P.50 - La Direction du Secteur parapublic :
Pour une gestion active des participations de l'Etat et un renforcement de la gouvernance des organismes publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion

Actualité de la dette publique

- P.52 - Rush des pays d'Afrique subsaharienne vers les marchés financiers internationaux

Regard sur un service

- P.54 - Direction de la Dette publique

Etat de la politique monétaire

- P.56 - La problématique du financement de l'économie des pays de l'UEMOA

Regard sur l'intégration

- P.58 - La convergence macroéconomique dans l'UEMOA : Bilan et perspectives

Chronique

- P.61 - Le PIB dans tous ses états :
Chronique d'un agrégat économique au cœur de multiples controverses.



Organigramme

Directeur de Publication

Mamadou Diop (Percepteur de Matam)

COMITE DE REDACTION

Abdoulaye SAMB (Président du comité de rédaction-conseiller technique du MEFP)
 Mamadou DJITE (Inspecteur général des finances)
 Alassane DIA (Trésorier payeur régional de Fatick)
 Cheikh NDIAYE (Trésorier payeur régional de Saint-Louis)
 Dr Khadim Bamba DIAGNE (Directeur Scientifique du Laboratoire de Recherches Economiques et Monétaires (LAREM))
 Doudou SY(Chef du bureau de la stratégie d'intervention à la Direction de la dette public)
 Ale Nar FALL (Conseiller Technique du MEFP)
 Bara SECK (Percepteur Dakar-Port)
 Yaye Aida Mbene TOP (Percepteur Dakar Plateau)
 Bineta Faye NDIAYE (Chargée de finances publiques à la cellule de suivi de l'intégration (MEFP))

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Abdoulaye DIENG (DGCPT)
 Mor FALL (IGE)
 Mor DIOUF (DGCPT)
 Abdoulaye SAKHO Professeur de droit
 Serigne Amadou SEYE (DGCPT)

EDITION

Infographie-Mise en page : Abdoulaye SAMB
 layesamb@gmail.com

Conseiller : Malick Rokhy BA (journaliste)
 Impression : POLYKROM (2000 exemplaires)

Le Sénégal candidat à l'émergence économique: entre leçons de l'Histoire, sacrifices du présent et défis de l'avenir.

Une figure emblématique du XX^{ème} siècle disait "qu'un peuple qui oublie son Histoire se condamne à la revivre"¹.

En Afrique, la marche vers le développement rappelle souvent les souvenirs amers de rendez-vous manqués avec l'Histoire.

Aux lendemains des indépendances, alors que l'abondance providentielle des ressources naturelles, combinée à la richesse culturelle de l'Histoire pré coloniale, prédestinaient nombre de nos États à un avenir radieux, une instabilité politico-institutionnelle est venue progressivement assombrir l'horizon du continent.

Au moment où sur l'échiquier politique, le soleil des indépendances² n'a pas brillé, sur le plan économique, les errements de cette Afrique balbutiante qui prenaient l'allure d'un faux départ, feront très tôt dire à René DUMONT³, sur fond de controverses, que «l'Afrique noire est mal partie».

N'ayant pas eu la promptitude de déconstruire les fondements idéologiques du pacte colonial la confinant à un simple rôle de production à bon marché de matières premières au profit des anciennes métropoles, l'Afrique a tardé à poser les véritables fondements de son décollage économique.

Ayant relativement échappé aux vicissitudes de cette adolescence sanglante et tumultueuse de l'Afrique post-coloniale, jalonnée de coups d'Etats et de guerre civiles, et dont les séquelles tenaces et résilientes constituent à ce jour un des obstacles majeurs au développement du continent, le Sénégal, havre de paix dans un environnement instable, s'était déjà trouvé une vocation: celle de former pour nombres d'Etats francophones d'Afrique subsaharienne, leurs élites politiques et intellectuelles de demain. Etaient-ce là déjà, les prémices d'une aspiration à l'émergence ?

Plus de cinquante ans après son indépendance, tout porte à croire que le Sénégal a vraisemblablement négocié avec brio le virage si périlleux de l'institution d'une démocratie certes forte, mais encore en quête de maturité. Aujourd'hui, il lui reste toutefois, à relever le défi non moins redoutable de la

prospérité économique.

En déclarant sa candidature à l'émergence économique et en la déclinant à travers l'adoption du Plan Sénégal Emergent (PSE) vers l'horizon 2035, le Sénégal ne devra toutefois pas faire l'économie de méditer certaines leçons de l'Histoire, au risque de la revivre à ses dépens.

En effet, de la gestion de l'aide publique au développement (APD), il ressort comme enseignement que ni les pays donateurs, ni les populations bénéficiaires ne retiennent un motif de satisfaction. Pendant plus de cinq décennies, la manne financière injectée dans notre économie par le biais de l'APD est sans commune mesure avec les fonds attendus pour le financement du PSE.

Toutefois, force est de reconnaître que cette aide n'a pas suffi à créer les conditions de notre émergence.

Tout au contraire, dans une certaine mesure, elle a contribué à insuffler en nous, une véritable mentalité d'assistés et s'est révélée très préjudiciable à l'éclosion des énergies créatives, propres à nous libérer des garrots de la dépendance. Une lecture instructive de cette page de notre histoire nous amène à reconnaître que la problématique du financement n'explique certainement pas, à elle seule, les raisons de notre sous développement.

Pour convaincre de la sincérité de notre repentance de cette gestion peu glorieuse de l'Aide publique au développement, nous devons dans la mise en œuvre du PSE, faire du capital humain, la clé de voûte de notre ascension et nous atteler à ériger l'éthique, la transparence et la gouvernance vertueuse comme viatiques permanents.

Et pourquoi faire du capital humain la pierre angulaire du PSE ?

Dans une Afrique où l'abondance des ressources naturelles est paradoxalement plus source de divisions internes et d'instabilité politique que facteur de développement, s'appuyer sur la qualité de notre capital humain, déjà très enviable, quoique largement perfectible, devrait nous fournir les armes intellectuelles et morales pour relever le défi de l'émergence.

En effet, si malgré la modestie de notre poids démographique, et l'absence de ressources stratégiques d'envergure, notre pays, grâce au génie de son peuple, est devenu une puissance diplomatique incontestable en Afrique, il n'y a pas de raisons que l'on ne puisse pas mettre



Mamadou DIOP
Directeur de Publication
«Le Trésor Public»

1 Winston CHURCHILL,

2 Amadou KOUROUMA publiait dès 1968 un ouvrage intitulé « *les soleils des indépendances* » dépeignant dans un tableau sombre les désillusions de l'Afrique post-coloniale.

3 René Dumont, Ingénieur agronome français qui a longtemps séjourné en Afrique publiait en 1962 à Paris aux éditions du SEUIL. « *l'Afrique noire est mal partie* ». Un des tous premiers ouvrages à lancer le débat sur la problématique du développement de l'Afrique post-indépendance,

à contribution ce génie pour en faire le moteur de notre émergence économique.

Au demeurant, disposant de ressources rares et limitées, tiraillé dans un difficile arbitrage entre des besoins d'investissement urgents dans presque tous les secteurs de l'économie, l'Etat ne saurait se manquer dans l'exercice, en apparence trivial, mais ô combien crucial, de la détermination de ses priorités.

Pour le secteur public, l'environnement des affaires nécessaire à un déploiement efficient du PSE implique de relever le défi de la célérité des procédures administratives, de l'attractivité de notre dispositif fiscal, et de la transparence de notre système judiciaire. La satisfaction de ces exigences est un préalable pour attirer les investissements directs étrangers, nécessaires à l'atteinte des taux de croissances projetés dans le cadre du PSE. En même temps, il pourrait servir au secteur privé national de rampe de lancement pour la conquête du marché sous régional et régional.

Cette complémentarité et cette complicité positive des secteurs public et privé, est gage de notre compétitivité économique. Elle suppose évidemment, la création de synergies intelligentes entre d'une part, un secteur public efficient et vertueux et d'autre part, un secteur privé ingénieux et conquérant.

Aussi, en rapport avec nos partenaires de la zone franc, devons-nous faire face également à la question de notre souveraineté monétaire. Celle-ci se pose en ces termes: pourrions-nous relever le pari de l'émergence en menant une politique économique orpheline de sa composante monétaire ?

Par ailleurs, si pour les populations c'est sur le chemin de l'émergence qu'elles peuvent espérer rencontrer le bonheur d'un accès à un système éducatif et sanitaire performant, le plan Sénégal émergent devra par conséquent, être pour elles, une opportunité de se hisser à la hauteur de ce défi. Autant dire que notre aspiration à l'émergence, n'a donc de chance d'aboutir que si, dans l'esprit du citoyen, elle est d'abord comprise et assumée comme un irrévocable pacte républicain qui exige de sa part, un engagement de tous les instants. Par conséquent, le départ vers l'émergence attend donc comme préalable, la naissance de ce nouveau type de citoyen que l'Etat et la société civile appellent de leur vœux, et qui ne naîtra que des suites d'un travail courageux, d'introspection individuelle et de remise en cause collective.

L'heure de l'émergence a donc sonné et rappelle le citoyen à ses devoirs.

Et parce que le temps de l'émergence ne connaît pas «l'heure sénégalaise» il exige comme premier sacrifice que nous rompons ce «pacte sociale tacite» bien présent dans nos habitudes, cette prétendue «heure sénégalaise» qui coûte si chère à la productivité de nos entreprises,

nuît à l'efficacité de notre administration, et écorche la respectabilité de notre culture. Ce sacrifice citoyen est le prix à payer pour éviter que le train de l'émergence ne nous laisse à jamais, sur le quai de l'oubli.

Sous réserve de l'indéfectibilité de notre engagement, l'espoir de relever ce défi est d'autant plus permis qu'au cours des deux dernières décennies du siècle précédent, nous avons été les témoins privilégiés de la révélation en Asie et en Amérique du Sud de pays qui, naguère tiers-mondistes pour la plupart, sont devenus à l'heure actuelle des puissances émergentes, de surcroît, membres du cercle restreint du G20 (Chine, Inde, Indonésie, Corée du Sud, Brésil, Mexique). Derrière le qualificatif réducteur de «miracles économiques»⁴ communément utilisé pour décrire la fulgurance de leur ascension vers la prospérité économique, se cachent certainement un engagement et un sursaut patriotique qui, chemin faisant, il nous sera utile de méditer.

Aujourd'hui, à l'aube de ce vingt et unième siècle, au moment où la croissance est en berne en Europe, très faible aux États Unis et qu'en Asie, elle commence également à montrer ses premiers signes d'essoufflement, l'Afrique, comme un signe des temps, se retrouve plus que jamais, à la croisée des chemins.

Sans doute pour la première fois, économistes de renom, gourous de la haute finance, et investisseurs à l'instinct et au flair aguerris, admettent de plus en plus comme recevable, l'idée que l'Afrique n'a jamais été aussi proche de donner au monde les prochains «miracles économiques» de son Histoire.

En de pareilles circonstances, moment ne pouvait alors être mieux choisi, pour faire de cette présente parution de la revue de l'AITIS, une occasion de croiser les regards de hauts fonctionnaires, d'universitaires et de partenaires au développement sur le plan décliné par le Sénégal pour réussir ce pari de l'émergence. Nous espérons ainsi donner à nos lecteurs, les raisons d'y voir plus clair quant aux chances de succès de ce plan qui demeure sans conteste, le plus ambitieux de notre histoire post-coloniale.

⁴ : «Breakout nations: in pursuit of the next economic miracle », PENGUIN, 2012, est un essai de Ruchir SHARMA Économiste de la banque d'investissement Morgan STANLEY, spécialiste des marchés émergents. Il est également essayiste et contributeur pour des magazines comme le New York Times, Newsweek et Financial Times.

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Construire l'avenir autrement, dans la confiance !

COLLECTE DE DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

- Dépôts des Notaires, des Administrateurs et Mandataires Judiciaires
- Dépôts de garantie des Usagers des Concessionnaires du Service Public
- Fonds d'Épargne, Fonds de Retraite et Cautionnements
- Fonds sous mandat

GESTION DES FONDS COLLECTÉS

- Protection et sécurisation des fonds des tiers
- Fructification des fonds, Investissements stratégiques
- Investissements de long-terme au service de l'intérêt général
- Tiers de confiance pour propulser l'investissement

ACCOMPAGNEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES DE DEVELOPPEMENT

- Financement du logement social
- Financement des PME/PMI
- Financement de la politique de la ville
- Financement des équipements marchands des collectivités locales

26, Avenue Jean Jaurès X Peytavin
BP 14 463 - Dakar CD Sénégal
Téléphone : +221 33 849 29 82
Télécopie : 221 33 849 29 83
Mail : courrier@cdc.sn



www.cdc.sn

Les déclinaisons du PSE selon le Ministre Amadou BA : « Gains de croissance, autosuffisance et émergence »



Le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan Amadou BA a bien voulu accorder une interview à la revue de l'AITIS pour parler du Plan Sénégal Emergent (PSE) qui est dans sa phase de mise en œuvre. Cette stratégie de développement économique a l'ambition de conduire le Sénégal à l'horizon d'une génération, vers l'émergence à travers une série de réformes et d'investissements à fort impact sur la croissance économique.

Q- Le Sénégal a enregistré des taux de croissances faibles par rapport à la moyenne africaine ces dernières années, et pourtant le PSE a l'ambition d'aller au-delà de la lutte contre la pauvreté en visant l'émergence économique. Quel est son soubassement ?

R- Après son élection à la tête de notre pays, le Président Macky SALL, conscient des fortes attentes et des immenses espoirs placés en lui par ses compatriotes, s'est attelé à fixer à son pays l'objectif ambitieux de le positionner sur la voie de l'émergence.

C'est ce qui explique largement la mise en place d'une nouvelle vision économique qui va mettre notre pays sur la rampe de l'émergence. Le Président de la République a donc initié une réflexion autour d'un plan pour l'émergence du pays, avec l'élaboration du Plan

Sénégal Emergent (PSE). Le PSE apporte des réponses pertinentes à nos problèmes de développement. Ce plan est fondé sur de puissants moteurs de croissance capables d'impulser une dynamique forte, soutenable, solidaire, créatrice d'emplois et soucieuse de la préservation de l'environnement.

L'enjeu majeur demeure la construction et la réhabilitation des infrastructures physiques, financières et énergétiques qui seront la colonne vertébrale d'un Sénégal émergent, dans un environnement économique international et interne de plus en plus complexe. Notre ambition est de réaliser une moyenne de 7,1% de taux de croissance annuelle sur une période de 10 ans.

Le PSE est adossé à une Vision, celle d'«**un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un Etat de droit**». Cette vision s'appuie sur trois axes visant :

- une transformation structurelle de l'économie à travers la consolidation des moteurs actuels de la croissance et le développement de nouveaux secteurs créateurs de richesses, d'emplois, d'inclusion sociale et à forte capacité d'exportation et d'attraction d'investissements. Cet axe s'inscrit dans une option de développement plus équilibré, de promotion de terroirs et des pôles économiques viables afin de stimuler le potentiel de développement sur l'ensemble du territoire ;
- une amélioration significative des conditions de vie des populations, une lutte plus soutenue contre les inégalités sociales tout en préservant la base de ressources et en favorisant l'émergence de territoires viables ;
- le renforcement de la sécurité, de la stabilité et de la gouvernance, de la protection des droits et libertés et de la consolidation de l'état de droit afin de créer les meilleures conditions d'une paix sociale.

Q- Atteindre un taux de croissance annuel de 7,1%, vous ne trouvez pas que c'est au-dessus du potentiel d'une économie sénégalaise qui n'a enregistré à peine que la moitié de ce taux ces dernières années ?

R- Effectivement, la croissance s'est située en moyenne à 3,3% sur la période 2006-2012, soit un rythme bien en deçà de celui nécessaire pour réduire significativement la pauvreté et hisser le Sénégal au rang des pays émergents. **Relativement à la zone UEMOA**, la trajectoire de croissance de l'économie sénégalaise est en ligne avec la dynamique sous régionale sur la période 2000 – 2011 (3,9% en moyenne), une période marquée par les tensions socio-politiques en Côte d'Ivoire. Par contre, elle est en retrait par rapport à l'Afrique subsaharienne qui affiche une croissance moyenne de 6,3% sur la même période.

Notre économie reste aujourd'hui marquée par une croissance faible, un espace budgétaire réduit. Nous avons une croissance démographique qui exerce une forte pression sur le marché du travail, une congestion dans les infrastructures et services publics, une forte concurrence sous régionale.

Notre ambition en terme de taux de croissance annuelle sur la période 2014-2018 est très réaliste au regard du potentiel économique du Sénégal. L'objectif du PSE est de réaliser 4,9% dès 2014, première année de mise en œuvre du plan stratégique. Il est heureux de constater que nous avons déjà enregistré 4,9% de taux de croissance durant les 9 premiers mois de cette année 2014. Nous avons réalisé cette performance, malgré l'impact de l'épidémie de la fièvre Ebola dans notre sous-région, qui a impacté négativement certaines activités économiques telles que l'hôtellerie, la restauration, le transport. Nous sommes résolument déterminés à atteindre les objectifs du PSE, à savoir : 6,7% en 2015, 7,6% en 2016, puis 8% en 2017 et 8,3% en 2018.

Q- A quel type de croissance le PSE s'atèle-t-il à promouvoir ?

R- D'importants **gains de croissance** sont attendus du PSE.

- Ces **gains de croissance**, se traduiront par une **gouvernance** toujours sobre et vertueuse

- Ces **gains de croissance** se réaliseront avec une **autosuffisance** alimentaire

- Ces **gains de la croissance**, c'est moins d'Etat **providence**, et un secteur privé moteur de **l'émergence**

- Ces **gains de croissance**, c'est **l'émergence** économique du Sénégal.

Q-Quels sont les fondements de cette émergence que le Sénégal vise ?

R- Il est impératif de poser les fondements de l'émergence à travers le règlement de la question vitale de l'énergie, la mise en place d'infrastructures de dernière génération pour le soutien à la production, l'amélioration de l'environnement des affaires, le renforcement du capital humain ainsi que la satisfaction des besoins de financement.

Concernant l'amélioration du climat des affaires, la performance du Sénégal qui s'est hissé parmi les 10 meilleurs réformateurs au monde, dans le dernier classement Doing Business nous conforte dans notre conviction que nous sommes sur la bonne voie. Nous voulons que le secteur privé soit de plus en plus satisfait d'un climat des affaires favorable à l'investissement, pour garantir sa compétitivité.

L'enjeu essentiel pour la réussite du PSE exige de fortes capacités d'impulsion de l'Etat. Le Sénégal engagera, à cet effet, un programme accéléré de réformes pour la modernisation de l'Administration publique pour l'adapter aux exigences de performance induite par la Stratégie. L'émergence suppose un changement de pratiques, elle impose qu'on surmonte les pesanteurs pour créer un déclic.

Q- Les réformes occupent une place importante sur le chemin de l'émergence. Quelles sont les réformes que vous avez déjà réalisées ou qui sont en instance de réalisation ?

R- De nombreuses réformes sont menées et certaines seront poursuivies d'ici 2016 pour améliorer substantiellement l'environnement des affaires. Elles porteront, notamment sur l'automatisation des procédures administratives, la mise en place d'un dispositif fiscal et juridique incitatif et simplifié, l'amélioration de la compétitivité des facteurs de production et la promotion de l'investissement à fort impact.

Nous sommes obligés de mettre en œuvre des réformes qui auront un impact positif durable sur

l'économie. Concernant le domaine de l'électricité par exemple, il ressort des analyses des Services de mon Département que les problèmes d'approvisionnement en énergie ont réduit la croissance du PIB réel de plus de 1 % par an, notamment en 2010 et 2011.

D'ores et déjà, d'importantes mesures ont déjà été mises en œuvre. Il s'agit notamment :

- de la finalisation du Plan de développement du parc de production d'électricité, fondé sur une politique de mix énergétique associant le charbon, le gaz naturel, l'hydroélectricité et les énergies renouvelables ;
- de la finalisation du Plan de restructuration opérationnelle et financière de SENELEC ;
- de mesures visant à restaurer les marges de manœuvres budgétaires de l'Etat : l'accroissement des recettes budgétaires (modernisation des administrations fiscales) et la rationalisation des dépenses publiques (restructuration des agences, suppression des logements conventionnés, plafonnement de la facture de téléphone de l'administration, etc.) ;
- La rénovation de l'environnement institutionnel et juridique du Partenariat Public-Privé ;
- La mise en place du Fonds Souverain des Investissements Stratégiques (FONSIS), de la Banque Nationale de Développement Economique (BNDE), et du Fonds National de Garantie des Investissements Prioritaires (FONGIP) etc...



Q- Le secteur informel représente plus de 80% de l'économie sénégalaise. Comment réaliser l'émergence avec un tel handicap ?

R- Il est vrai que le secteur informel occupe une place importante dans l'économie sénégalaise et cette situation pèse sur notre productivité. Au demeurant, il contribue à hauteur de 55% du PIB et permet de capter la plupart des initiatives de création d'emplois. L'emploi informel qui représente plus de 60% des emplois non agricoles, s'accroît avec l'urbanisation. La sortie du secteur informel offrirait la possibilité d'exporter facilement à moindre coût avec une meilleure opportunité de grandir, grâce à des commandes plus larges et régulières. Il y a donc nécessité pour l'État de fournir un meilleur accompagnement afin de libérer les initiatives et le potentiel économique dont recèlent les unités de production du secteur.

Le Plan Sénégal Emergent table en partie sur une modernisation graduelle de ce secteur. L'économie sociale et solidaire figure au rang des six secteurs prioritaires identifiés et retenus dans le PSE. Les activités concernent notamment l'artisanat d'art et de confection, le micro tourisme, le commerce, etc. Deux niveaux d'intervention sont au moins envisagés. D'abord, assurer un accompagnement financier (inclusion financière) et en termes de capacitation pour les nombreux ménages dont les revenus proviennent des activités de subsistance (petit informel) de manière à les sortir de la pauvreté. S'agissant du gros informel, nous cherchons à assurer un accompagnement à la carte pour stimuler le potentiel de créativité et d'entrepreneuriat.

Propos recueillis par la rédaction

Le Plan Sénégal Emergent

Sur la période récente, le Sénégal a enregistré des taux de croissance économique relativement faibles, proches du croît démographique, malgré les atouts dont dispose le pays, notamment la stabilité politique, la stabilité du cadre macroéconomique, un potentiel agricole, un potentiel minier et une position géographique stratégique. Seule la décennie 1995-2005 a permis de maintenir l'économie sénégalaise sur une bonne trajectoire de croissance qui a valorisé le revenu par tête. Depuis 2006, le sentier de croissance s'est infléchi avec l'essoufflement des moteurs traditionnels (BTP, télécommunications, services financiers). Le secteur privé a été peu dynamique, les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat sont devenues limitées suite à la forte progression des dépenses publiques, le déficit du compte courant de la balance des paiements est resté à un niveau très élevé. L'incidence de la pauvreté monétaire a légèrement baissé, passant de 55,2% entre 2001-2002, à 48,7% en 2005-2006 et à 46,7% en 2011. L'emploi est devenu une forte réoccupation des ménages et des pouvoirs publics, avec un taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur particulièrement élevé (31% en 2011 contre 16% en 2005).

Cette situation est expliquée principalement par les niveaux insuffisants de productivité, l'insuffisance des infrastructures de soutien à la production, la vulnérabilité de l'agriculture face aux aléas climatiques, la faible structuration des chaînes de valeur agropastorales, les problèmes d'accès au foncier et à des financements adaptés. La morosité de l'économie est également imputable aux retards dans la mise en œuvre des réformes dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement des affaires, l'insuffisante capacité d'impulsion de l'Etat et des problèmes d'efficacité de la dépense publique ainsi que la résistance de certains acteurs au changement.

Au regard de ce diagnostic économique et social et des mutations de l'environnement international caractérisé par une compétition exacerbée portant sur des opportunités de plus en plus limitées, il s'avère impératif d'opérer les ruptures qui permettront d'inscrire le Sénégal sur une nouvelle trajectoire de développement durable pour permettre de stimuler davantage tout le potentiel de croissance, de créativité et d'initiative entrepreneuriale pour satisfaire la forte aspiration des populations à un mieux-être.

Cette aspiration à un mieux-être se décline en une vision qui est celle d'«Un Sénégal émergent en 2035

avec une société solidaire dans un État de droit». Les orientations stratégiques qui guideront les initiatives à prendre pour traduire la vision en actions et résultats tangibles pour le

bénéfice des populations sont les suivantes : (i) susciter la transformation de la structure de l'économie dans le sens de soutenir une dynamique de croissance forte et durable ; (ii) élargir l'accès aux services sociaux et la couverture sociale, préserver les conditions d'un développement durable ; et (iii) répondre aux exigences de bonne gouvernance, à travers le renforcement des institutions et la promotion de la paix, de la sécurité et de l'intégration africaine.

La stratégie adoptée à cet égard, dénommée Plan Sénégal Émergent (PSE), constitue le référentiel de la politique économique et sociale à moyen et long termes.

Le modèle économique adopté par le PSE est basé à la fois sur des projets moteurs d'exportations et facteurs de création d'emplois, d'inclusion sociale et d'attraction des IDE. La stratégie d'émergence ne cible pas seulement les exportations quand bien même la transformation structurelle sera associée à la croissance des exportations. Aussi, le développement des projets et programmes dans les secteurs moteurs de croissance et d'inclusion sociale se traduira par la distribution de revenus additionnels à un nombre plus important de ménages. Il est ainsi prévu le doublement en dix (10) ans du nombre de personnes vivant dans la classe moyenne, ce qui créera une nouvelle demande solvable dont profitera la production domestique, à la faveur de l'amélioration de sa productivité. Les stratégies de développement des services publics sont donc orientées vers le relèvement du niveau de productivité pour éviter les pertes de compétitivité de l'économie.

L'amélioration de la connaissance basée sur la technologie et le savoir-faire est un autre élément déterminant de la transformation structurelle. La dynamique d'amélioration soutenue du capital humain déclinée dans le Plan soutiendra la croissance par l'intermédiaire de la connaissance et de l'apprentissage.



Pierre NDIAYE
Directeur général de la Planification
et des politiques Economiques

En outre, les investissements, surtout les IDE attendus dans les projets structurants, créeront des externalités dont profiteront les autres secteurs. Il s'agira, par ailleurs, de capitaliser sur les acquis de l'expérience, les connaissances et savoir-faire traditionnels dans la mise en œuvre des activités.

La modernisation de l'agriculture est une composante essentielle de la transformation de la structure de l'économie. Elle sera renforcée dans ses effets économiques et sociaux par la modernisation graduelle de l'économie sociale, le développement du secteur des mines et de l'habitat social ainsi que par la mise en place de plates-formes logistiques, industrielles et de services.

Un Plan d'Actions Prioritaires (PAP) opérationnalise le Plan Sénégal Émergent à travers la mise en cohérence des axes stratégiques, objectifs sectoriels et lignes d'actions, avec les projets et programmes de développement dans un cadre budgétaire sur la période 2014-2018. Le PAP est évalué à un montant de 9 685,7 milliards de FCFA. Son financement est acquis pour 6 721,6 milliards de FCFA (y compris les recettes additionnelles et les économies sur les dépenses) tandis que le gap de financement à rechercher se chiffrait à 2 964 milliards de FCFA, dont 1 853 milliards auprès des partenaires techniques et financiers (PTF). A cet égard, il y a lieu de rappeler que lors du groupe consultatif, tenu le 24 février 2014 à Paris,

les PTF se sont engagés à accompagner la mise en œuvre du PSE à hauteur de 3729 milliards.

Pour atteindre les objectifs du PSE, un accent particulier devra être mis sur les fondements de l'émergence, à savoir notamment le règlement de la question vitale de l'énergie, la mise en place d'infrastructures de dernière génération pour le soutien à la production, l'amélioration de l'environnement des affaires, le renforcement du capital humain ainsi que la satisfaction des besoins de financement de l'économie. La réussite du PSE exige de fortes capacités d'impulsion de l'État et un leadership affirmé. Le gouvernement a engagé, à cet effet, un programme accéléré de réformes pour la modernisation de l'administration publique qui devraient pour l'essentiel être achevées d'ici à 2016.

Au total, la mise en œuvre diligente des réformes clés et des projets du Plan d'Actions Prioritaires (PAP) du PSE, en particulier les vingt-sept (27) projets structurants et les dix-sept (17) réformes clés, permettra d'atteindre un taux de croissance annuel moyen de 7,1% sur la période 2014-2018 tout en maîtrisant le déficit budgétaire. Le déficit du compte courant serait ramené sous la barre des 6% en 2018 et le taux de l'inflation, mesuré par le déflateur du PIB resterait en dessous du seuil communautaire fixé à 3%.



REPUBLIQUE DU SENEGAL
UN PEUPLE-UN BUT-UNE FOI

MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE ET DU TRESOR



PLAN DE DEVELOPPEMENT STRATEGIQUE DE L'ADMINISTRATION DU TRESOR (PDSAT2014-2018)

**La qualité et la proximité au cœur
de notre offre de services !**

Entretien avec le Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor Le Trésor Public face aux défis de l'exécution des investissements du PSE financés sur ressources intérieures

M. Abdoulaye DIENG, Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor est à la tête d'une institution qui occupe une place stratégique dans le dispositif de mise en œuvre du PSE. En effet le PSE est fortement attendu notamment dans la mobilisation des ressources intérieures.

Q- Le Plan Sénégal Emergent (PSE) est devenu le référentiel unique de toutes les politiques de développement économique et social du pays. Concrètement, Comment le Trésor compte-t-il jouer sa partition dans la réussite d'une telle initiative ?

R- Le PSE est un document stratégique qui définit un nouveau modèle de développement pour accélérer la marche du Sénégal vers l'émergence et l'amélioration considérable des conditions de vie des populations.

Le rôle de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) pour la réussite de cette initiative se situe essentiellement dans la mise en œuvre des orientations du PSE. Il s'agit pour les services du Trésor, de participer activement et de mettre à la disposition de l'Etat, dans la limite de leurs champs de compétence, tous les moyens nécessaires à la réalisation de la vision du Chef de l'Etat déclinée dans le PSE. Les actions de la DGCPT porteront davantage sur l'axe 3 (Gouvernance, institutions, Paix et Sécurité) en particulier sur le financement du développement, la mobilisation des ressources. A ce propos, je dois préciser que le Plan de développement stratégique de l'Administration du Trésor (PDSAT 2014-2018) a été repris pour adapter son cadre temporel et s'assurer de la conformité de ses objectifs stratégiques aux orientations du PSE. La création de l'Agence comptable des grands Projets constitue une des mesures arrêtées par la DGCPT pour traduire la vision et les objectifs stratégiques du PSE en actions et résultats tangibles.

Q- Justement, une agence comptable des grands projets vient d'être créée. Qu'est ce que le secteur privé peut attendre de cette agence en termes de célérité dans le traitement et le paiement des créances qu'il détient sur l'Etat, nonobstant les efforts soutenus de la PGT dans ce sens ?

R- La création de l'Agence comptable des grands Projets participe de la stratégie d'amélioration du système de gestion de la dépense publique et de la qualité comptable. Son utilité pour le secteur privé se traduira par la réduction des délais de traitement et de paiement des dépenses publiques et le désengorgement des dossiers au niveau de la Paierie générale du Trésor. L'Agence vise également à faire du Trésor public le comptable assignataire de certaines dépenses de projets financés sur ressources extérieures. Elle contribuera ainsi à rendre plus exhaustive l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat.

Q- Parlant de trésorerie, les comptes de dépôt constituent un

élément du dispositif de gestion de la trésorerie ; quelles sont les mesures à prendre pour amener les agences et autres organismes publics à garder exclusivement leurs fonds au Trésor plutôt que de les thésauriser dans les banques ?



R- Les mesures arrêtées pour améliorer les services offerts aux titulaires des comptes de dépôts et amener les agences et autres organismes publics à déposer l'ensemble de leurs fonds au Trésor entrent dans le cadre de l'élargissement des prestations proposées aux partenaires. Les actions retenues à cet effet consistent à assurer la liquidité des comptes de dépôts, à traiter avec diligence les questions relatives à ces comptes et à mettre à la disposition des personnes habilitées toutes les informations portant sur la situation des comptes ouverts dans les livres du Trésor. Ces informations pourraient être consultées en ligne par ces mêmes personnes qui disposeront de codes d'accès au site conçu à cet effet.

Q- Mais alors quel rôle jouera le compte unique du Trésor (CUT), dont la mise en œuvre, semble-t-il, est assez avancée ?

R- Le Compte unique du Trésor est compris comme une modalité de gestion de la trésorerie publique caractérisée par, notamment, la centralisation des ressources financières à travers une architecture reliée de comptes bancaires et de comptes du Trésor et leur réallocation dans l'espace et dans le temps en fonction des besoins réels exprimés par les services publics et selon la même qualité de services que celle offerte dans le système bancaire. Cette conception ne circonscrit pas le CUT à la seule clôture des comptes bancaires dont le processus est bouclé pour les agences et autres organismes autonomes et pour les services du Ministère chargé des finances. La clôture des comptes et/ou leur assainissement est en réalité une facilité de mise en œuvre du CUT.

En référence à cette conception, les acquis les plus significatifs concernent la centralisation des ressources financières. Et le processus a commencé depuis avril 2014, avec la mise en place d'un dispositif permettant au Trésorier général d'avoir accès aux informations relatives aux soldes des comptes bancaires ouverts au nom des comptes directs du Trésor dans les livres de la BCEAO et des autres banques.

Ainsi, il est attendu dorénavant, grâce à ce dispositif, que le

Trésorier général, en référence à l'information agrégée reçue, procède en connaissance de cause, aux réallocations de la trésorerie en fonction des besoins réels exprimés par les comptables directs du trésor (CDT).

Je dois préciser également que ce nouveau dispositif appelé compte unique du Trésor de 1ère génération s'ajoute à deux autres mesures essentielles dans le processus de renforcement du CUT. Il s'agit d'un côté de l'obligation d'ouverture d'un compte de dépôt pour les organismes publics et de l'autre, la transmission au Trésor public d'un plan prévisionnel de trésorerie exigée aux agents comptables.

Ces mesures appliquées depuis 2011 combinées au CUT de 1ère génération constituent un pas important dans le processus de consolidation du CUT.

Au regard de ce bilan, la perspective la plus proche pour le CUT consiste à étendre le dispositif du CUT de 1ère génération circonscrit aux comptes bancaires des comptables directs du Trésor à l'ensemble des comptes bancaires du réseau des agents comptables des agences et établissements publics.

Q- Étant entendu qu'une bonne partie du financement des projets du PSE doit se faire sur ressources intérieures, comment le Trésor compte-t-il s'y prendre pour promouvoir les instruments de collecte de l'épargne intérieure ?

R- La promotion des instruments de collecte de l'épargne est une composante importante de la mise en stratégie d'amélioration de la gestion de la trésorerie et de la dette publique. Les actions envisagées pour y parvenir peuvent revêtir diverses formes.

Cela commence d'abord par la création d'un cadre de collaboration étroite avec les autorités monétaires. A ce propos, nous apprécions à leur juste valeur les décisions de politiques monétaires comme la baisse des taux directeurs et le principe de refinancement des obligations.

Ensuite, grâce à une bonne politique d'accompagnement et de coordination, nous voulons animer et développer le marché de placement des titres d'Etat. Des mécanismes d'échange plus larges seront mis en place avec les investisseurs pour discuter du calendrier d'émission de titres publics, de la situation des finances publiques et des perspectives macroéconomiques. La diffusion en ligne des principales productions sur la dette favoriserait également la disponibilité de l'information, dans un contexte de bonne gouvernance et transparence. Nous pouvons déjà noter la mise en place de l'Agence UMOA-titres qui devrait faciliter ce travail de communication avec les investisseurs de l'espace UEMOA.

En outre, pour rendre le marché plus dynamique et les titres publics plus attrayants, le Trésor compte procéder au reprofilage de la dette, à la diversification de la gamme des produits et participer à la mise en fonctionnement du système de spécialistes en valeurs du Trésor. Il y a évidemment des préalables, notamment la réalisation régulière des exercices d'analyse de viabilité de la dette pour s'assurer de la soutenabilité de la dette, renforcer la confiance des investisseurs quant à la bonne signature de l'Etat et rassurer les marchés. C'est le lieu de rappeler la consolidation de la notation souveraine du Sénégal dont la perspective a été

récemment portée à positive par Moody's.

Enfin, la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor compte procéder à l'actualisation régulière de la Stratégie de Dette à Moyen terme (SDMT), qui, du fait de son orientation, est adaptée aux financements des investissements, car privilégiant les ressources longues et la diversification des sources de financement notamment la finance islamique. Pour rappel, la récente opération en juillet de sukuk pour un montant de cent milliards de FCFA **a été un grand succès.**

Il s'agit en définitive, d'une stratégie globale qui porte du fruit, avec notamment le surclassement du Sénégal de la catégorie de pays à « faible capacité » vers celle des pays « à haute capacité » de gestion macroéconomique et de finances publiques.

Q- L'acte III de la décentralisation est une réforme majeure qui accompagne le PSE. Que compte faire le Trésor pour accompagner les collectivités locales ?

R- Les chefs d'exécutifs locaux et les receveurs sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution des recettes et des dépenses de collectivités locales et de la traduction des objectifs de développement local en réalisations concrètes au bénéfice des populations. Sous ce rapport, ils constituent les partenaires d'une même équipe, celle du développement local, chargée de relever des défis importants devant un adversaire coriace et bien implanté sur le terrain qu'est la demande sociale. Ils sont ainsi appelés à créer les conditions d'une bonne collaboration et à travailler ensemble pour surmonter les difficultés et atteindre les objectifs définis par les collectivités locales au service desquelles ils travaillent.

D'ailleurs, je ne cesse d'instruire les receveurs municipaux de remplir pleinement leurs missions de conseil en matière budgétaire et comptable et mettre en place une démarche de qualité avec des offres de services conformes aux besoins des collectivités locales. La mise en fonctionnement prochaine de l'Observatoire des Finances locales devra permettre d'améliorer le recouvrement, mais aussi l'exécution diligente des projets à la base. Cela garantirait une meilleure santé financière des collectivités locales et leur faciliterait l'accès aux marchés national et international.

Q- A quand pouvons-nous donc nous attendre à une formalisation du partenariat entre le Trésor et les Collectivités locales à travers un contrat de partenariat, comme cela se fait du reste dans d'autres pays, reconnus comme des références en matière de décentralisation ?

R- Le projet de charte de partenariat devant lier la DGCPT aux collectivités locales est déjà élaboré et des contacts ont été initiés avec certains responsables des structures faîtières des collectivités locales. La signature de cette charte qui matérialisera le partenariat Trésor-collectivités locales se fera prochainement, après concertation avec les exécutifs locaux, et devrait contribuer à assurer une plus grande sérénité dans leurs relations avec les receveurs.

Propos recueillis par la rédaction

Institutionnel

La réussite de la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergents

Un dispositif exceptionnel et inclusif pour bâtir l'Emergence

Garantir une mise en œuvre effective du Plan Sénégal Emergent, tel est le défi que le Chef de l'Etat a décidé de relever à travers, la démarche de rupture engagée, qui consiste à responsabiliser les acteurs chargés de conduire ce plan à bon port.

Ainsi, la mise en place du Bureau Opérationnel de Suivi du Plan Sénégal Emergent, sorte de « Delivery Unit », traduit la volonté du Président de la République d'impulser une nouvelle dynamique dans la mise en œuvre des politiques de développement

Le **Bureau Opérationnel de Suivi du Plan Sénégal Emergent (BOS)** traduit la volonté du Président de la République d'impulser une nouvelle dynamique dans la mise en œuvre des politiques de développement.

Cheville ouvrière du dispositif de la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergent (PSE), le **BOS** est chargé de la **coordination** et du **suivi** de la mise en œuvre du PSE. C'est dans ce cadre qu'il produit des tableaux de bord publics sur l'état d'avancement du Plan. Le BOS apporte également son appui aux ministères dans la mise en place de leur plan de réalisation. Ce reporting permanent joue un rôle majeur en ce qu'il permet aux instances de décision d'être à jour sur l'état d'avancement des projets et des réformes phares ce qui facilite la prise de décision.

Un suivi et une impulsion de la mise en œuvre au plus haut niveau

Le Ministre en charge du suivi du PSE, fait un état des lieux hebdomadaire sur les projets au Président de la République et au Gouvernement, lors de la réunion du Conseil des Ministres.

Ce reporting situe les points de blocage à la réalisation des projets et permet de les lever.

Un Comité d'Orientation Stratégique (COS) trimestriel permet un suivi des projets avec toutes les parties prenantes afin d'avoir une appréciation transversale.

Le COS, qui est présidé directement par le Président de la République, fixe le cap du Plan et en assure le pilotage stratégique. Il procède aux arbitrages et donne les directives nécessaires à la bonne exécution du PSE. Il est également en charge de l'examen de l'état d'avancement de la mise en œuvre du PSE. Ainsi, il définit les modalités de la mise à jour du plan d'actions prioritaires, procède, le cas échéant, aux arbitrages et formule les réorientations à apporter au PSE. Le suivi de l'application des décisions du COS est assuré par le Bureau Opérationnel de Suivi du PSE.

Le Bureau Opérationnel de Suivi du PSE est « *le gendarme* » de la mise en œuvre du PSE dont il assure le suivi. Il appuie également les ministères dans la mise en place de leur plan de réalisation et la production des tableaux de bord publics sur l'état d'avancement du PSE.



Ibrahima WADE
Directeur Général du BOS

Outre son rôle de suivi et de reporting des projets, le BOS apporte également un appui technique aux ministères en charge de l'exécution des projets. Cet appui se traduit par la mise à disposition de ressources humaines, la recherche de ressources financières additionnelles et la levée des points de blocage à travers les Comités de pilotage mis en place pour chaque projet phare et chaque réforme phare.

Un système de levée des blocages efficace et rapide

La responsabilité dans la mise en œuvre et les résultats est un principe majeur du PSE. Dès lors, le Président de la République a procédé à la désignation d'un responsable dans chaque département ministériel pour chaque projet phare et chaque réforme phare. Ces chefs de projet, à la tête d'une cellule créée au sein de chaque ministère sectoriel, disposent d'un mandat présidentiel et d'une équipe dédiée. Le chef de projet est comptable de l'atteinte des résultats, avec le ministère sectoriel concerné et le Bureau Opérationnel de Suivi.

La mise en place de ce dispositif opérationnel est appuyé par un fonds spécial dénommé Fonds Sénégal Emergent (FSE) alimenté par l'Etat du Sénégal et les partenaires techniques et financiers. Ce fonds est géré par le Ministère de l'économie, des finances et du Plan ainsi que par le Bureau Opérationnel de Suivi du PSE. Il finance le renforcement ciblé des compétences, les études et les missions clefs qui contribuent à l'accélération de la mise en œuvre des projets et des réformes du PSE.

C'est donc ce **dispositif exceptionnel de mise en œuvre**, avec les moyens adéquats, qui est déployé pour assurer le succès du PSE. Ce dispositif est garant d'un pilotage et d'une gouvernance au plus haut niveau ainsi que de l'implication et l'engagement des parties prenantes.

Le calendrier de déploiement des projets a été calibré avec ambition et réalisme, afin de combiner des résultats rapides, significatifs et des effets structurels à long terme.

Ainsi, depuis mai 2014, 14 projets phares et 5 réformes phares sont lancés avec des avancées significatives qui se sont fait sentir sur le PIB qui a atteint un taux record de 4,5% la même année.

Institutionnel

Introduction à l'économie politique du Plan Sénégal Emergent



Serigne Moustapha SENE
Directeur de la Prévision et
des Etudes Economiques

Si la valeur d'une œuvre se mesure à l'aune des réactions qu'elle suscite, le PSE, qui n'est ni « vérité d'évidence », ni simplement « illusion dangereuse », maux contre lesquels le prix Nobel d'Economie 1988, Maurice Allais met en garde, aurait apporté de la valeur normative au Sénégal. En effet, jamais dans l'histoire de notre pays, un document de politique économique et sociale n'avait suscité autant de réactions dès son adoption. Des puristes trouvent que le PSE n'est pas un plan au sens canonique, certains analystes estiment qu'il est très ambitieux voire surdimensionné par rapport à « l'état initial » du Sénégal, d'autres ne parviennent pas à trouver une cohérence entre le « catalogue de projets » ou estiment que des questions prioritaires telles que l'innovation ou la monnaie sont insuffisamment traitées, quelques uns émettent des réserves quant à l'engagement et au changement de méthodes nécessaires, etc. En revanche, le PSE suscite des espoirs d'un meilleur avenir chez bon nombre d'acteurs de la vie économique et sociale et bénéficie déjà de l'engouement financier des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux.

Je propose aux lecteurs une introduction à l'économie politique du PSE.

Le Sénégal a adopté un nouveau modèle pour accélérer sa marche vers l'émergence. Cette stratégie, dénommée Plan Sénégal Émergent (PSE), constitue le référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et le long termes. Le PSE repose sur trois axes.

Les visées économiques du PSE déclinées dans l'axe 1 relatif à la transformation structurelle de l'économie et la croissance sont de stimuler le potentiel de croissance, de créativité et d'initiative entrepreneuriale. Le volet économique de l'émergence vise à faire du Sénégal un pôle d'attraction des investissements (nationaux et étrangers), à diversifier et accélérer, durablement et harmonieusement, sa croissance économique et à faciliter son intégration

avec succès dans l'économie mondiale grâce à sa capacité d'exportation. Il s'agit précisément de faire avancer le Sénégal « sur deux jambes » : le modèle économique adopté par le PSE est basé à la fois sur des projets moteurs d'exportations et facteurs de création d'emplois, d'inclusion sociale et d'attraction des investissements directs étrangers. La stratégie d'émergence ne cible pas seulement les exportations quand bien même la transformation structurelle sera associée à la croissance des exportations.

Aussi, le développement des projets et programmes dans les secteurs moteurs de croissance et d'inclusion sociale (artisanat, commerce, micro tourisme...) se traduira par la distribution de revenus additionnels à un nombre plus important de ménages. Il est ainsi prévu le doublement en dix ans du nombre de personnes vivant dans la classe moyenne, ce qui créera une nouvelle demande solvable dont profitera la production domestique, à la faveur de l'amélioration de sa productivité. Les stratégies de développement des services et infrastructures publics sont donc orientées vers le relèvement du niveau de productivité.

A travers notamment la réussite du pari industriel et d'autres batailles sectorielles, notre pays entend démontrer sans équivoque sa capacité à monter en gamme sur l'échelle de la sophistication de manière à attirer davantage d'investisseurs, accélérer le progrès technologique et mieux s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales. Par ailleurs, la révolution agricole au sens large, inclue l'élevage, la pêche, l'aquaculture et l'industrie agroalimentaire et renforcera la sécurité alimentaire, préservera les équilibres socio-économiques et dynamisera l'économie rurale qui occupe 70% des actifs.

L'émergence ne saurait se limiter au volet économique. Aussi, pour améliorer durablement et de façon significative les conditions de vie des populations, le PSE s'inscrit résolument dans une lutte plus soutenue contre les inégalités sociales tout

en préservant la base de ressources et en favorisant l'émergence de territoires viables. Le volet social du PSE prend en charge l'aspiration des populations à un meilleur niveau de vie ; il sous-tend la poursuite des transformations économiques engagées pour offrir des opportunités de création d'entreprises pérennes générant des emplois productifs et décents.

Par ailleurs, considérant qu'un profil de gouvernance inapproprié est une entrave majeure au développement, le PSE mise sur le renforcement de la sécurité, de la stabilité et de la gouvernance, de la protection des droits et libertés et de la consolidation de l'État de droit afin de créer les meilleures conditions d'une paix sociale et de favoriser le plein épanouissement des potentialités. Un certain nombre de principes sont élevés au rang de règles de gestion du processus de développement dont le respect requiert la foi dans des valeurs partagées en vue de susciter et d'entretenir la confiance réciproque entre les différents acteurs. La concrétisation des ambitions de faire du Sénégal un hub de services régionaux et de hub industriel ne peut pas faire l'économie d'une stabilité dans la sous-région assortie d'un renforcement de l'intégration politique.

Les trois axes de la Stratégie permettront, par leurs synergies et leurs effets convergents et cumulatifs, de

créer les conditions de l'émergence. Naturellement, certaines activités profiteront plus que d'autres des retombées de la mise en œuvre du Plan. L'essentiel pour le Gouvernement est, à travers sa stratégie décennale, de renforcer les incitations à entreprendre pour une émergence économique mais à visage social dans un État de droit.

En définitive, c'est le temps de l'action, de la célébration du travail et de l'éloge du concret pour provoquer la confiance, « l'institution invisible qui régit le développement économique » pour reprendre le prix Nobel d'économie 1972, Kenneth Arrow. Les aspirations économiques et sociales traduites dans les axes stratégiques sont opérationnalisées à travers des politiques sectorielles, à contenu précis avec des stratégies, des objectifs, des lignes d'actions prioritaires, des moyens de mise en œuvre et des indicateurs de performance. Le préalable est dans l'intensification des réformes critiques, dans des domaines tels que la base logistique et les infrastructures, l'énergie, l'environnement des affaires, le secteur financier, le capital humain, les TIC, et cela quel qu'en soit le prix, pour la réussite des vingt-huit projets phares sur le chemin de l'émergence que les sénégalais appellent de leurs vœux.



PTF et Secteur privé

Entretien avec le M. LOKO Boileau Yeyinou

Représentant résident du FMI au Sénégal

Réformer les finances publiques pour promouvoir l'investissement et le secteur privé

Monsieur le Représentant résident du FMI au Sénégal décline dans cet entretien les contours du partenariat entre le Sénégal et le Fond, un partenariat qui prend une nouvelle dimension depuis le lancement du PSE

Q- Quelle évaluation faites-vous de la collaboration entre le Sénégal et le FMI dans le cadre de l'Instrument de Soutien à la politique économique (ISPE) ?

R- Les relations entre le FMI et le Sénégal sont excellentes. Après le premier ISPE qui couvrait la période 2007-2010, un deuxième ISPE a été signé en décembre 2010. Des progrès notables ont été réalisés dans le cadre de ces programmes, notamment au niveau de la transparence et l'efficacité de la gestion des ressources publiques. Le cadre macroéconomique est sain, ce qui est indispensable pour promouvoir l'investissement privé et faciliter l'accès au marché international des capitaux. Ce deuxième ISPE a expiré en décembre 2014.

Q- Le Sénégal bénéficiera-t-il de l'accompagnement du FMI pour le suivi et l'exécution du Plan Sénégal émergent (PSE) ?

R- Le PSE est basé sur un bon diagnostic et offre une vision pour le Sénégal qui est portée par les plus hautes autorités de l'Etat. Sa mise en œuvre devrait aussi être facilitée par le large soutien exprimé par la communauté internationale lors du Groupe Consultatif tenu à Paris en février 2014. **Mais il faut aussi souligner que le PSE n'est pas seulement un programme d'investissements, c'est aussi les réformes. Il s'agit principalement de réformer en profondeur les finances publiques pour faire plus de place à l'investissement** et réformer structurellement l'économie pour créer un environnement favorable au développement du secteur privé. Dans tous ces domaines, le FMI se tient prêt à apporter son soutien aux autorités.



Q- Le cadrage macroéconomique fait par l'Etat du Sénégal a été discuté et retenu avec le FMI. Les prévisions du taux de croissance sont-elles réalistes après les réalisations de 2013 se chiffrant à 3,5% ?

R- Nous avons en effet discuté du cadrage macroéconomique pour l'année 2014 avec une prévision de croissance de 4,9%. Pour les années suivantes, le PSE est très ambitieux avec un objectif de croissance de 7 à 8% contre un taux moyen de 3.5% pour les cinq dernières années. La faiblesse de la croissance du PIB s'explique essentiellement par un climat des affaires peu attractif notamment en raison de l'insuffisance de la productivité, des infrastructures limitées, en particulier pour l'électricité, et les difficultés d'accès aux facteurs de production. La morosité de l'économie est également imputable aux retards dans la mise en œuvre des réformes notamment dans le secteur de l'énergie ainsi qu'aux problèmes d'efficacité de la dépense publique. Comme le montre l'exemple de nombreux pays en développement,

y compris en Afrique et dans la sous-région, le Sénégal peut atteindre son objectif de croissance forte et durable. Pour cela, il est essentiel d'accélérer les réformes pour améliorer le climat des affaires et accroître l'efficacité de la dépense publique. Il s'agit là d'un vaste agenda, qui inclut notamment le développement d'infrastructures essentielles (électricité en particulier, dont la situation requiert des réformes énergiques), l'amélioration de l'accès au foncier et au financement, et une réforme de fond de l'Etat. La réforme de l'Etat s'impose aussi pour financer les investissements publics sans compromettre la viabilité des finances publiques.

Q- Qu'est ce qui explique les écarts entre le solde budgétaire global sur la période 2014-2018 du Sénégal et le solde ciblé par le programme ISPE ? (tableau page 116 du document PSE version finale fév 2014) ?

R- Nous saluons la ferme volonté des autorités de préserver la viabilité des finances publiques. Pour cela, il est indispensable de dégager des marges de manœuvre budgétaire pour l'important surcroît d'investissement envisagé dans le PSE. Dans ce contexte, il va falloir un gros effort de mobilisation des recettes, notamment par le renforcement des administrations et l'élargissement de la base taxable. Il s'agira aussi d'accélérer les progrès en cours de rationalisation des dépenses publiques, y inclus à travers la réduction du train de vie de l'Etat. Nous soutenons ce mouvement de rééquilibrage des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement et nous sommes à la disposition des autorités pour les aider à atteindre cet objectif. Ces efforts permettront de mettre en œuvre le PSE tout en ramenant le déficit en dessous de 4% dans le moyen terme et en maintenant un niveau de dette viable.

Q- Après l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2004 et de l'IADM en 2006, le poids de la dette publique du Sénégal (le ratio encours de la dette publique/PIB) est passé de 78% en 2000 à 20,9% en 2006. A partir de 2006, nous avons assisté à une reconstitution rapide de la dette, en 2012, ce ratio était de 42,9% et en 2013 de 44,6%. Avec l'avènement du programme, est ce qu'il n'y a pas de risque sur la viabilité de la dette et la soutenabilité des finances publiques (creusement des déficits)?

R- La situation d'endettement pourrait devenir problématique si le PSE se résumait juste à une mise en œuvre de projets ou conduisait à une dégradation des finances publiques. En revanche, les risques de surendettement seraient moindres si l'exécution du PSE

inclut une réforme profonde de l'Etat, une mobilisation accrue des recettes, un contrôle des dépenses de fonctionnement, une amélioration de l'efficacité de l'investissement, et une accélération des réformes conduisant à un climat des affaires plus attractif et propice pour le développement du secteur privé. Il ressort de la dernière analyse de viabilité de la dette que le risque de surendettement du Sénégal reste faible pour autant que le rééquilibrage des finances publiques se poursuive, que les réformes soient rapidement mises en place et que le recours à des emprunts non concessionnels reste prudent.

Q- La politique d'endettement du Sénégal, de même que le PSE accorde la priorité aux emprunts concessionnels pour le financement du déficit budgétaire. A côté de ce mode de financement, le marché domestique et international sera fortement sollicité. Quels sont les risques encourus par notre pays sur le marché financier international dans le contexte d'émission du troisième eurobond?

R- Comme le montre la récente émission d'eurobonds en Juillet 2014, le Sénégal jouit d'une bonne image sur le marché financier international. Cette bonne image reflète les efforts réalisés pour maintenir un cadre macroéconomique stable et un niveau d'endettement viable. Elle reflète aussi les progrès en cours pour stimuler l'investissement privé et la croissance. Ceci souligne une fois de plus l'importance de continuer à mettre en place les réformes pour améliorer le cadre des affaires, de veiller à la qualité et l'efficacité des dépenses publiques et à la préservation des finances publiques. **Les ressources mobilisées y compris sur le marché international doivent être utilisées de façon efficiente et productive.**

Q- Le partenariat public-privé est aussi un mode de financement prévu et encouragé par les autorités sénégalaises. Dites-nous les répercussions sur les finances publiques et la dette en cas de défaillances contractuelles ?

R- Le partenariat public-privé est un instrument qui peut aider au financement de l'économie et notamment au financement de certains projets inclus dans le PSE. Comme tout instrument de financement, il faut veiller à encadrer et limiter les risques de défaillances contractuelles pour l'Etat et pour les finances publiques. A cet égard, nous nous réjouissons de la loi sur le partenariat public-privé récemment voté par le Parlement.

Interview avec Mamadou FALL

Administrateur de société

Depuis février 2014, le gouvernement du Sénégal a adopté le PSE et en a fait désormais son outil de référence dans la conduite de sa politique économique. En tant qu'Administrateur de Sociétés, pensez vous que le secteur privé sénégalais a suffisamment été associé à l'élaboration du PSE ?

L'implication du secteur privé national à la mise en œuvre du PSE semble être prouvée avec la présence au groupe consultatif de Paris, à côté de la délégation gouvernementale, de personnalités fort représentatives issues de nos organisations patronales, à savoir : la CONFEDERATION NATIONALE DES EMPLOYEURS DU SENEGAL (CNES), le CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT (CNP), la CHAMBRE DE COMMERCE DE DAKAR. Mais je pense que ce secteur privé est plus intéressé à être impliqué dans la réalisation effective des projets afin d'en tirer une valeur ajoutée substantielle et favorable à l'économie nationale.

L'objectif d'atteindre l'émergence économique à l'horizon 2035 vous semble -t- il réaliste?

Dans le court et moyen termes, quels sont, selon vous les étapes intermédiaires pour y arriver.

L'émergence à l'horizon 2035 (c'est-à-dire dans 20ans), c'est tout à fait à portée du Sénégal si tout le monde se met sérieusement au travail. Ce que le Nouveau Premier Ministre a dit, dès sa nomination, ne doit pas être un simple slogan, pour les sénégalais, comme « Accélérer la cadence » l'a été tout dernièrement.

En fait, je demeure très perplexe pour ne pas dire pessimiste car, à mon humble avis, les sénégalais dans leur majorité, ne travaillent pas convenablement (au plan quantitatif comme qualitatif). A preuves :

D'abord la journée continue est une catastrophe dans l'administration, depuis plus de 20ans ; tout le monde l'a constaté mais aucune mesure de changement n'est prise.

Ensuite au Sénégal, toutes les heures sont des heures



Mamadou FALL
Ing/MBA

Consultant – international (Membre de la CNES)
Professeur au Master de l'ARMP et de SUP TP
Administrateur du Cabinet BEMF for Africa
Directeur Général de l'Ecole Supérieure des Travaux Publics
Conseiller Technique à la Commission Nationale de Réforme Foncière

de pointe car tout le monde circule, Personne ne reste pratiquement au bureau !

Enfin au total, la mobilité urbaine est un vain mot avec tous ses effets sur l'Economie globalement.

Les priorités dégagées par le Programme d'Action Prioritaire (PAP2014-2018) vous semblent-elles pertinentes?

De 2014 à 2018 (moins de 4ans), seules des réformes institutionnelles peuvent donner des résultats intéressants et appréciables par les sénégalais, à savoir, par exemples :

- La réforme foncière

- Les réformes constitutionnelles (découlant des Assises Nationales)

- La réorganisation et la modernisation de L'Administration (ex : efficacité de la Journée continue, stricte mise en œuvre des contrats de performance, formalisation de sanctions positives et négatives pour tous les agents).

- L'application rigoureuse du Code des Marchés Publics.

Sur un financement acquis de 5737,6 milliard, les 92% sont attendus de l'Etat et des Partenaires Techniques et financiers(PTF) alors que la part attendu du secteur privé national et

étranger n'est que de 463 milliard soit 8% en valeur relative. Cela signifierait-il qu'en termes d'investissement le secteur privé (national et étranger) ne considère pas le Sénégal comme un pays sûr et attractif ?

- Il faut tout de suite rendre opérationnel et effectif le Partenariat Public Privé en :

- Mettant en œuvre la charte P.P.P après promulgation de la loi votée par l'Assemblée Nationale

- Renforçant les capacités du secteur Privé National sur les enjeux du P.P.P

A cet effet, il faut noter que même au niveau des infrastructures sociales, des champs d'expérimentation peuvent être identifiés : **exemples de réalisation d'hôpitaux ou de grandes écoles avec les EMIGRES ou le PRIVE NATIONAL.**

- Les principaux acteurs de la croissance doivent nécessairement être l'Etat et le secteur Privé National.

- Les Filières devant être les moteurs de la croissance doivent être bien identifiées.

- **L'Agriculture** à condition qu'une réforme foncière pertinente soit rapidement réalisée.

- **Le BTP** et ses activités connexes très étendues dans toute l'économie.

- Les industries extractives et métallurgiques.

- L'habitat social peut être boosté par une **mesure d'exonération (douanière et fiscale)** strictement encadrée sur les matériaux de construction.

- **Au plan institutionnel**, il y'a urgence à prendre le taureau par les cornes, dirais-je, en mettant en œuvre les mesures ci-après (très controversées, au demeurant !) :

- **Délocaliser certains ministères** importants dans les régions ou les nouveaux pôles urbains. Ce déplacement des centres de décisions gouvernementales entraîne, de facto, le déplacement des centres d'intérêt des opérateurs économiques.

- **Instaurer des pratiques vertueuses** de bonne gouvernance comme, par exemples: les élections locales au suffrage direct, cela peut aller jusqu'à avoir des ministres préalablement élus députés (**modèle du QUEBEC**); cela permet d'éviter les nombreux limogeages, parfois perturbateurs d'après élections.

- Faire des nominations généralement basées sur des **appels à candidatures préalables (exemple des I.A) pour certains postes sensibles de DG** (exemples : SENELEC, SDE, etc) ou l'efficacité sociale est plus attendue que l'efficacité politique.

- **Instaurer le service militaire ou le service civique national obligatoire** pour tous les sénégalais âgés de 18ans afin d'implanter, en eux, l'esprit républicain ou le civisme patriotique.

- **Systématiser, sans ignorer totalement le pouvoir discrétionnaire du chef de l'état**, des principes plus rigoureux et moins politiques pour la nomination et le maintien de ministres dans l'attelage gouvernemental (**grâce à des appréciations davantage axées sur la compétence et les responsabilités plutôt que sur l'appartenance politique**) .

- **Au plan de la bonne gouvernance publique** et de l'efficacité de l'action gouvernementale, l'administration fiscale devrait instaurer :

- **la validité du quitus fiscal à un an au lieu de trois mois** (comme c'est le cas actuellement !)

- **un guichet des compensations** entre dettes intérieures et redevances fiscales afin d'éviter les cessations de paiement ou les faillites précoces des entreprises nationales.

- **En ce qui concerne la politique énergétique**, je suggère :

- **de revenir à une bonne pratique de la période post-coloniale** qui donnerait aux **grandes unités industrielles (ICS, SOCOCIM , CEMENTS DU SAHEL, SONACOS, CSS , etc), la possibilité de produire et de distribuer aux usagers leurs excédents d'énergie, sur la base de conventions appropriées avec la SENELEC.**

- **de systématiser le choix des compteurs dits prépayés ou sur gescompte** à l'image de ce que fait la SONATEL dans le secteur de la téléphonie.

Quand on parle d'émergence économique, il est d'usage de se focaliser principalement sur le taux de croissance, quelles sont les risques que la croissance soit captée par des capitaux étrangers et que les fruits de cette croissance ne bénéficient pas réellement aux entreprises et aux ménages sénégalais?

Quel dispositif mettre en œuvre pour éviter ce scénario?

L'appréciation du taux de croissance économique révèle des limites, comme on le sait, du fait de son caractère éminemment quantitatif à travers l'indicateur célèbre du **Revenu per CAPITA** , car il s'agit là, d'un indicateur qui ne prend pas suffisamment en compte les **notions de bien-être social et de développement humain durable des populations**, à savoir, par exemples :

- Le nombre médecin ou de lit d'hôpital / par habitant.

- Le taux d'alphabétisation ou le taux brut de scolarisation.

- Le degré de chômage des jeunes.

A ce niveau, d'ailleurs, il serait intéressant d'interpeller les grands théoriciens de l'Economie dans l'impérieuse nécessité de **relativiser les impacts sociaux du Modèle Keynésien dans un environnement socio-économique comme celui du Sénégal** où l'on observe un très grand fossé, en terme d'effets induits, entre la **Propension moyenne** à consommer et la **propension marginale** à consommer, du simple fait de nos réalités socio-culturelles.

L'axe 2 du PSE est consacré au Capital Humain, quelles mesures concrètes préconisez vous pour hisser le système éducatif sénégalais en général et l'enseignement supérieur en particulier au niveaux des standards internationaux ? Dans quel délais raisonnable cet objectif peut-il être atteint?

L'axe 2 du PSE met le focus sur le Capital Humain, en relation notamment avec le système éducatif et particulièrement avec l'enseignement supérieur.

Les Mesures concrètes, à mon avis, à mettre en œuvre, ne devraient pas dépasser **le terme de 10ans**. Il s'agira, de ce qui suit :

- **Cycle primaire limité à cinq (05) ans** comme au MALI (légère compression des classes : CE1/CE2, CM1/ CM2)

- Rendre facultatif le BFEM et cibler le BAC comme le diplôme minimal pour tout sénégalais -
Mettre en œuvre, dans l'enseignement secondaire, un programme uniforme à base scientifique jusqu'en 1^{ère}, de sorte que mêmes **les futurs bacheliers littéraires puissent bénéficier d'un minimum de culture scientifique**.

- Réformer la démarche d'organisation du concours général :

1^{ère} étape : faire des concours primaires au niveau de chaque région (établissements publics et privés).

2^{ème} étape : faire une finale au niveau national (avec participation des pays francophones membres de l'UEMOA).

• Organiser des **compétitions nationales entre les Ecoles Professionnelles dans le style du M.I.T aux USA**, sur des thèmes ciblés tels que : **l'énergie, la construction et l'habitat, le leadership africain, etc.** Cela aura pour effet très positif de booster la recherche et l'innovation ainsi que les querelles d'écoles, parfois stériles, sur des bases essentiellement subjectives.

• Régulariser l'accès des diplômés de l'enseignement supérieur privé, dans les services publics (administrations et universités), au même titre que leurs équivalents des établissements publics, quitte à organiser des concours

d'entrée regroupant tous les lauréats confondus.

En termes de réformes de l'Administration, quelles mesures jugez- vous prioritaires pour lever certains goulots qui obstruent la fluidité des procédures administratives ?

- **Le manque de sanctions effectives et de contrôle strict** qui a favorisé un grand laxisme.

A preuve, je le répète : la journée continue qui, malgré quelques systèmes de pointage, assez sporadiques, ça et là, montre de façon criarde que peu de travailleurs font effectivement 04heures de travail continu par jour.

- **La corruption ou la concussion** que certains appellent pudiquement, **Acte d'incitation à la bonne volonté jusqu'à arriver à en théoriser le concept**. Comme quoi, le phénomène est perçu, dans nos sociétés, très différemment qu'il est dans le modèle occidental ou américain, par exemple, où il est presque assimilé à un crime économique.

- **Le conflit d'intérêt et le délit d'initié** qui sont omniprésents dans notre société à cause de nos configurations familiales, ou d'autres réseaux très tentaculaires.

Exemple : dans une commission des Marchés, chaque soumissionnaire a un parent, un beau-parent, un camarade de promotion, un confrère qui peuvent lui donner des informations déterminantes. Tout cela accentué par notre système de vie fondamentalement communautaire (polygamie, regroupement ethnique, groupes de pressions divers, etc.).

Les Statistiques montrent que dans les pays émergents d'Asie(Chine, Inde, Singapour etc) la croissance est globalement tirée par des entreprises à capitaux majoritairement détenus par l'Etat(40%) et le secteur privé national(27%), avons nous les moyens d'aller vers ce type d'émergence?

Il est vrai que les modèles chinois, japonais, indiens et asiatiques, de façon générale, doivent inspirer les sénégalais qui peuvent se référer à leurs nobles valeurs traditionnelles. En exemple, le modèle managérial japonais s'est beaucoup inspiré des vertus héritées du « Harakiri » tenant au courage et à l'abnégation du peuple samouraï. Comme quoi, un japonais qui entre à TOYOTA, YAMAHA, ou autre, souhaite y rester indéfiniment, de grand-père à petit-fils, presque au risque de sa dignité !

Dès lors, le civisme du sénégalais associé à l'instauration d'entreprises citoyennes, peut engendrer un **véritable contrat moral avec la société** au niveau de chaque structure (publique ou privée) et sous tendu par nos

valeurs ancestrales que sont le « DIOM », le **travail érigé au rang de sacerdoce et la solidarité de groupe**, développés dans certaines organisations sociales **telles que les dahiras, les daaras, les baol-baol, etc.**

Il est important, au demeurant, de préciser, à ce niveau, que le patriotisme économique interpelle, à la fois, **l'état et le citoyen** :

- **Pour l'état**, il s'agira de :

- . **Mettre en place un observatoire des pratiques citoyennes** qui pourrait être une base juste de sélection et de décoration des citoyens méritants : médaille d'honneur, ordre du mérite, etc.

- . **Renforcer les principes d'équité sociale par une auto - saisine des autorités concernées**, à chaque fois que de nécessité, (exemple : Ministère de la Santé) face aux nombreux cas de demandes d'aides publiées dans les journaux de la part de populations fort démunies (cancers, évacuations sanitaires, etc) .

- . **Revoir la loi sur la parité**, dans sa philosophie en tenant compte de nos réalités socioculturelles, il s'agit de penser **en terme de subsidiarité et non d'égalité mécanique**.

Par ailleurs, la philosophie et l'esprit genre doivent être

applicables à tous les niveaux et à toutes les fonctions (même non électives !) : gouvernement, nominations diverses de DG ,de PCA, etc.

- . **Instaurer le mérite militaire** en harmonisant nos pratiques actuelles avec ce qui se fait de mieux dans d'autres pays :

- a) Rétrogradation automatique en cas de faute grave (ex de capitaine à caporal !)

- b) Nomination immédiate en cas d'acte de bravoure exceptionnelle (ex de sergent à capitaine !)

- **Pour les citoyens**, il s'agira :

- . **de Créer des entreprises dites citoyennes** (ex : privilégier les stratégies HIMO au maximum, utiliser intensivement les matériaux locaux et la main d'œuvre locale, s'approprier la culture de l'impôt, etc)

- . **d'adopter des attitudes toujours républicaines et démocratiques**, quelque soient les enjeux, tout en privilégiant l'intérêt commun sur l'intérêt particulier.



Le Plan Sénégal Emergent : oui, mais...



Ndongo Mané KEBE
Laboratoire de
Recherches Economiques
et Monétaires (LAREM)
Université Cheikh Anta
Diop de Dakar

Le concept de « pays émergents » est très récent. Il est apparu au début des années 80 avec le développement des marchés boursiers dans les pays en développement. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, période qui coïncide avec le développement des théories de la croissance économique et les vagues d'indépendance, on parlait plutôt de convergence économique. C'est-à-dire, les économistes s'attelaient à voir dans quelles mesures, l'économie des pays sous développés et nouvellement décolonisés pouvait rejoindre celle des pays développés.

Mais ils ont très vite compris que cette convergence ne pouvait se réaliser que sur des décennies voire des siècles. Ce qui les a conduits à définir des étapes vers cette convergence aussitôt appelées les « étapes du développement ». Rostow (économiste américain, 1916-2003) en a définies cinq, même si elles feront par la suite l'objet de critiques. Il s'agit : de la société traditionnelle, des conditions préalables au décollage, du décollage, de la phase de maturité, et de l'âge de la consommation de masse. Selon la compréhension actuelle, l'étape qui colle le mieux à la notion d'émergence économique est bien celle de décollage ou take-off.

Théoriquement, si la définition de l'émergence paraît simple, elle est complexe quand nous l'appliquons à une Nation, car elle devient tout simplement multidimensionnelle. L'exemple des pays dits émergents aujourd'hui nous amène à dire qu'un pays est émergent quand il enregistre une croissance économique forte et soutenue, des exportations en nette progression, et quand il commence à peser, au niveau international, sur les échanges de biens et services, des idées, du savoir, etc. C'est le cas de nos jours du Brésil, de l'Inde, de la Chine de l'Afrique du Sud, que l'on appelle les BRICS. Leur expérience montre que les théories du développement ne constituent pas la voix royale pour mettre un pays sur les rails du développement. Depuis près de 70 ans elles se succèdent et aucune n'a apporté une réponse durable à la problématique du sous développement.

Ces pays sont tous partis d'une prise de conscience collective de leur niveau de sous développement qui les a conduits à élaborer un ensemble de programmes et de projets cohérents visant une transformation structurelle de leur économie.

Le Sénégal est à ce stade, et il faut saluer la volonté politique de mettre en œuvre un plan national visant l'émergence du pays dans 20 ans. Tout le monde est d'avis aujourd'hui qu'il faut plus que des mots pour développer

le pays. Il faut agir et agir d'une manière efficiente car le pays ne dispose pas d'assez de ressources et les enjeux sont énormes. C'est dans ce sens que l'idée d'élaborer un plan national est pertinente parce qu'il dénote une certaine volonté d'agir. Et nous espérons que cette fois ci ce sera la bonne après une série de tâtonnement avec le « Yonu Yokuté » et la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social.

Au niveau politique la vision - Un Sénégal Emergent à l'horizon 2035 avec une société solidaire et dans un Etat de droit - est noble, et les orientations stratégiques, susceptibles de porter cette vision, toutes choses égales par ailleurs.

En tant que citoyen, nous ne pouvons qu'espérer, même si nos remarques et réserves demeurent troublantes. Loin d'émettre des critiques politiciennes, il s'agit pour nous d'apprécier, de manière objective, la démarche adoptée dans l'élaboration du PSE, et de s'interroger sur quelques points.

En effet, le PSE est né avec ce que j'appellerai **un défaut congénital. C'est-à-dire une absence totale de démarche participative.** Les autorités ont choisi d'élaborer d'abord le document et ensuite d'organiser des « demi-journées » de partage avec les différents acteurs (classe politique, société civile, etc.), au lieu de les associer tout au début à l'élaboration. Ce qui a été perdu de vue est que le plan est étalé sur 20 ans et cette période transcende des échéances électorales. A mon avis l'espoir de voir la mise en œuvre du plan continuer après changement de régime est très réduit. Car en Afrique on a l'habitude de diaboliser systématiquement toutes les politiques du régime précédent, surtout que quand le régime nouvellement installé n'a pas été associé à l'élaboration de ces politiques.

En outre, le PSE ne dispose pas d'indicateur (s) de mesure vers l'émergence. A l'heure où notre pays promeut la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), il aurait été bien d'avoir le réflexe de définir des indicateurs de mesure dans n'importe quel document, à plus forte raison dans un plan national de développement. Définir un tel indicateur dans le PSE nous aurait permis tout simplement de faire des évaluations intermittentes de notre parcours vers l'émergence, et de procéder à des ajustements nécessaires pour garder ou changer de cap. Je ne dis pas que les programmes et les projets du PSE ne disposent pas d'indicateurs d'évaluation,

mais je soutiens que le PSE, en tant que plan national de développement, devait avoir un indicateur d'évaluation qui permettrait d'estimer le niveau d'émergence, à l'image de l'Indice Synthétique de l'Emergence Economique (ISEME)¹ développé par Moubarack Lô.

Relativement aux manquements notés, les autorités ont défini dans le PSE un certain nombre de préalables à l'émergence économique (cf. PSE), qui ne sont pas tous pris en charge dans la première phase du plan. La logique aurait voulu que quand des fondamentaux à l'émergence sont définis, que l'on cherche à tous les satisfaire dans les premières actions à mettre en œuvre. Le Plan d'Actions Prioritaires 2014-2018 (Plan Triennal d'Investissements Publics 2014-2016 auquel s'ajoute son prolongement sur 2017-2018), ne satisfait pas à l'ensemble des fondamentaux (cf. PSE) décelés dans le PSE. Il y a aussi qu'aucune alternative n'est envisagée face aux différents risques liés à la mise en œuvre du PSE énumérés dans le document (cf. PSE). Dans le cas où un de ces risques venait à se produire, les autorités mettraient du temps à apporter des réponses idoines, et cela porterait un coup dur à la mise en œuvre du plan.

Par ailleurs, l'essentiel du financement du PSE est censé assuré par le FONGIP, le FONSIS, la BNDE, qui sont des structures en expérimentation dans notre pays, et naturellement, cela nous rend sceptique par rapport à leur réussite. Il s'agit certes d'institutions qui ont fonctionné dans d'autres contrées, mais changeront-elles quelque chose à notre système financier ? Encore que, si elles ne sont pas confiées à des Hommes compétents et intègres, ces structures ne seront là que pour satisfaire un clientélisme politique.

Aussi, il y a un déficit d'articulation entre le PSE et l'Acte III de la décentralisation. Ce nouveau code des collectivités locales prône le développement de pôles économiques dans tout le pays, alors que l'essentiel des projets prévus dans la première phase du PSE sont centrés dans la région de Dakar et ses environs.

En plus de ces observations, nous sommes enclins de nous poser quelques interrogations qui nous semblent légitimes, et taraudent certainement l'esprit de chaque sénégalais :

Quel réalisme donné aux prévisions faites dans le PSE ? (par exemple : multiplier de 3 à 4 le niveau de croissance actuelle dans dix ans). Les performances de notre économie ces dernières décennies sont médiocres et on se souvient encore de la récente polémique sur le taux de croissance réel du Sénégal entre l'ANSD (2,4 %), la DPEE (2,6 %), les Ministères de l'Economie et des Finances, du Budget et du Plan (3,5 %). Doit-on opérer des emprunts aussi importants, qui engagent des générations à venir, sur la base de prévisions incertaines ?

Quel est le niveau de risque d'enlèvement de la dette souveraine du Sénégal ? Nous nous posons cette question parce que notre pays a bénéficié en 2005 de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale et des études ont

montré que les pays ayant bénéficié d'un programme d'allègement de leurs dettes, ont un risque élevé de défaut de paiement. Le niveau d'endettement envisagé dans le PSE est basé sur une croissance future forte et soutenue capable de faire dégager à l'Etat des excédents budgétaires pour servir le remboursement de la dette. Si jamais cette croissance ne se réalisait pas, trois cas peuvent se produire :

une augmentation du niveau de recettes, c'est-à-dire plus de pression fiscale sur les ménages et les entreprises pour satisfaire le service de la dette, ce qui accentuerait les inégalités ;

une hausse du niveau général des prix, car l'inflation modérée est utilisée pour assainir la dette publique en contribuant à diminuer les taux d'intérêt réels et donc le montant de l'intérêt sur les prêts, et enfin ;

un défaut de paiement temporaire, c'est-à-dire l'Etat se déclare incapable d'honorer ses engagements de dette ;

Quelques soient l'ambition du PSE et l'espoir placé dans ce document, les autorités politiques doivent comprendre qu'il ne constitue pas une panacée. A mon avis, il y a eu trop de tintamarre et de gaspillage autour de ce document (honoraires du cabinet, frais d'organisation groupe consultatif). Avant toute chose, nous devons adosser notre développement sur trois éléments fondamentaux, définis par Dr Kinzounza comme les trois piliers à l'émergence économique.

Le premier est : un système de gouvernance politique qui renvoie à une compétence institutionnelle capable d'élaborer, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi des politiques destinées à corriger les dysfonctionnement de la société et de l'environnement.

Le second est : une administration intègre et performante. Nous n'avons pas besoin d'une administration minée par le népotisme et la corruption, et qui fait l'éloge du régime en place. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une administration au service du peuple sénégalais sans distinction de parti politique, où règnent une véritable séparation et une indépendance des pouvoirs.

Enfin, le troisième est bien sûr une adéquation de la formation aux exigences de la société à travers des universités de développement. La crise actuelle dans nos universités est la preuve suffisante des nombreux dysfonctionnements que connaît l'enseignement supérieur sénégalais. Malheureusement, nos autorités s'y prennent mal avec des réformes brutales au moment où celle du système LMD peine à être digérée.

Comme disait l'autre « une stratégie c'est 1% d'élaboration et 99% de mise en œuvre ». Si je devais donner un point commun à l'ensemble des politiques publiques précédentes du Sénégal c'est bien entendu un problème de mise en œuvre. Autant nous sommes des champions dans l'élaboration de documents, autant nous sommes laxistes dans leur mise en œuvre. Je pense qu'aujourd'hui, les autorités doivent relever ce défi au niveau opérationnel du PSE. C'est demain que les sénégalais évalueront le Plan, et en ce moment il ne sera plus un slogan politique.

¹ Pour le calcul voir : Moubarack Lô, « L'émergence économique des Nations : définition et mesure »

La responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur et du comptable de rattachement en droit public financier.



Mamadou DJITE,
Inspecteur principal du Trésor,
Inspecteur Général des
Finances

Les textes successifs portant règlement général sur la comptabilité publique (article 9 décret n° 66458 du 17/06/1966 ; article 33 de décret n°2003.101 du 13 mars 2003 et article 30 du décret n°2011 – 1880) ont soumis les régisseurs d'avances et de recettes aux mêmes règles, obligations et responsabilités que les comptables publics auxquels ils sont assimilés. A ce titre ils sont personnellement et pécuniairement responsables de leurs opérations. Ces mêmes textes mettent à la charge des comptables de rattachement des régies des obligations de contrôle sur pièces et sur place portant sur la comptabilité et les opérations des régisseurs. Les comptables de rattachement sont ainsi personnellement et pécuniairement responsables des opérations des régisseurs, dans la limite des contrôles qui leur incombent.

Ainsi le règlement financier procède à une distinction assez nette entre, d'une part, la responsabilité des régisseurs, de nature personnelle et pécuniaire et portant sur leurs propres opérations et, d'autre part, la responsabilité des comptables de rattachement, de même personnelle et pécuniaire, et en principe limitée aux contrôles qui leur sont dévolus. (I)

Cependant, l'extension de la responsabilité personnelle et pécuniairement des comptables de rattachement aux opérations des régisseurs soulève des divergences jurisprudentielles et doctrinales (II). En effet, le caractère subsidiaire et conditionnel de cette responsabilité s'oppose à la nature objective et automatique de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics telle qu'elle est appréhendée par la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat.

De plus, les incidences de la procédure administrative de remise gracieuse et de décharge des régisseurs sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de rattachement ne manquent pas de soulever un certain nombre d'équivoques.

I. Différenciation entre responsabilité du régisseur et celle du comptable de rattachement.

Le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur et du comptable de rattachement est posé par l'article 30 du Règlement général de la Comptabilité public.

La responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur porte sur les opérations de la régie, tandis que celle du comptable de rattachement est limitée aux contrôles qui sont à sa charge dans les opérations du régisseur.

A. La responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur, conséquence de son assimilation au comptable public.

Les « régisseurs de recette et d'avances sont habilités à exécuter des opérations d'encaissement ou de décaissement. Ils sont soumis aux règles, obligations et responsabilités des comptables publics dans les conditions et limites fixées par les lois et règlements. A ce titre, ils sont personnellement et pécuniairement responsables de leurs opérations »¹. La responsabilité personnelle et pécuniaire est spécifiquement appréciée suivant qu'elle porte sur une régie d'avances ou sur une régie de recettes.

1°) La responsabilité du régisseur d'avances

Le Régisseur d'avances est tenu de procéder aux contrôles habituels en matière de dépenses publiques, sous peine d'engager sa responsabilité.

En effet, comme pour le comptable, le Régisseur d'avances a une responsabilité de payeur qui recouvre le contrôle de la régularité de la dépense et une responsabilité de caissier qui entraîne l'obligation qui lui est faite de s'assurer du caractère libératoire des paiements auxquels il procède.

1 Art 30 décret 2011-1880 du 24-11-2011 portant règlement général sur la comptabilité publique

Il doit vérifier notamment:

- que la dépense entre bien dans le cadre de celles autorisées par l'arrêté instituant la régie ;
- la validité des créances : exactitude des éléments de liquidation, justification du service fait etc. ;
- l'identité des parties prenantes en recueillant, sur les titres de paiement, un acquit libératoire.

Le régisseur est aussi responsable de la conservation des fonds (dont il répond des pertes, vols, disparition etc.) ainsi que des pièces justificatives, valeurs et tout document comptable de sa régie. Ainsi, le régisseur qui ne peut établir la distinction entre les fonds et valeurs qu'il détient es-qualité et ceux qu'il possède à titre personnel est présumé coupable de malversation.

Il est aussi responsable de l'exacte comptabilisation des opérations de sa régie et de la concordance entre sa comptabilité et ses disponibilités.

Les exemples de mise en jeu de la responsabilité des régisseurs d'avances sont très nombreux et variés ; Ces débet ont généralement pour raison :

- l'absence ou l'insuffisance des justifications produites par les régisseurs (Arrêté n°012/33 du 8 nov. 90 MEF/TG/DEMM portant sur une mise en de Mr A.I.D, gérant d'avances à régulariser pour la préparation et la participation du Sénégal à la Coupe d'Afrique « Algérie 90 », débet de 50 000 000 Frs)
- absence de service fait (Arrêté n°14079 du 11 nov.89 MEF/DGT/TG portant mise en débet de L.B Nd. gérant caisse d'avances, projet d'Appui à la Gestion du Développement, débet de 4.430.000 Frs).
- Le paiement de dépenses non autorisées (Arrêté n°012874 du 20.10.89 MEF/DGT/TG portant mise en débet de L.B gérant caisse d'avances de l'attaché Militaire près l'Ambassade du Sénégal à Rabat, pour 1.125.000 Frs) ;
- Le constat d'un manquant (Arrêté n°009193 du 06/08/1985 MEF/DGT/TG portant mise en débet de M.L.F., ex-agent de la caisse d'avances du Secrétaire d'Etat à la Décentralisation pour 1.203.443 Frs ; Arrêté n°012 137 du 08/11/90 MEF/ TG portant mise en débet de A. A.B. ; ex-trésorier du 54^e bataillon de l'infanterie 6.496.302 Frs).

2°) La responsabilité du régisseur de recettes

L'encaissement de certains droits au comptant nécessite le recours à des régies de recettes, instituées par le Ministère chargé des Finances en vue de la perception :

- des droits d'entrées ;
- des taxes perçues à l'occasion de la délivrance de documents officiels,
- des produits de brochures, cartes...

En matière d'encaissement, la responsabilité du régisseur de recettes est engagée :

- pour défaut d'encaissement de droits dont la perception au comptant est prévu par l'arrêté instituant la régie ;
- s'il encaisse des sommes sans les inscrire dans sa comptabilité,
- s'il accorde des délais ou exerce des poursuites.

De plus, le régisseur est responsable de la conservation des fonds, valeurs, pièces justificatives et de tout document dont il a la garde.

Il est responsable de l'exacte comptabilisation des opérations de sa régie et de la concordance entre sa comptabilité et ses disponibilités.

Aussi, le régisseur doit tenir une comptabilité des valeurs inactives qu'il détient afin d'en décrire, dans les registres conçus à cet effet, les différents mouvements; La correcte comptabilisation de ces mouvements doit permettre de déterminer :

- les entrées c'est-à-dire les tickets reçus par le régisseur du comptable de rattachement ;
- les sorties c'est-à-dire les ventes de tickets effectués ou, s'il y a lieu, les commandes de tickets consenties aux collecteurs ou sous-régisseurs ;
- le caveau ou l'ensemble des tickets encore en stock.

En cas de déficit, le régisseur doit verser de ses deniers personnels pour le couvrir. A défaut, il est établi un rapport par le chef de service, le comptable de rattachement ou un corps de vérification, qui aboutit à la mise en débet du régisseur par le Ministre chargé

des Finances.

(Voir arrêté n° 011595 du 21.8.97, Débet de M.C.D., Régisseur Caisse intermédiaire de recettes du Service d'Hygiène de Kaolack, produits des amendes forfaitaires de 1.320.300 Frs non reversés).

B. La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable de rattachement, une responsabilité subsidiaire et conditionnelle.

Aussi bien pour la régie d'avances que pour la régie de recette le comptable public de rattachement a l'obligation de contrôler sur pièces et sur place les opérations et la comptabilité des régisseurs. Il est personnellement et pécuniairement responsable des opérations des régisseurs dans la limite des contrôles qui lui incombent.

Ce système de responsabilité, basé sur la faute ou la négligence du comptable paraît très logique dans la mesure où il tient compte de la nature des rapports entre le comptable et le Régisseur. Il ne s'agit pas en fait du rapport de subordination mais plutôt de relation de surveillance basée sur des prescriptions réglementaires précises.

1°) La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public de rattachement en matière de régie d'avances.

La responsabilité du comptable de rattachement en matière de Régies d'avances doit reposer sur une faute ou un manquement imputable à ce dernier. Elle n'est retenue que si le débet est lié à l'une des fautes ci-après commises par le comptable :

- a) des avances ont été consenties sans que la justification régulière de la constitution de garanties ait été fournie ;
- b) des avances ont été consenties au-delà du maximum autorisé ;
- c) le reversement des sommes reliquataires n'étant pas intervenu dans le délai imparti, le comptable de rattachement n'en a pas réclamé immédiatement le versement ;
- d) des opérations irrégulières faites par le

régisseur ont été acceptées sans réserve par le comptable, sauf dans le cas où les documents justificatifs ne permettaient pas d'en déceler l'irrégularité ;

e) le rejet des pièces justificatives est intervenu avec un retard excluant toute possibilité de régularisation par le régisseur.

f) Une faute ou une négligence caractérisée sont relevées à la charge du comptable public à l'occasion de l'exercice de son contrôle sur pièces et sur place.

Ainsi la responsabilité du comptable est à envisager avec d'autant plus de facilités qu'elle devrait nécessairement découler d'un manquement grave de ce dernier à ses obligations afférentes à la gestion des caisses d'avances (Avances sans justifications, Receveur de Caen, 31 mai 1898, avances précédentes injustifiées). Le comptable de rattachement doit procéder à des vérifications rigoureuses avant d'intégrer les opérations des régies dans sa comptabilité. Si le comptable assignataire des opérations d'une régie les a reprises à son compte sans formuler de réserves, le juge des Comptes ne peut que le tenir pour entièrement responsable de ces opérations.

Cependant, l'accomplissement, par le comptable des obligations à sa charge doit-il constituer la limite de leurs responsabilités.

Le juge des Comptes ne peut retenir la responsabilité du comptable de rattachement dès lors que ce dernier a satisfait à l'ensemble des obligations auxquelles il est astreint dans la surveillance de la caisse d'avances.

C'est pourquoi, la Cour des Comptes française a annulé l'arrêté du Conseil de préfecture qui avait mis en jeu la responsabilité du receveur municipal de Villars, alors même que ce dernier avait effectué, quoique en vain, les diligences réglementaires pour obtenir les justifications d'emploi de l'avance versée à un régisseur (10 avril 1933 Charpentier).

De plus, le comptable de rattachement n'est pas juge de la réalité de la dépense mais de la production, par le régisseur, de justificatifs réguliers.

En effet, « quand les pièces justificatives d'emploi de l'avance, rapportées dans les délais, présentaient toutes les apparences de la régularité et de la sincérité, le comptable qui les a admises n'a manqué

a aucun des ses devoirs » (25 mars 1925. Lacombe, comptable du comité départemental des mutilés et réformée de LOZERE).

2°) La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public de rattachement en matière de régie de recette

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable de rattachement en matière de régie de recette sanctionne l'inobservation des obligations de surveillance et de contrôle du régisseur.

En effet, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable de rattachement est engagée en cas de déficit :

- s'il n'effectue pas les contrôles nécessaires sur les opérations des régisseurs : l'article 15 du décret n°2003.657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat les soumet au contrôle du comptable de rattachement.

- s'il ne réclame pas le reversement des sommes encaissées : l'article 8 du décret précité dispose que « les régisseurs justifient au comptable assignataire, au minimum une fois par mois, les recettes encaissées par leurs soins ou lorsque le plafond de l'encaisse arrêté dans l'acte de création de la régie est atteint ».

La responsabilité du comptable de rattachement est subsidiaire et conditionnelle et fondée sur l'obligation de surveillance dont il est chargé à l'égard du régisseur de recettes.

Cette responsabilité ne doit être mise en jeu si le comptable de rattachement a satisfait régulièrement ses obligations de surveillance et de contrôle vis-à-vis de la régie. C'est ainsi que la Cour des comptes s'est gardée à diverses occasions de mettre à la charge du comptable de rattachement les montants de déficit ou de détournements ayant affecté des régies.

II. Divergences jurisprudentielles et doctrinales relatives à l'extension de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable de rattachement aux opérations des régisseurs

Le caractère subsidiaire et conditionnel de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable de rattachement soulève des divergences

jurisprudentielles et doctrinales du fait de son inadéquation avec le critère fondamental du contrôle juridictionnel des comptes : la responsabilité objective du comptable public.

A. La remise en cause de la responsabilité subsidiaire et conditionnelle du comptable de rattachement.

La jurisprudence financière a longtemps considéré que le comptable public est exclusivement chargé du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses et de la conservation des fonds et valeurs des collectivités publiques.

Ainsi, toute régie ne constitue qu'une sorte de prolongement de la caisse du comptable de rattachement auquel doivent être imputés les déficits constatés dans les régies.

En conséquence, « toute somme dûment versée par un redevable entre les mains du régisseur est réputée entrée dans la caisse de la commune (...) si, par la suite, elle est détournée par le régisseur, sa disparition se traduit par un déficit dans la caisse même du receveur »² qui doit en assumer le débet.

De même s'agissant de la régie d'avances, la jurisprudence financière considère que « le comptable qui a versé des avances à un régisseur, est responsable des dépenses payées par voie de régie »³. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de rattachement est automatiquement engagée sans tenir compte de leurs conduites ou de leurs diligences. Ainsi la seconde chambre de la Cour des Comptes constitua en débet les comptables du Muséum national d'histoire naturelle⁴ alors même qu'aucune faute ne pouvait leur être imputée.

Amené à se prononcer, sur ce contentieux, le Conseil d'Etat a considéré que « la Cour des comptes, qui est compétente pour juger les comptes des comptables publics, ne peut légalement fonder les décisions qu'elle rend dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle, à l'exclusion

2 Cour des comptes, 30 oct. 1952, Sieur Levêque, receveur municipal de la Roche-Posay, Rec. Comptes p.62

3 C. Comptes, 27 mai 1948, Sieur Goutier, receveur percepteur des communes de Cosne-d'Allier et Sauvagny, Rec.comptes p.48

4 C. Comptes, 4^e Ch 14 Fév 1979 et 15 Fév 1980, Maurice, ancien receveur de Fort de France, Rec. C. comptes p.60

notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés »⁵. Ainsi, l'appréciation du comportement fautif ou non du comptable de rattachement ne serait de mise que dans la procédure administrative de mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des comptables publics⁶. On assiste ainsi à une incohérence ou une dualité des approches d'appréciation qui met en péril l'unicité du système de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics qui a fait s'interroger F. Fabre : « Comment admettre que les mêmes faits (un déficit de caisse ou des détournements constatés dans une régie) puissent, indifféremment, être ou non matière à une mise en débet du comptable, selon que la décision sera prise par le ministre, qui ne manquera pas de retenir à sa décharge l'absence de faute, ou par le juge des comptes ?⁷ ».

La solution à cette incohérence du système serait d'assujettir le régisseur coupable de malversations à la juridiction du juge des comptes par une déclaration de gestion de fait.

Ainsi, la responsabilité du comptable de rattachement ne serait retenue que s'il a manqué à ses obligations ou s'il s'est gardé de signaler les agissements du régisseur indélicat.

Par contre, elle peu être mise en jeu par le Ministre chargé des Finances dans les conditions cumulatives d'un manquement du comptable de rattachement à son obligation de surveillance combiné à un défaut du régisseur de combler le déficit constaté.

B-Controverses relatives aux incidences de la décharge de responsabilité ou la remise gracieuse des régisseurs sur les comptables de rattachement.

L'incidence d'une décharge de responsabilité du régisseur(ou une remise gracieuse) sur la responsabilité du comptable de rattachement est diversement appréciée. Par divers arrêts⁸ la Cour des

Comptes française a eu à estimer que le comptable de rattachement ne saurait être mis en débet à la suite d'une décision ministérielle de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse en faveur du régisseur.

Toutefois l'arrêt Blémont⁹, la Cour des Comptes a considéré que la remise gracieuse obtenue du Ministre des Finances par le régisseur n'emportait aucune conséquence sur la responsabilité du comptable de rattachement.

Cette appréciation, confirmée par le Conseil d'Etat¹⁰ a été contestée par la doctrine, notamment par MM Lascombe et Vandendriessche qui estiment que « la remise accordée au régisseur apurant le compte du régisseur apure du même coup le compte du comptable dont la régie n'est que le prolongement ...¹¹. »

Cette divergence a motivé la parution en France d'un décret¹² pour clarifier la situation des comptables publics vis-à-vis du juge des comptes en évitant la mise en cause systématique de leur responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de déficits constatés à la charge d'un régisseur auquel il a été accordé remise gracieuse ou décharge de responsabilité. L'article 1^{er} de ce décret dispose : « les sommes allouées en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse aux régisseurs ou celles dont ceux-ci ont été déclarés responsables mais qui ne pourraient pas être recouvrées ne peuvent être mises à la charge du comptable assignataire par le juge des comptes ou par le ministre sauf si le débet est lié à une faute ou une négligence caractérisée commise par le comptable public à l'occasion de son contrôle sur pièces ou sur place. »

5 CE. Ass. 20 nov.1981 Ministre du Budget c/ Rispaill et autres, Rec CE p.434 ; Rev Trésor 1982, p195. Concl. Bacquet

6 CE 31 oct. 1930, Lacouture, Rec C.E p.878, CE 8 mars 1935, Guette, Rec CE p.310, CE 28 mai 1948, Levy, Rec CE p.239 ; CE 13 mars 1957 Matieux Barbier, Rec. CE p.166

7 Francis J. Fabre, les grands arrêts de la jurisprudence financière, p.249

8 C. comptes, 25 mai 1989 et 17 mai 1990, Cheylan et Cettour, comptes de l'établissement public du parc national du Mercantour, Rec comptes 1989, p.48 ; C. comptes 28 sept. 1994 et 12 oct. 1995, Demoiselle G... et Dame S..., comptes du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Créteil, Rev. Trésor 1996, p.249

9 C.comptes, 23 mars 1988, Blémont, agent comptable du conservatoire des arts et métiers. Rec . C. comptes p.40 conclusions contraires du procureur général ; le courrier juridique des finances 1997, n°78, p.6

10 CE sect. 28 Fev. 1997, Ministre de l'économie et des Finances et du budget c/M Blémont, Rev Trésor 1997, p.742, obs Lacombe Michel et Vandendriessche Xavier.

11 Lascombe Michel et Vandendriessche Xavier, commentaire sous ca sect. 28 février 1997 revue Trésor 1997, p.741

12 Décret n°2004-737 du 21 juillet 2004 modifiant le décret n°66-850 du 15 novembre 1966 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs.

Dettes publiques et pression fiscale



Alioune DIOUF
Doctorant en économie et
Inspecteur du Trésor

Contexte et justification

L'ensemble des pays du Sud d'une manière générale et en particulier ceux de la zone UEMOA, aspirent à la croissance et au développement économique. Ce processus de croissance ou de développement s'il est effectif se déroule dans un environnement qui ne fait pas omission des autres objectifs de la politique économique qui ont trait à la recherche d'une certaine stabilité des prix, la réalisation des équilibres notamment au niveau des comptes extérieurs et intérieurs, sans omettre la protection de l'environnement qui a, en partie, fait apparaître de nos jours la notion de croissance durable. En effet, la plupart des pays en développement et notamment le Sénégal ont connu ces dernières années des déséquilibres budgétaires importants (Ghura, 1998 ; Chambas, 2005). Ce qui introduit une forte contrainte sur l'offre des biens publics.

Aujourd'hui, le Gouvernement vise le relèvement significatif de la croissance économique à la faveur d'un environnement international plus porteur et la poursuite de la mise en œuvre des politiques engagées dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergent (PSE).

Ainsi, il nous paraît opportun de mener une réflexion sur deux modes de financement importants du PSE à savoir l'endettement public et la fiscalité qui met en exergue un des piliers importants des efforts internes à réaliser pour la réussite du plan.

Les déficits sont – ils devenus plus préoccupants ?

L'évolution des déficits publics et des dettes publiques est un sujet constant de préoccupation notamment dans les pays en développement comme le Sénégal, pour plusieurs raisons :

Les taux d'endettement publics ne cessent de croître à un rythme assez soutenue après les baisses

consécutives aux annulations dans le cadre de l'Initiative des Pays pauvres très endettés (PPTTE) et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Les niveaux atteints par la dette publique soulèvent ainsi des questionnements quant aux risques de tomber dans le cercle vicieux de l'endettement. Il convient alors de chercher les moyens de stabiliser cette évolution. Deux leviers s'offrent à ce niveau : accroître les ressources en agissant sur la fiscalité, ce qui peut entamer les performances du secteur privé ou réduire les dépenses, ce qui affecte les comportements de consommation et d'épargne. Les méthodes et la vitesse de réduction des déficits sont donc devenues des enjeux importants.

Le niveau des déficits a sans doute un effet d'éviction de la demande privée, en raison de la place des besoins de financement de l'Etat sur les marchés financiers.

Puisqu'il est difficile de réduire les dépenses publiques qu'elles soient d'investissement ou de transfert, la limitation des déficits est souvent passée par la hausse de la pression fiscale. Celle-ci peut atteindre des niveaux désincitatifs et pénalisants.

Des contraintes institutionnelles nouvelles sont apparues, par exemple avec l'UEMOA. Il est raisonnable qu'en Union Monétaire, il y ait coordination et contrôle des déficits publics. Cependant, les gouvernements souhaitent limiter l'effet négatif sur l'activité des politiques budgétaires restrictives. Cet effet sera faible si la baisse de la dépense publique est compensée par la hausse de la dépense privée, ce qui dépend naturellement des anticipations des consommateurs.

L'endettement public est un important levier de financement mais les risques qu'il comporte

doivent être pris en charge

L'augmentation du niveau de la dette publique a déplacé le débat sur la charge fiscale et l'efficacité des politiques publiques. Prélèvements obligatoires et dettes publiques apparaissent en effet comme des modes de financement partiellement substituables, de sorte que l'analyse économique s'interroge sur les avantages ou les inconvénients éventuels du recours à l'emprunt et sur la question de savoir qui en supporte la charge effective. Il provoque en effet des mécanismes de transfert entre agents économiques sur le court terme et le long terme.

Dans le court terme, le financement de la dépense publique par l'emprunt engendre une redistribution des richesses au sein d'une même génération, si bien que les comportements de consommation et d'épargne en sont modifiés. Pour certains économistes, l'emprunt (comme l'impôt) induit une ponction de pouvoir d'achat et une substitution des préférences publiques aux préférences privées nuisible à l'efficacité du système économique. D'autres avancent au contraire que l'emprunt permet de « lisser » l'évolution des taux d'imposition et d'éviter d'accroître la charge fiscale pesant sur les ménages dont la propension à consommer est élevée. Il procurerait en outre un supplément instantané de richesses favorable à la croissance. Or les débats contemporains se sont précisément concentrés sur l'effectivité de ce supplément de richesse.

S'appuyant sur le théorème d'équivalence¹, l'économie standard considère que l'émission d'emprunt ne procure aucune richesse supplémentaire, mais a un impact équivalent à celui de l'impôt. Les agents économiques sont en effet capables d'anticiper le supplément d'impôt qui sera rendu nécessaire par le remboursement de la dette de sorte qu'ils ajustent leurs comportements d'épargne. Dans le cas des transmissions intergénérationnelles en particulier, les individus savent qu'ils transmettent à la fois des actifs et une dette fiscale si bien qu'ils capitalisent le remboursement de la dette et le paiement des intérêts par un legs supplémentaire. Il n'y aurait donc pas de transfert de richesses des générations

futures vers les générations présentes et la politique d'emprunt public serait inefficace.

Toutefois, l'hypothèse d'équivalence est vivement critiquée notamment parce qu'elle présume l'illusion fiscale, ne prend pas en compte les évolutions démographiques, l'effet multiplicateur de la dépense induite et suppose que les transferts intergénérationnels sont régis selon un modèle altruiste. En outre, les tests économétriques (que nous ne présenterons pas ici) dont elle a fait l'objet ne permettent pas de la valider.

Il est donc probable que l'emprunt public entraîne un transfert intergénérationnel de richesses, avec les avantages instantanés qui ont été décrits. Mais ces inconvénients ne doivent pas être négligés. Ceux – ci sont de deux ordres :

L'émission d'emprunts publics est susceptible de peser sur différentes grandeurs, taux d'épargne, taux d'intérêt, et donc taux d'investissement et de croissance.

Quant au stock de la dette, il pose la question de la politique budgétaire à mener pour assurer son remboursement. En effet, il faut souligner que lorsque les taux d'intérêt sont supérieurs au taux de croissance² la charge d'intérêt risque d'augmenter de manière explosive. Il conviendrait donc en situation d'endettement public de conduire une politique budgétaire (et donc fiscale) soutenable. Une politique budgétaire est dite soutenable lorsque la valeur actualisée des soldes budgétaires permet de rembourser la dette publique initiale. En dépit des débats de nature théorique et sur la portée empirique du concept de soutenabilité, il inspire les critères de convergence en matière d'endettement instaurés au sein de l'UEMOA.

2 Qui permet l'augmentation des recettes fiscales **Documents de base** Chambas Gérard ; (2005); «Afrique au sud du Sahara- Mobiliser des ressources fiscales pour le développement»; *Economica*. Ghura, D. A. D.; (1998); "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa - Effects of Economic Policies and Corruption" ; *IMF Working Papers 98/135*, International Monetary Fund. J.M MONNIER ; Les prélèvements obligatoires. Patick ARTUS ; Déficit publics : Théories et pratique.

1 Attribué à Ricardo

Un médiateur du crédit pour les Etats endettés ?



Pr. Abdoulaye SAKHO
Agrégé des Facultés
de droit
UCAD-CRES

Introduction

Les différentes crises qui frappent l'économie mondiale jouent un rôle de révélateur et d'accélérateur de difficultés latentes dans les rapports sociaux contemporains. Tous les acteurs aussi bien les Etats (Grèce), les entreprises (Enron) que les simples citoyens (« homeless », « indignés ») sont concernés¹.

Mais, au-delà de difficultés passagères, la question qui vient de plus en plus à l'esprit est celle-ci : n'est-on pas en face d'une véritable crise du système que certains s'évertuent très vite de qualifier de « faillite » ou de « fin » d'un modèle, le modèle capitaliste ? En effet, les remises en cause touchent aussi bien le fonctionnement du marché que celui de l'entreprise.

Pour faire face, les solutions sont nombreuses et variées. Certaines ont pris la forme de manifestations de masses dans la rue et les places publiques². Dans la sphère du droit, les solutions classiques ne semblent pas avoir résolu le problème³. Ce sont des modèles totalement nouveaux frisant l'hérésie, au regard du mode de fonctionnement traditionnel de l'Etat, qui

sont en train de s'imposer... A l'image de la régulation⁴ qui amène à poser la question de savoir si on est en face d'une réforme ou d'une distorsion de l'Etat ?⁵

En réalité, ces crises impriment à nos institutions un statut quelque peu déroutant, au regard du fonctionnement idéal type de la démocratie représentative. Par exemple, si, en tant que régime politique, la démocratie représentative se présente comme la panacée, il est remarqué que, de plus en plus, elle est en train de dépérir comme forme de société, du fait de la croissance des inégalités qui pourraient, à terme, la faire vaciller comme modèle universel⁶.

De la même manière, les institutions de règlement des litiges subissent une mutation jusque dans leurs fonctions traditionnelles : les modes privilégiant la conciliation⁷ gagnent du terrain au détriment des solutions consacrant la prééminence d'un droit sur un autre. Ce dernier aspect n'est certainement pas une mauvaise chose et, surtout, ne date pas des différentes crises financières à répétition depuis quelques décennies. En effet, en 1992 déjà, sur la demande du Médiateur de la République du Sénégal, une équipe d'experts indépendants a eu pour charge de scruter les rapports entre les banques et leurs clients. Cette étude, commanditée suite aux nombreuses difficultés des emprunteurs à rembourser le crédit octroyé,

1 Une littérature abondante existe à ce propos. Voir spécialement pour la grande presse, le n° 136 du magazine « Manière de voir » (Aout-Septembre 2014) publié par « Le Monde diplomatique » intitulé « CHANGER LA VIE : MODE D'EMPLOI ». Cette publication se donne pour objet, selon les propres mots de l'éditorialiste, Mona Chollet, de témoigner que, face à « la débâcle des forces politiques progressistes, la crise écologique, l'omniprésence des discours réactionnaires, la montée des haines en tout genre..., les catastrophes, si spectaculaires soient elles, ne résument pas l'état du monde ..., (et que) l'énergie mise par des millions d'individus à résister aux fléaux divers, qui menacent l'humanité, leur obstination à imaginer des solutions, à ébaucher les contours d'une société plus juste et plus désirable, leur ardeur à nouer des solidarités pour expérimenter d'autres modes de vie interdisent de désespérer ».

2 Raphael Kempf, De Londres à Santiago, la révolte des déclassés, Le Monde diplomatique, Mai 2012.

3 La plupart de ces mesures viennent des Etats-Unis et ont été reprises, dans leurs principes par les autorités de régulation des autres pays occidentaux : renforcement des obligations d'information des dirigeants de sociétés, instauration d'administrateurs indépendants dans les conseils, réorganisation des cabinets d'audit et des incompatibilités entre leurs diverses activités. *La crise bancaire et la régulation financière*, Avis du Conseil Economique et Social français 2009, La Documentation française 2009.

4 De nouvelles autorités sont instituées, et les moyens et compétences des autorités financières accrus. V. *Le rôle du conseil d'administration dans la chute d'Enron*, Rapport du sénat américain, préparé par la Sous-Commission permanente d'enquête de la Commission des affaires gouvernementales, Sénat des Etats-Unis, 8 juillet 2002. 107^e Congrès, 2^e Session- Rapport 107-70.

5 Marie Anne Frison Roche, *Autorités Administratives Incomprises*, La Semaine Juridique, Edition Générale, n°48, 29 novembre 2010 ; Ngor Ngom, Thèse de Doctorat d'Etat, Réflexion sur un phénomène récent en Afrique : les autorités administratives indépendantes, UCAD, Dakar, 2001

6 Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Seuil, 2011.

7 Thiam Cheikh Tidiane, Faut-il créer un ombudsman au Sénégal ? Annales Africaines, 1983-1985, p. 57 ; Ngaidé Moustapha, Pourquoi un médiateur au Sénégal ? RIPAS n° 25-26, 1991, p.151

était déjà la preuve que le traitement judiciaire des questions du crédit n'est pas la panacée. On était dans les premières années de la création du Médiateur⁸. Les citoyens lui ont tout de suite fait confiance dans la résolution de leurs différends avec l'administration et... fait insolite dans le règlement des litiges de droit privé, ce qui n'était pas dans son champ de compétence. Après réflexion, le Médiateur de l'époque, le magistrat Ousmane Camara, a jugé utile de s'intéresser à cette question des relations entre banquiers et clients⁹.

De cette intervention du médiateur dans les rapports de droit privé, je tire deux conclusions : d'une part, le système qui était mis en place pour combattre l'impayé a failli¹⁰, d'autre part, les difficultés des emprunteurs de crédit ne datent pas des crises financières¹¹, même si ces dernières ont eu un effet amplificateur. Il fallait donc une nouvelle génération de mesures pour

trouver des solutions aux problèmes ainsi amplifiés¹².

Certaines sont prises pour améliorer la gouvernance financière et, d'autres viennent pour défendre la solvabilité des emprunteurs en venant en aide aux plus fragiles d'entre eux grâce à une réduction des effets de l'augmentation des défauts de paiement. C'est aussi durant cette période de crise financière que la France choisit de créer le dispositif de la médiation du crédit destiné à aider les entreprises qui rencontrent des difficultés dans leurs relations avec leurs partenaires financiers¹³.

On voit ainsi que ce sont les difficultés économiques qui conduisent à l'élargissement du champ de compétence du médiateur. D'abord, au Sénégal, un an après la mise en place du médiateur datant de 1991, même si c'est la réforme de 1999¹⁴ qui autorise expressément cette possibilité de contribuer à l'amélioration de l'environnement de l'entreprise. Puis, en Europe, spécialement en France, au plus fort de la crise financière, en Octobre 2008, on institue la médiation du crédit aux entreprises. Finalement, il est possible de considérer la médiation comme une solution aux difficultés issues des crises financières pour la double raison suivante : (1) les interventions du médiateur se révèlent positives et, (2) la perspective d'élargir encore plus son champ d'intervention aux difficultés des Etats donne à la médiation un avenir radieux

I - La médiation atténue les effets des crises financières.

Il faut partir de l'expérience sénégalaise de 1992 et de l'expérience actuelle de la France pour se rendre compte de la positivité de la médiation pour certaines victimes des difficultés économiques notamment des

8 C'est à l'occasion du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'Etat qui s'est tenu à Dakar le 29 octobre 1990 qu'est officiellement annoncée la création de l'institution Médiateur de la République au Sénégal.

9 Le juge Ousmane Camara a fait preuve de réalisme en considérant que la règle de droit était plus une technique qu'une finalité et, qu'en conséquence, elle doit être au service des hommes et non l'inverse. De ce point de vue, le premier Médiateur de la République du Sénégal contribuera à nous faire admettre qu'il ne faut pas avoir du droit une vision immanente, voire quasi biblique ou coranique.

10 Abdoulaye Sakho, *Les procédures légales de recouvrement des créances*, Intervention au Forum de l'Association Professionnelle des Banques de l'UEMOA sur le thème « *La banque et la Justice* », Niamey, février 2001. A ce propos, le dispositif du droit du recouvrement des créances, sous nos cieux, est éparé, malgré l'effort consistant à regrouper, dans un texte unique, les dispositions relatives à l'exécution forcée en vue du recouvrement des créances : il s'agit de l'Acte Uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution. L'approche serait d'ailleurs réductrice, si elle se limitait à ce seul texte. En effet, si la connaissance des procédures d'exécution est indispensable, il est bien évident que la satisfaction que recherche un créancier, pour obtenir paiement, aura davantage de chances d'être procurée, même tardivement, si ce créancier dispose de certaines garanties ; c'est l'objet de l'Acte Uniforme portant organisation des sûretés (AUPOS). A ces deux textes, il faut ajouter un autre issu du système UEMOA : je veux nommer la Loi Uniforme sur les Instruments de Paiement (Loi n°9613 du 28 août 96 - Sénégal) qui contient des procédures spécifiques destinées à convaincre un débiteur de régler son créancier. Ce n'est pas tout, car le Droit des Faillites se donne aussi pour vocation de payer les créanciers du débiteur failli : c'est l'Acte Uniforme sur les Procédures Collectives d'Apurement du Passif. Ainsi, on voit que les sources du droit du recouvrement sont nombreuses.

11 A.Sakho, M.Sakho et Mohamet Ali, *Etude sur les relations banques/clients*, Commanditée par le Médiateur de la République, Dakar 1992, Etude évoquée dans le deuxième rapport annuel du Médiateur de la République.

12 Les crises financières notamment la faillite d'Enron, la crise des « subprimes » vont être à l'origine d'une série de mesures et de recommandations. V. not. *Les leçons d'Enron. Capitalisme, la déchirure*. Dirigé par Marie Anne Frison Roche, Ed. Autrement, 2003 ; *La crise des « subprimes »*, Rapport du CAE français, La Documentation française, 2008.

13 V. entre autres documents, *La médiation du crédit aux entreprises, Dossier de presse*, juillet 2013, site du Ministère de l'économie et des finances français.

14 Article 2 de la loi du 29 janvier abrogeant et remplaçant la loi du 11 février 1991 instituant un médiateur de la République) qui dispose : « *Le Médiateur de la République est en outre investi d'une mission générale de contribution à l'amélioration de l'environnement institutionnel et économique de l'entreprise, notamment dans ses relations avec les administrations publiques ou les organismes investis d'une mission de service public* ».

crises financières.

A – L'expérience sénégalaise de l'intervention du médiateur dans les relations banque/client

Au début des années 90, dans les pays de l'Ouest africain, les difficultés proviennent non pas des spéculations financières mais plutôt des difficultés climatiques (sécheresse) et du comportement anticoncurrentiel des acteurs puissants particulièrement les banques. Par exemple, au Sénégal, à cette époque le marché bancaire est devenu oligopolistique, suite à une restructuration drastique imposée par les autorités. En effet, l'ensemble du secteur bancaire public et parapublic disparaît emportant dans son sillage les banques d'investissement (SOFISREDIT, BSK et SONABANQUE) dont la mission originelle était de suppléer les insuffisances de l'USB et de la BNDS² (Banques publiques de développement) qui étaient les deux banques du secteur étatique. Il ne restera que des banques commerciales, filiales de groupes bancaires dont la maison mère est située en Europe. Et ces banques étaient au nombre de cinq. Dans un tel contexte, des pratiques peu orthodoxes du point de vue commercial ne manquèrent point. Ce sera le déclenchement de l'intervention du Médiateur de la République qui était assez souvent saisi, mais ne pouvait intervenir du fait de la limitation légale de ses pouvoirs aux « réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat ».

Ces pratiques concernaient l'entente anticoncurrentielle sur les conditions de banques et, particulièrement, sur les tarifs des services et autres commissions prélevés sur les clients. Elles concernaient aussi le régime des intérêts qui rémunéraient le fonctionnement des comptes bancaires. Il n'y avait ainsi aucune concurrence entre banques qui ont même poussé le luxe jusqu'à signer entre elles un document intitulé « protocole bancaire » et qui contenait les tarifs de la place de Dakar. Une dépêche d'agence rendant compte d'une récente rencontre entre la BCEAO et l'Association Professionnelle des Banques et Etablissements financiers nous laisse dubitatif quant à la concurrence sur le marché bancaire. Nous en donnons la teneur dans l'encadré qui suit.

«Les présidents des Associations professionnelles des banques et établissements financiers (APBEF) de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), ont, lors d'une rencontre mercredi à Dakar avec le gouverneur de la Banque centrale des Etats de

l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), marqué leur adhésion aux exigences de renforcement de la transparence de leurs conditions débitrices. Selon M. Al Amine Lô directeur des activités bancaires et du financement de l'économie à la BCEAO, qui faisait le compte rendu de la rencontre, cette adhésion concerne notamment "une compréhension harmonisée au sein de la profession du mode de calcul de leur meilleur taux débiteur appliqué à la clientèle ". En outre, avance M. Lô, les présidents des APBEF ont pris note de la proposition de la BCEAO relative à la publication par les banques de leur taux de base bancaire dans un délai maximum d'une semaine après chaque modification des taux directeurs de la BCEAO. Lors de la rencontre entre le gouverneur de la BCEAO et les présidents des APBEF de l'UEMOA, il a été convenu d'arrêter une liste des services bancaires dits de base à offrir par les établissements de crédit à titre gracieux et ceux pour lesquels une tarification modérée sera appliquée. "La Fédération des APBEF (FAPBEF) transmettra des propositions à la BCEAO en vue de l'édiction par la Banque Centrale de la liste des services concernés qui entrera en vigueur au début de l'année 2014 ", affirme M. Lô. Il en est de même de la transparence de la tarification des services bancaires. Sur ce point, le directeur des services bancaires de la BCEAO avance qu' il a été convenu que les APBEF transmettront pour avis à la BCEAO au cours du premier trimestre 2014 les résultats des concertations au sein de la profession bancaire en vue de proposer une nomenclature minimale harmonisée des frais et commissions appliqués par les établissements de crédit à leur clientèle ».source APA. (MS/cat/APA 2013-11-20 19:41:51).

Donc, pour les clients, aucune alternative, et cela conduit à des situations iniques à l'image¹⁵ de celle de cet emprunteur qui donna en garantie hypothécaire une maison d'une valeur deux fois supérieure à son prêt et qui, malgré le remboursement du principal, continue à être poursuivi pour une somme équivalente, alors que sa maison adjugée par le tribunal à la banque a été vendue à plus du double de la somme initialement prêtée. A l'examen, il s'est avéré que le gonflement de la dette était dû au jeu des intérêts débiteurs.

Suite aux recommandations du Médiateur, recommandations fondées sur les conclusions de l'étude susvisée, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique

¹⁵ Reproduite dans l'étude précitée sur « Les relations entre les banques et les clients ».

de l'Ouest (BCEAO) va interdire le protocole bancaire (comme un outil d'entente anticoncurrentielle) et, va mieux réglementer les conditions de banque. De son côté, le législateur sénégalais prône une plus grande attention aux conditions de la vente judiciaire des immeubles donnés à titre de garanties hypothécaires. Ce que l'OHADA reprendra dans l'Acte uniforme sur les voies d'exécution.

B – La pratique française de la médiation du crédit¹⁶

Au moment où l'État apporte son soutien aux banques pour éviter le risque systémique généré par la faillite de la banque Lehman Brothers aux États-Unis, au plus fort de la crise financière en octobre 2008, fut créée la Médiation du crédit aux entreprises comme un dispositif gratuit, rapide et confidentiel proposé pour aider les entreprises qui rencontrent avec leurs partenaires financiers, des difficultés de financement et/ou d'assurance-crédit.

La Médiation du crédit est un dispositif de proximité. Elle est conduite dans chaque département, dans le respect des règles de confidentialité et du secret bancaire, par les Médiateurs du crédit départementaux¹⁷. Son intervention auprès des établissements bancaires est validée par un Accord de place établi avec la Fédération Bancaire Française (FBF).

Ce dernier formalise une série d'engagements pour permettre le traitement des dossiers en médiation dont, notamment, l'engagement de maintenir, pendant la durée de la médiation, l'enveloppe de leurs concours bancaires et de ne pas exiger de garanties personnelles ou réelles supplémentaires.

De son côté, la Médiation du crédit s'engage à fonder ses recommandations sur une analyse financière et comptable de chaque entreprise qui la saisit et à ne pas demander aux partenaires financiers des concours qui leur feraient courir un risque anormal.

La Médiation du crédit est ouverte à toute entreprise, quelle que soit sa taille ou son secteur d'activité, dès lors que ses établissements financiers refusent ou résilient un financement lié à une activité professionnelle. Elle est aussi accessible aux entreprises qui rencontrent des difficultés d'assurance-crédit.

La Médiation du crédit a vocation à rétablir le dialogue entre l'entreprise et ses partenaires financiers et à maintenir ou instaurer une relation de confiance. Elle

a pour objet de favoriser la compréhension mutuelle et de rechercher des solutions communes.

Les chiffres clés depuis le lancement du dispositif en novembre 2008

(Chiffres arrêtés au 30 juin 2013)

- **39 575** entreprises ont saisi le Médiateur du crédit
- **32 033** dossiers acceptés
- **28 043** dossiers ont été instruits et clos
- Le taux des **médiations réussies s'établit à 62%** en nombre de dossiers
- **17 314 entreprises** confortées dans leur activité
- **4,8 milliards d'euros** de crédit (hors écrasement de dettes) débloqués
- **311 494 emplois** préservés ou confortés

Quelques exemples de témoignages d'entreprises en médiation

(Source : dossier de presse 2013).

I

Cette entreprise familiale spécialisée dans la création et le développement des tracteurs enjambeurs « environnementaux » et d'autres machines viticoles a rencontré des problèmes de financement dus notamment à l'autofinancement de son développement depuis plusieurs années.

De surcroît, elle ne communiquait pas suffisamment avec ses banquiers qui, ne bénéficiant pas d'une bonne visibilité sur sa situation financière, ont dénoncé ses lignes de crédit à court terme.

Les dirigeants de l'entreprise font appel au Médiateur du crédit qui prend contact avec ses partenaires financiers et préconise la réalisation d'un audit externe. L'audit révèle des fondamentaux économiques satisfaisants, mais une situation financière assez dégradée.

Afin de répondre à tous les besoins de l'entreprise, le Médiateur associe aux travaux d'autres acteurs économiques (actionnaires, CCSF, Conseil régional, OSEO) qui travaillent de concert afin de mettre en place les solutions suivantes :

- **la consolidation des capitaux propres par un apport des actionnaires de 900 k€ ;**
- **le maintien des concours bancaires et une transformation d'une partie de ces concours en crédit**

¹⁶ Les développements qui suivent sont tirés du « Dossier de presse 2013 de la médiation du crédit » précité.

¹⁷ Ce sont les directeurs de la Banque de France en Métropole, et les directeurs des instituts d'émission en Outre-mer

à moyen terme bénéficiant d'une garantie OSEO;

- la restructuration des prêts accordés par le Conseil Régional ;

- la mise en place d'un moratoire des dettes sociales et fiscales ;

- le recrutement d'un contrôleur de gestion afin de mieux contrôler les coûts et d'améliorer la communication financière.

Aujourd'hui, grâce à l'intervention de la Médiation du crédit qui a permis d'impliquer tous les intervenants, l'entreprise a pu se restructurer et poursuivre son activité avec la confiance de ses partenaires financiers.

II

En 2012, un concessionnaire reçoit une commande importante de 120 véhicules utilitaires, livrables en quatre temps, pour un client algérien. La commande est préparée et le dirigeant envoie la première livraison de 30 véhicules à son client qui lui règle en temps et en heure.

Cependant, la date de la deuxième livraison coïncide avec les élections législatives en Algérie.

Le contexte politique changeant génère des difficultés au niveau local - le port est saturé et toute importation supplémentaire est refusée par les douanes rendant ainsi la livraison impossible.

Devant l'impossibilité d'envoyer les véhicules à son client, et ayant réglé son fournisseur dans les délais, le dirigeant se trouve avec une impasse de trésorerie de 750 k€.

Ses problèmes de trésorerie sont exacerbés par la réduction par une de ses banques de sa facilité de caisse de 270k€. Devant un refus de son banquier de réinstaurer la totalité de cette somme, l'entreprise fait appel au Médiateur du crédit.

Suite à l'intervention de ce dernier, la banque accepte finalement de transformer la facilité de caisse en prêt à court terme remboursable sur 24 mois, permettant ainsi au dirigeant de passer ce cap difficile.

Après quelques mois, la situation en Algérie s'est débloquée. L'entreprise a pu assurer la livraison de

ses véhicules à son client et rétablir ainsi sa situation de trésorerie.

II – Les crises financières donnent une légitimité à l'élargissement du champ d'intervention de la médiation.

Au-delà des entreprises et des ménages (relation de droit privé), cet élargissement s'applique aussi aux Etats emprunteurs.

A – Médiation et relations de droit privée

En 1992, le médiateur de la République du Sénégal est intervenu dans le champ des relations de droit privé alors que la loi lui assignait un champ d'intervention déterminé : les réclamations des administrés face à l'administration. La France quant à elle, institue un médiateur pour la sauvegarde de la relation de crédit entre la banque et l'entreprise.

Ce type d'intervention ne correspond pas forcément au schéma idéal type de la séparation des pouvoirs dans la démocratie représentative : le Médiateur appartient à l'administration et ne peut, en principe, intervenir dans le champ de compétence du pouvoir judiciaire. Mais les mutations successives des différentes institutions, suite aux crises et à l'apparition de nouveaux acteurs, impriment au paysage économique un visage et un mode de fonctionnement si original qu'on assiste à un glissement des modes de gestion des conflits du judiciaire vers le consensuel. La médiation, la conciliation et l'arbitrage se sont imposés dans le champ des litiges commerciaux¹⁸.

La nouveauté, semble-t-il, est que la crise financière actuelle a fait du Médiateur de la République, un acteur principal en matière économique. Ainsi, plus rien ne s'oppose à une intervention du médiateur (personnage de droit public) dans le champ des acteurs économiques qui sont en proie à des difficultés, notamment, de remboursement de leurs dettes.

En réalité, le Médiateur de la République pourrait jouer un rôle très important dans le domaine économique et, en cas de crise, être l'arbitre entre les différents acteurs économiques, mais également, et surtout, entre l'administration et ces mêmes acteurs. La généralisation de ce rôle permet de contourner

18 Abdoulaye Sakho, *Le droit de l'arbitrage dans l'espace OHADA*, Communication au XVIII^e colloque sur les études américaines, Université de Dakar, 2000.

la dictature de ces remèdes consistant à toujours identifier une faille du système et à adopter une loi comme on place une rustine sur une chambre à air de vélo, sans jamais remettre en cause le système. Au lieu de réparer, il faut repenser¹⁹. Le contexte dans lequel évolue l'Etat moderne amène à la « fondation d'un champ » au sens où l'entendait Pierre Bourdieu²⁰

B - La médiation et l'activité financière de l'Etat

Comme victimes potentielles des crises financières, les ménages et les entreprises ne sont pas seules. Les Etats ne sont pas à l'abri. La question de la médiation dans la résolution des difficultés des Etats peut donc être posée. Elle n'est point hérétique et devrait même être mise en parallèle avec la manière dont fut résolue la question de l'« arbitrabilité » des litiges dans lesquels les Etats sont impliqués. Interdits d'arbitrage à l'origine, les Etats se sont de plus en plus vu ouvrir les portes de ce mode alternatif de résolution des litiges, dès lors que leur rôle économique ne faisait plus l'ombre d'un doute²¹.

Aujourd'hui, les Etats font de plus en plus recours au marché financier pour leurs programmes de développement, notamment, des infrastructures. Ils empruntent de plus en plus et ne sont donc pas totalement couverts contre les risques que font courir les marchés financiers. Comme les particuliers et les entreprises, ils sont endettés²² notamment par le recours aux Institutions de Bretton woods pour les pays en développement surtout. Lorsque ces Etats ne peuvent faire face à leur passif, il est impossible de les déclarer en faillite et d'ouvrir une procédure collective contre eux comme de simples entrepreneurs...

Seule la voie de la négociation ou renégociation de la dette est ainsi ouverte. Mais négocier avec

le prêteur sans intermédiaire pourrait se révéler désastreux pour l'emprunteur. Et c'est ce qui se passe généralement pour les Etats des pays en développement qui n'hésitent pas à qualifier les solutions préconisées par les organismes prêteurs de « diktat » d'autant plus que certaines de ces solutions sont susceptibles d'entraîner des soulèvements dans les pays concernés²³.

Pour ces raisons, la voie de la médiation au niveau international doit pouvoir être scrutée²⁴. Ce ne serait qu'une révolution symbolique au sens de Pierre Bourdieu qui disait que « les révolutions symboliques établissent de nouvelles catégories de perception et de connaissance qui deviennent si naturelle, si évidentes, qu'elles rendent difficilement pensables la violence de la rupture qu'elles ont instaurées »²⁵.

La difficulté proviendrait-elle de la manière d'imposer ce Médiateur du crédit aux Etats ? Ce Médiateur, devrait-il être une Autorité Administrative Indépendante au niveau mondial ? L'idée est lancée. Pourquoi ne pas commencer à en débattre ici et maintenant car, au-delà de son action quotidienne de recherche de solutions pour les entreprises qui la saisissent, la Médiation contribue, à sa mesure, à la lutte contre la crise et au retour à une croissance équilibrée ?

19 Marie Anne Frison Roche, *Les leçons d'Enron*, ouvrage précité.

20 Pierre Bourdieu, *Sur Manet, Une révolution symbolique*, Seuil/Raisons d'agir, « Cours et travaux », 2013.

21 *Ordre public et arbitrage*, Ndiaw Diouf et Abdoulaye Sakho, Revue Edja, 1988.

22 Les Etats se comportent comme n'importe quel acteur économique dans les marchés financiers. C'est ce que souligne un article du Monde Diplomatique de Novembre 2013 consacré à la Cour des Comptes en France : « Le recours délibéré des Etats à l'endettement et la montée en puissance du financement obligataire impliquent de procurer aux investisseurs les informations qu'ils exigent déjà des entreprises sur leurs engagements ou leurs situations patrimoniales. Depuis 2006, la Cour certifie la fiabilité de ces données auprès des marchés financiers, comme le fait un commissaire aux comptes à destination des actionnaires ». Sebastien Rolland, *La Cour des comptes, cerbère de l'austérité*.

23 La Grèce en a fait l'amère expérience encore tout récemment. Jason Manolopoulos, *La dette odieuse : Les leçons de la crise grecque*, Pearson, 2012.

24 Dès lors que la régulation des marchés financiers mondialisés semble relever du domaine de l'impossible : la réglementation prudentielle dans le secteur bancaire, un meilleur contrôle des agences de notation qui sont de véritables nids de conflits d'intérêts, un contrôle des marchés dérégulés et une plus grande transparence des marchés n'ont pas suffi.

25 Cité par Roger Chartier, Professeur au Collège de France, *Bourdieu au miroir de Manet*, le Monde des livres, . 2013.

L'expérience de la rémunération du service public au Sénégal

Pour définir le **concept de rémunération du service public et partager sa mise en œuvre pratique au Sénégal**, il convient de présenter les spécificités de la politique **économique et sociale** de l'Etat et ses incidences financières (I) avant d'aborder les faits générateurs susceptibles potentiellement de conduire à la justification du versement d'une compensation financière(II).

I) Le rôle spécifique de l'Etat et ses incidences :

L'analyse de l'évolution de la politique économique et sociale au Sénégal montre que l'Etat providence contextuel à la période des indépendances est marqué par la volonté des nouveaux Etats de créer un tissu économique moderne. L'Etat devient ainsi le principal investisseur dans des entreprises publiques évoluant dans un environnement peu concurrentiel. Ces entreprises intervenaient aussi bien dans les services publics de base à forte connotation sociale (eau, électricité, transports, télécommunication etc.) que dans les activités purement marchandes. Cette omniprésence de l'Etat se justifie en partie par la volonté de rendre accessibles les services publics de base et d'améliorer incidemment le niveau de vie des populations. Le souci de la rentabilité de l'entreprise est ainsi de fait relégué au second plan et conduit à couvrir sur une longue période des déficits d'exploitation cumulés. Ces derniers sont d'ailleurs largement expliqués par l'évolution dans des secteurs peu concurrentiels ne favorisant pas l'application de standards de gestion optimale. L'accumulation sur une longue période de déficits d'exploitation a rendu ces entreprises peu viables et a conduit dans le cadre des politiques d'ajustement structurel initiée au milieu des années 80 à un processus de désengagement. Les politiques de privatisation ont ainsi permis la mise en œuvre d'une stratégie de retrait systématique de l'Etat du secteur concurrentiel et de restructuration des entreprises concessionnaires de missions de service public. Cette politique a pour effet immédiat la réduction des déficits budgétaires de l'Etat grâce à la baisse importante des subventions accordées à ces entreprises désormais privatisées, restructurées ou liquidées.

La présence de l'Etat est désormais davantage circonscrite aux services publics de base avec dans certains cas une mise en concession de l'activité marchande (contrat d'affermage dans le cas de la SDE). Le souci de maintenir accessibles ces services sociaux de base et éviter l'aggravation de la pauvreté a conduit à systématiser le versement de compensation par l'Etat. C'est le cas de la SENELEC depuis plusieurs années. Ainsi, l'action de l'Etat

pour le maintien de tarifs sociaux dans le cas de la SENELEC a conduit au versement de subventions annuelles importantes destinées à compenser les déficits d'exploitation. Toutes proportions gardées, le même phénomène est constaté dans le secteur des transports (DAKAR DEM DIKK, PTB, COSAMA, Liaison maritime Dakar Gorée etc.), de l'assainissement (ONAS), de l'information et de la communication (Le Soleil, APS, RTS), des postes (SN La Poste) etc.

Ainsi, face à l'impossibilité de mettre fin à cette politique de subventions compte tenu du tropisme social caractérisant la politique économique de l'Etat, c'est une stratégie d'affinement qu'il faudra mettre en œuvre en permettant à celui ci d'optimiser ces ressources. Cette option doit conduire de façon systématique à se donner les moyens d'extraire des **éléments de compensations toutes les inefficacités internes à l'entreprise**. Dans le cas de la SENELEC, un contrat de performance doit en principe aider à optimiser le compte d'exploitation de la société de façon à éviter que l'Etat ne subventionne des inefficacités et inefficiences inhérentes au fonctionnement de l'entreprise. Dans notre exemple, seuls les facteurs externes susceptibles d'impacter le compte d'exploitation seront pris en compte (cours du brut par exemple). Dans cette optique, le changement de paradigme revient à imposer à toutes les entreprises concessionnaires de service public l'adoption de standards de gestion moderne impactant leur rentabilité, optimisant les montants de compensation, réduisant les dotations budgétaires allouées par l'Etat ainsi que les déficits budgétaires de celui ci. Ainsi, idéalement, dans le cadre de cette stratégie, aucune subvention ne doit être versée à une entreprise légalement constituée sans que ce ne soit à l'appui de l'analyse du compte d'exploitation et de l'application de modèles de calculs éprouvés par les simulations appropriées. Tenant compte de l'impact immédiat en termes de rationalisation budgétaire, l'Etat pourra ainsi se donner le moyen d'élaborer des logiciels adaptés à ces modèles. Cette approche que l'Etat doit généraliser dans toutes les entités autonomes publiques ou privées bénéficiaires de subventions ou autres transferts est en réalité le gage pour franchir un nouveau cap dans la précision et la scientificité de la programmation budgétaire.

En somme, l'encadrement des conditions pour bénéficier de la rémunération du service public à travers l'identification des faits générateurs facilitera du moins



Amadou Tidiane GAYE
Directeur du Secteur
Parapublic (DGCPT)

en partie une rationalisation des inscriptions budgétaires au titre 4 et au titre 6.

L'exposé de ces faits générateurs constitue en outre un prétexte pour partager l'expérience du Sénégal en la matière.

II) Les faits générateurs liés au versement de la rémunération du service public :

La pratique au Sénégal s'inspire des situations spécifiques suivantes :

- la première situation, c'est quand l'Etat empêche pour des raisons sociales un ajustement des tarifs imposés par une évolution des réalités économiques. Ainsi, lorsque l'Etat ne souhaite pas l'application de la vérité des prix dans un secteur à forte incidence sociale et non soumis à la libre concurrence, c'est à lui de supporter le coût de la différence entre le tarif imposé et le tarif d'équilibre ou le prix réel du marché ;

- la deuxième situation est la conséquence d'une intervention conduisant à réduire les tarifs appliqués afin de faciliter l'accès au service public pour une part plus importante de la population. En pareil cas, c'est à l'Etat de compenser le manque à gagner pour l'entreprise concessionnaire ;

- la troisième situation, c'est celle résultant de l'exercice du pouvoir régalien poussant l'Etat à modifier totalement ou partiellement la consistance du service rendu toutes choses étant égales par ailleurs. Autrement dit, à tarif égal, le coût supplémentaire généré par la modification de la nature du service rendu doit être supporté et compensé par l'Etat ;

- on peut aussi noter un autre cas tout aussi fréquent conduisant beaucoup d'entreprises concessionnaires de missions de service public à réaliser des investissements importants a priori non rentables pour elles mais ayant un impact social éminemment profitable pour l'Etat et les usagers du service public. Cela peut être le cas lorsqu'un concessionnaire étend son réseau de prestations de service jusque dans les coins les plus reculés du pays. Une société comme la SN Poste participe ainsi au maillage du territoire et à la politique d'aménagement quant elle exerce dans une zone où son activité est largement déficitaire. Un effort de recensement doit être fait à ce niveau pour permettre à toutes les entreprises concernées de bénéficier d'une compensation financière adéquate.

Au demeurant, dans le cas de figure le plus récurrent, l'objet de la rémunération du service public, c'est de « rembourser » la subvention indirecte faite aux usagers du service public et effectuée au travers de l'application de tarifs fixés par les organes de régulation et qui sont souvent éloignés de la vérité des prix appliquée dans le

secteur concurrentiel.

Ainsi, le concept de rémunération du service public peut être appréhendé au sens strict comme une compensation financière versée par l'Etat à une entité autonome privée ou publique concessionnaire d'une mission de service public non soumis aux règles de concurrence et rendu aux usagers en contrepartie de l'application de tarifs à caractère social ne couvrant pas ou couvrant juste le coût de revient unitaire.

Au sens large, l'objet de la rémunération de la mission de service public devrait porter sur toute action ou mesure initiée par une entreprise concessionnaire en faveur des usagers du service public compte non tenu du caractère déficitaire ou non de l'activité et en considération des seules retombées à caractère social identifiées dans les objectifs de la politique économique et sociale de l'Etat.

Au final, le calcul et le versement systématique et généralisé des compensations financières dans des délais rapprochés correspond à un instrument de régulation économique majeure aussi bien du point de vue de l'utilisateur ou du consommateur que de celui de l'entreprise. Il permet en effet :

- de garantir un équilibre social en facilitant l'accès aux services sociaux de base et en maintenant si nécessaire artificiellement une certaine qualité de vie ;

- de ne pas mettre en péril la vie des entreprises en résorbant les déficits d'exploitation qui naissent de cette politique. Cette mesure induit concomitamment le maintien des emplois et incidemment d'un certain pouvoir d'achat.

Toutefois, compte tenu des mesures de cadrage macroéconomique appliquées sous la forte impulsion des partenaires techniques et financiers, les marges de manœuvres pour la mise en œuvre d'une politique sociale volontariste et budgétivore s'amenuisent. Cette tendance doit pousser l'Etat à favoriser les politiques de l'offre en lieu et place de celles de la demande par la promotion du privé national (accès au financement des PMI PME, encadrement et politique volontariste pour une meilleure compétitivité des entreprises par l'optimisation des coûts de production.). Des entreprises plus performantes au niveau national et international (exportations) créent les conditions d'une croissance économique durable ayant un impact infiniment plus important sur le niveau de vie et l'accès aux produits ou services de consommation de masse. La compétitivité des entreprises par un accompagnement permanent de l'Etat est donc la clé pour l'avènement d'une société de consommation de masse rendue possible par les économies d'échelle réalisées. Ce résultat permet à l'Etat de s'éloigner de l'économie artificielle marquée par une politique de subventions dont la facture ne peut être durablement supportable.

Reflexions sur le déploiement d'agents du Trésor à la DGID

« Le capitalisme a suscité les progrès de la production mais aussi ceux de la connaissance, et ce n'est pas un hasard. L'égoïsme et la concurrence restent hélas plus puissants que l'intérêt général ou que le sens du devoir. En Russie on ne peut même pas obtenir un bon morceau de pain. Sans doute suis-je trop pessimiste sur les entreprises étatiques ou communautés similaires mais je n'y crois guère. La bureaucratie réalise la mort de toute action. »
Albert Einstein

« Production et travail », dans Comment je vois le monde (1934-1958), Albert Einstein éd. Flammarion, coll. « Champs », 1989 [1979] (ISBN 2-08-081183-5), chap. 2 « Politique et pacifisme », p. 85

Déploiement d'agents du Trésor à la DGID, les limites d'une proposition

Dans le *Mémoire de politiques économique et financière* soumis par le Gouvernement de la République du Sénégal au Fonds monétaire international le 6 janvier 2014¹, il a été envisagé, au titre des « mesures visant à augmenter les recettes », « l'affectation d'une quarantaine d'agents du Trésor à la Direction générale des Impôts et des Domaines (DGID) ».

Cette mesure se justifierait par le « sous effectif » dont la DGID souffrirait.

Elle devrait se décliner par la « définition d'une stratégie de résolution des arriérés fiscaux avant la fin de janvier 2014 ; un audit exhaustif des crédits de TVA avant la mi-2014 et une utilisation plus active de toutes les sources d'information et du NINEA ».

En son temps, le Syndicat des Impôts² s'était opposé à cette décision qui était, selon ses termes, « de nature à jeter le discrédit à la fois sur la DGID et sur

les corps de métiers qu'elle regroupe³ ».

Au-delà des réactions passionnées que peut susciter une telle décision, il est utile de poser le débat sans parti pris.

Dans cette perspective, le présent article, nous offre l'opportunité d'analyser les motifs évoqués par le Gouvernement pour justifier son engagement

(1). La même occasion, nous a servi de prétexte pour mettre le doigt sur les contraintes du recouvrement des recettes fiscales au-delà de la polémique factuelle (2).

Il ne s'agira pas pour nous de discuter la légalité d'une telle décision ; l'Etat, en sa qualité d'employeur, ayant certainement la possibilité de déployer ses agents dans un cadre autre que celui de leur destination naturelle ; que leur présence soit ou non justifiée par les besoins du service ou qu'ils aient ou non les compétences requises.

1. Une motivation peu convaincante

La décision envisagée repose sur le sous effectif de la DGID (a) et postule, en filigrane, une plus grande aptitude des agents du Trésor à tenir les bureaux de recouvrement (BR) de la DGID (b). L'un dans l'autre, ces considérations manquent de pertinence à plusieurs égards.

a. Le sous effectif, un mal partagé

Le postulat de départ pour justifier « l'affectation d'une quarantaine d'agents du Trésor à la Direction générale des Impôts et des Domaines (DGID) » repose sur le constat de « sous effectif » dont souffrirait l'administration fiscale.

Si tant est qu'il existe, le manque de personnel ne



Elimane POUYE
Inspecteur des Impôts
Vérificateur au Bureau de
Contrôle Spécialisé n°1
Direction du Contrôle fiscal
et du Renseignements
Chargé des revendications
du Syndicat des Impôts

1 <http://www.imf.org/external/np/loi/2013/sen/fra/120513f.pdf> voir aussi le site du Ministère des finances : <http://www.finances.gouv.sn>

2 Syndicat Autonome des Agents des Impôts et des Domaines, en abrégé le SAID

3 Communiqué du SAID

peut pas être invoquée, de façon appropriée, comme une cause des “contreperformances” de la DGID en matière de recouvrement.

Au titre du premier semestre 2014, les effectifs de l’administration fiscale ont connus une hausse de près de 30% du fait d’une vampirisation jamais observée de son personnel (plus de 400 agents recrutés sur titre!).

La plupart de ces agents sont, soit non formés, soit sous formés, soit mal formés, soit dont la formation n’a aucun rapport avec le profil de l’emploi occupé.

Dès lors, la vision déformée de « sous effectif » de la DGID résulte fatalement de l’inadéquation entre les recrutements opérés et les besoins (exprimés).

Aussi, on ne peut y remédier durablement et efficacement par le déploiement « *d’agents du Trésor à la DGID* ».

De surcroît, il semblerait que la DGCPT n’est pas mieux pourvue que la DGID en terme de personnel eu égard aux modes de recrutement similaires de leurs agents.

Enfin, cinq ans après le transfert du recouvrement de la DGCPT à la DGID, la perspective d’une réorientation des missions et compétences de la DGCPT semble plus pertinente que de vouloir confiner les cadres supérieurs et moyens du Trésor aux tâches de recouvrement ; métier dans lequel leurs homologues de la DGID ont fait la preuve de leurs aptitudes.

- b. De l’aptitude technique des agents de la DGID à gérer leurs bureaux de recouvrement.

Certainement, la motivation de fait qui puisse justifier le déploiement au niveau de l’Administration fiscale d’agents du Trésor est la compétence prêtée à ces derniers en ce qui concerne le recouvrement des impôts directs d’Etat émis sur rôle, compétence qu’ils ont acquise à travers leurs cursus de formation professionnelle et une longue pratique administrative.

Qu’à cela ne tienne. Sur le plan de la formation, la DGID a déjà entamé son rattrapage. En effet, depuis un certain temps, les élèves inspecteurs et contrôleurs des impôts de l’ENA reçoivent au cours de leur formation initiale des enseignements en matière de recouvrement d’impôts directs. A ces enseignements, il faut ajouter les séances de

renforcement de capacités régulièrement organisées à l’intention des préposés aux BR, toutes hiérarchies confondues.

De même, sur le plan de l’expérience, il convient de rappeler, au demeurant, que les comptables de la DGID ont toujours assuré le recouvrement des impôts directs d’Etat issus du contrôle, sur la base d’un titre de perception qui représente, à l’instar du rôle, un titre exécutoire.

Par ailleurs, les BR de la DGID gèrent un champ de compétence qui déborde le périmètre très réduit des impôts directs d’Etat. Il s’agit entre autres, de la formalité de l’enregistrement, du recouvrement des impôts et taxes indirects, etc., toutes choses sur lesquelles aucune autre administration ne dispose de ressources humaines ayant des aptitudes techniques avérées.

C’est pourquoi, la déclinaison de l’orientation du Gouvernement paraît très curieuse. En parlant de la « *définition d’une stratégie de résolution des arriérés fiscaux avant la fin de janvier 2014* » à côté d’ « *un audit exhaustif des crédits de TVA avant la mi-2014* » et d’une « *utilisation plus active de toutes les sources d’information et du NINEA* », le Ministère a du mal à mettre en cohérence sa stratégie et les moyens utilisés.

Au-delà de la carte de l’opposition des deux administrations que la tutelle veut créer fictivement pour faire passer une mesure loin d’être pertinente, il y’a lieu de poser le débat sur les contraintes dans le recouvrement des recettes budgétaires.

2. Les contreperformances du recouvrement, un mal à diagnostiquer

La gestion des BR pose assurément aux comptables de la DGID des difficultés.

En fait, c’est trahir un secret de polichinelle que de dire que les actions des chefs de BR sont inhibées au quotidien par l’intervention de mains invisibles au service de lobby politico affairistes⁴, qui pour bloquer le recouvrement de prises en charge dûment établies, qui pour accorder des moratoires ridicules sans égard à la solvabilité des débiteurs.

La performance des services de recouvrement passera nécessairement par la plénitude des responsabilités

4 La DGID et la caste d’intouchables, article P.A.Niang in « Vision Mag » n°2/juillet 2014, p18

des acteurs.

D'abord, il y a lieu de noter que si les chefs de BR de la DGID connaissent des difficultés dans l'accomplissement de leurs missions cela tient moins à leur inaptitude professionnelle qu'aux contraintes juridiques, organiques et fonctionnelles dans lesquelles ils exercent leurs responsabilités (a). Dès lors, toute volonté de changement doit nécessairement être précédée par une évaluation du transfert du recouvrement (b).

a. Des contraintes juridiques et organiques congénitales

Ces contraintes ont été soulevées, in limine litis, par le rapport qui a précédé le transfert de recouvrement. En voici un extrait assez illustratif :

« La tenue de la comptabilité implique une grande variété de tâches à exécuter et de documents à manipuler. En pratique, le comptable principal est souvent obligé d'intervenir dans le travail du comptable secondaire pour s'assurer du correct accomplissement des travaux de comptabilisation ainsi que de la conformité des pièces à produire. Cela fait que le rattachement entre ces deux fonctionnaires, de nature comptable mais pas hiérarchique, doit tout de même se traduire par un rapport empreint d'un minimum d'autorité du principal sur le secondaire. *Il serait illusoire de concevoir que ce rapport d'autorité, qui est quelque fois mis à mal entre comptables mêmes de la DGCPT, puisse réellement exister entre fonctionnaires de deux administrations différentes. La distance qui existera forcément entre les comptables supérieurs du Trésor et les comptables secondaires de la DGID va compliquer de façon substantielle l'environnement ainsi que l'exécution des tâches de comptabilisation, avec tous les risques que cela entraîne sur les délais de production de même que la qualité des documents comptables* ».

Dans ses propositions, le rapport précisait que « le schéma consistant à laisser aux receveurs de la DGID un statut de comptables secondaires, comptablement rattachés à des comptables principaux situés au Trésor, présente des limites ». Aussi, a-t-il indiqué que « le transfert de compétence implique des ruptures que la DGID devra nécessairement assumer, le maintien d'un lien comptable plutôt artificiel semblant soulever plus de difficultés qu'il n'apporte de remèdes ».

Fatalement, le Ministère de l'Economie et des Finances, en empruntant cette voie sans issue, est rattrapé aujourd'hui par l'histoire.

Dès lors, il est illusoire de vouloir améliorer les performances des BR par un simple changement d'hommes alors que les causes structurelles des blocages restent en l'état. Les meilleurs agents du Trésor, mis dans des conditions identiques de travail, ne feront pas davantage de résultats.

Qui plus est, l'existence d'une double hiérarchie sur le chef de BR (celle du comptable supérieur ou celle du supérieur hiérarchique⁵) est une curiosité juridique née de la transposition des textes lors du transfert du recouvrement. En effet, dans la pratique le Directeur du recouvrement, qui n'occupe qu'une position administrative, est considéré, à tort ou à raison, comme le supérieur hiérarchique qui signe, aujourd'hui, les états exécutoires habilitant ainsi les Chefs de BR à engager les procédures de contraintes. L'ancrage institutionnel du comptable principal de rattachement du Chef de BR à la DGCPT n'est pas de nature à faire fonctionner la chaîne comptable à plein régime par un exercice plein et entier de l'autorité comptable du principal sur le secondaire.

Dès lors, plutôt que de greffer des agents d'autres administrations dans un système qui garde ses faiblesses congénitales, la réflexion doit s'orienter vers le parachèvement du transfert du recouvrement qui présente un goût d'inachevé.

b. L'absence d'évaluation du transfert du recouvrement

Depuis plus d'une décennie, le Ministère de l'Economie s'est engagée dans un cycle permanent de réformes à la fois de ses structures que de ses instruments de travail. Plusieurs réformes ont été initiées de façon ininterrompue. A ce jour, aucune de ces réformes n'a fait l'objet d'une évaluation (quantitative et qualitative) objective officielle qui identifie les facteurs bloquants et les mesures correctives nécessaires.

Sans aucun doute, la volonté de parachuter des agents du Trésor à la DGID relève de cette logique qui n'opèrera, en définitive, aucun changement qualitatif attendu de ces mutations devenues chroniques.

Un changement aussi important devrait

5 Cf. article 657 du CGI

systématiquement être précédé par un diagnostic rigoureux des difficultés des BR de la DGID pour que la thérapie soit efficace.

Singulièrement, les réalisations de la DGID, en termes de recouvrement des droits perçus par voie de rôle, dont elle a reçu le transfert, devraient être évaluées. Des recoupements auxquels nous avons procédé, il n'est pas établi que, sur la ligne « impôts directs d'Etat sur rôle », les recouvrements ont connu des contreperformances ou que la DGID a été moins performante par rapport à la situation ex-ante.

Conclusion

Au-delà de la simplification des procédures administratives et des mutations dans le système de gestion financière de l'Etat qu'induit le transfert du recouvrement, la gestion des carrières a été également au cœur de cette problématique.

Pendant longtemps, les agents des Impôts se plaignaient de l'étroitesse des structures de la DGID qui n'offraient pas de postes de responsabilités à des cadres supérieurs.

Dans un contexte de massification des effectifs, il était urgent d'élargir le portefeuille de responsabilités au sein de la DGID pour assurer à ses agents un plan de carrière cohérent avec des échelles diversifiées et lisibles au moment où les corps des autres administrations financières avaient la possibilité de se mouvoir au sein du département de l'Economie et des Finances et des autres Ministères.

En définitive, la réforme envisagée ne répond pas aux défis posés d'une véritable modernisation des deux administrations afin que celles-ci puissent satisfaire les besoins de leurs usagers, de l'Etat et de leurs personnels.

Les plans de développement stratégiques et les contrats de performance qui en émanent ne sont pas des fins en soi. Les questions qui touchent au management de nos administrations doivent être discutées et partagées avec tous les acteurs.



Radioscopie du « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées de l'Administration du TRESOR(DGCPT) à l'Administration des Impôts et Domaines(DGID)

« Les pensées sont exemptes d'impôt »

William CAMDEN (1551 - 1623), historien, géographe et archéologue anglais.

Considérations introductives

C'est un exercice incontestablement compliqué, voire téméraire pour un Inspecteur du Trésor que de devoir se livrer, cinq années après le « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées, de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) à la Direction générale des Impôts et des Domaines (DGID) à un examen critique de cette réforme cruciale qui, à bien des égards, a changé l'architecture **organisationnelle** du système de gestion du régime d'émission et de perception des impôts.

Radioscopie du « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor à la Direction Générale des Impôts et des Domaines

Il est vrai, face à ce qui, *ab initio*, a été vécu par une frange importante des personnels du Trésor comme une humiliante spoliation, le risque est réel de voir les réflexions qui suivent faire l'objet d'une lecture à travers le prisme déformant des considérations de corporatisme, de parti-pris et de critique subjective.

Pour conjurer donc ces risques, il est important, d'entrée de jeu, de souligner que l'Inspecteur du Trésor est d'abord un cadre sénégalais ; que le comptable direct du Trésor est avant tout responsable d'un service public et que l'institution du Trésor n'existe que dans la mesure où elle est une composante de l'administration sénégalaise.

Dès lors, le propos de cet article n'est pas de servir



Alassane DIA
Inspecteur principal du Trésor
Trésorier-payeur régional
de Fatick

un plaidoyer ou un discours *pro domo* ou de tirer des salves de critiques sur quelques cibles que ce soient, mais, plutôt, d'apporter une contribution à la réflexion sur la formulation et la conduite des réformes en faisant ressortir les insuffisances de celle ayant justement eu pour objet le « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées.

Les pouvoirs publics ont les prérogatives régaliennes de prendre les orientations qu'ils estiment être les meilleures dans la conduite des politiques publiques.

On peut cependant émettre des réserves sur certains choix et autres orientations, notamment, à l'aune des exigences de l'Etat de droit, tant il est vrai qu'en partant des faits on peut pour dire le droit et qu'inversement, en partant du droit on peut caractériser les faits.

C'est ainsi que la réforme qui a été portée en 2008 – 2009 en matière de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées est problématique pour plusieurs raisons :

- Le « transfert » ne s'est pas opéré conformément aux règles de droit applicables ;
- Le « transfert » ne s'est pas effectué dans des conditions optimales ;
- Il est impropre voire inexact sur la base de la « théorie du transfert » de présenter la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées comme ayant été avant la date historique du 1^{er} janvier 2009 (repère structurel¹) une compétence relevant strictement des

1 La date du 1^{er} janvier 2009 a été retenue comme étant le « repère structurel » de la réforme du « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées dans la lettre d'intention du Mémoire de Politiques économiques et financières du Gouvernement du Sénégal adressée au Fonds Monétaire international le 30 mai 2008. Dans le cadre de cet article nous retiendrons cette date comme étant le repère temporel de démarcation entre les périodes d'avant et d'après « transfert ».

missions de la DGCPT : d'hier à aujourd'hui, la réalité est beaucoup plus complexe et renvoie à une compétence partagée entre des administrations interdépendantes et complémentaires.

1/ Rappels sur les conditions du « transfert »

Dans la lettre d'intention de son Mémoire de Politiques économiques et financières en date du 30 mai 2008, adressée au Directeur général du Fonds monétaire international², le Gouvernement du Sénégal a pris l'important engagement d'« adopter avant le 31 octobre 2008 l'ensemble des textes légaux et réglementaires nécessaires pour le transfert effectif de la compétence du recouvrement des impôts directs d'État du Trésor à la DGID, à compter du 1er janvier 2009 (repère structurel) ; notamment : le Code général des Impôts, le décret portant règlement général sur la comptabilité publique et les arrêtés relatifs à l'organisation la DGID et de la DGCPT. »

Avec cet engagement pris dans le cadre du Programme économique et financier de transférer la compétence de recouvrement des impôts directs d'État et taxes assimilées le Sénégal a choisi de remettre en cause le principe fondamental, hérité du droit financier français, de séparation (et d'indépendance) des ordonnateurs et des comptables.

Il s'est agi, en l'occurrence, de vider de sa substance la déclinaison opérationnelle en matière de recettes de la séparation des fonctions d'assiette et des fonctions de recouvrement de l'impôt.

En remettant en cause ce principe de séparation qui a, pendant des décennies, constitué la pierre angulaire de l'exécution budgétaire des organismes publics, les pouvoirs publics ont choisi de faire le pari que « l'intégration des fonctions d'assiette et de recouvrement au sein d'une même entité facilitera la lutte contre la fraude fiscale ainsi que la sauvegarde des recettes³. »

Il faut, cependant, souligner le caractère assez discutable des motivations avancées à l'appui de cette réforme et des modalités de sa mise en œuvre :

- en s'interrogeant sur les énonciations se rapportant à la « lutte contre la fraude et la sauvegarde des recettes fiscales » ;

- en restituant dans son contexte cet engagement qui allait connaître un début d'exécution le 1^{er} janvier 2009 ;

- en faisant ressortir de façon très nette les conditions très singulières d'une mise en œuvre aux antipodes des principes et règles qui fondent l'État de droit en général et des règles du droit fiscal et de la comptabilité publique en particulier.

1.1/ « La lutte contre la fraude fiscale » :

La fraude fiscale est définie comme étant une « soustraction illégale à la loi fiscale de tout ou partie de la matière imposable qu'elle devrait frapper »⁴.

Elle peut également, de façon accessoire, être liée, comme c'est le cas dans le droit fiscal français, à « l'organisation d'une insolvabilité ou d'un obstacle au recouvrement »⁵.

En tout état de cause, la fraude fiscale tient plus de la dissimulation de tout ou partie de la matière imposable que d'une infraction au paiement de l'impôt déjà émis.

Si l'on s'en tient à la définition, ci-dessus, il est clair que même si la lutte contre la fraude fiscale appelle une solidarité et une synergie des actions de tous les services de l'État, elle concerne quand même au premier chef les services d'assiette et non les services de recouvrement qui, en l'occurrence, après prise en charge des titres de perceptions rendus exécutoires, ont la responsabilité de recouvrer par des encaissements directs ou des réductions de prises en charges, l'impôt émis, seulement l'impôt émis, et tout l'impôt émis.

1.2/ « La sauvegarde des recettes » :

La question de la « sauvegarde des recettes » interpelle, d'une certaine manière, les faiblesses supposées ou réelles du réseau des comptables directs du Trésor en matière de recouvrement des impôts directs d'État et taxes assimilées.

Il faut le souligner, les services fiscaux et les services du Trésor se sont souvent aimablement tirés dessus quand il s'est agi de poser le problème des faibles niveaux de réalisation : les uns indexant l'inefficacité des services de recouvrement, les autres dénonçant la mauvaise qualité des émissions des services d'assiette.

2 Document consulté sur le site web du Fonds monétaire international : www.imf.org

3 Lettre d'intention, Mémoire de politiques économiques et financières du 30 mai 2008.

4 Lexique des termes juridiques 13^{ème} édition, Dalloz, 2001

5 LAMARQUE, Jean ; NEGRIN, Olivier ; AYRAULT, Olivier : Droit fiscal général, Litec, 2009, page 987

C'est à ce niveau de l'analyse qu'il faut pointer du doigt l'une des insuffisances congénitales du « transfert » : cette réforme d'envergure qui concerne des administrations phares aux missions stratégiques a été effectuée sans aucune étude digne de ce nom.

Une telle étude aurait permis d'évaluer, sans aucun parti-pris, les forces et les faiblesses de chaque administration, les déterminants des niveaux de réalisations des objectifs d'assiettes et de recouvrements assignés aux services et les meilleures perspectives de réformes à entreprendre par un transfert de compétences ou toutes autres formules de nature à favoriser une meilleure santé financière de l'Etat.

1.3/ Un « transfert » commandé par un contexte économique et financier difficile

Le « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées est intervenu dans un contexte où, l'Etat du Sénégal en butte à des faiblesses budgétaires extrêmes était quasiment au bord du gouffre (peut être même au **fond** du gouffre puisqu'il était en cessation de paiement).

En effet, au cours de la période 2007 – 2008, le Sénégal a fait face à des chocs exogènes violents qui ont eu des conséquences domestiques tout aussi insoutenables :

- la crise financière et bancaire mondiale partie des USA, avec l'effondrement du **marché américain des crédits hypothécaires** (crise des « subprimes ») qui s'est propagée au reste de la planète ;
- les hausses vertigineuses des prix des produits agricoles de base (riz, blé, maïs, etc.) et des denrées alimentaires de première nécessité qui, la forte montée de l'inflation aidant (elle a culminée à 7,5%⁶), ont induit une détérioration du climat social et la mise en œuvre de mesures d'urgence dont certaines (qui n'ont pas toujours été efficaces) ont inopportunément entamé la capacité financière de l'Etat (suspensions des droits et taxes sur les produits alimentaires au cordon douanier) ;
- la flambée des cours sur le marché international des prix du pétrole ces derniers ayant pulvérisé tous les records historiques : à titre d'exemple on peut

rappeler que **le prix du baril de Brent de la Mer du nord** s'établissait en juillet 2008 à Londres à 133,49 USD alors que le prix du baril de pétrole américain a atteint à la même période 144,27 USD à New-York ;

- l'essoufflement financier de l'Etat qui en a découlé ; le Gouvernement ayant été obligé de continuer dans sa logique de subventions massives dans le secteur de l'énergie (électricité et gaz domestique) ;
- L'accumulation concomitante d'arriérés au titre de la dette intérieure qui s'est conjuguée à des avances de trésorerie elle mêmes associées à des dépenses sans couvertures budgétaires ;

En définitive, il ressort de ce qui précède que le « transfert » de la compétence relève de causes autrement plus importantes que les faiblesses supposées ou réelles des services de recouvrement de la DGCPT.

2/ Le « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées a-t'il été conforme aux lois et règlements ?

La réponse à cette question est NON. Malheureusement.

La conduite de cette réforme majeure n'a donné lieu, à notre connaissance, qu'à des modifications superficielles apportées à un seul texte réglementaire : le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Lesdites modifications sont intervenues avec la signature du décret n° 2008-1224 du 30 octobre 2008 modifiant le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique dont le rapport de présentation présentait les données du problème en deux phrases « *Le Gouvernement du Sénégal a décidé de transférer progressivement, à compter du 1er janvier 2009, la compétence du recouvrement des impôts directs d'Etat aux comptables de l'Administration fiscale.*

Il devient donc nécessaire de modifier les dispositions de certains articles du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la comptabilité publique relatifs à l'exercice de la compétence du recouvrement des impôts directs par les comptables directs du Trésor ».

Elles ont ainsi portées, pour certains articles, sur la suppression de mots ou de groupes de

6 http://dpee.sn/IMG/pdf/102_Note_de_Conjoncture_novembre_2008_1_.pdf, page 9

mots (« Trésor », « comptables du Trésor » ou d'introduction de nouveaux mots ou groupes de mots « supérieur hiérarchique du comptable chargé du recouvrement », « directeur général des Impôts et des Domaines », etc.

Le Gouvernement, de façon délibérée, ou par omission, ne s'est pas (re)présenté devant le législateur pour donner toute sa légitimité, toute sa régularité et toute sa force à cette réforme.

En effet, les dispositions de l'article 67 de la Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, qui indique de façon péremptoire que « la loi fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures », faisait du recours au législateur une obligation incompressible.

La constitution indiquait donc clairement la démarche qu'il fallait suivre en modifiant, notamment :

- la loi...fiscale, précisément la loi n° 92 -40 du 9 juillet 1992 portant Code Général des Impôts, modifiée notamment par la loi n° 2004- 12 du 6 février 2004, portant réforme du Code général des Impôts ;
- la loi n° 73-14 du 20 janvier 1973 fixant les modalités de recouvrement des impôts directs et taxes assimilées.

Ces textes de lois, qui continuaient d'appartenir au corpus juridique et à habilitier les comptables directs du Trésor à recouvrer les impôts directs d'Etat et taxes assimilées, n'ayant été ni abrogés, ni modifiés par le législateur sénégalais, il est permis d'affirmer que les modifications apportées par le décret n° 2008-1224 du 30 octobre 2008 modifiant le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique étaient nulles et de nuls effets.

Les conséquences en sont, pour le moins, cataclysmiques : du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012, avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2012- 31 du 31 décembre 2012 portant code général des impôts, les recouvrements d'impôt directs d'Etat et taxes assimilées ont été effectués en violation de la loi.

C'est pourquoi, tout au long de ce texte, **le terme « transfert »** a été enfermé dans des guillemets. En fait de transfert de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées, il eût été certainement plus exact de parler de « déportation » ou de « téléportation quantique ».

Peut être ne faudrait-il pas en faire un drame, cinq années après le « transfert », mais il faut souligner, avec force, le caractère fondamental des questions de compétence, d'incompétence et de gestion de fait, ainsi que des conséquences qui en découlent dans la validité ou la nullité des actes posés par les fonctionnaires dépositaires des prérogatives de puissance publique.

Dans quelles conditions alors le juge des comptes a-t-il été amené à valider le compte général de l'administration des finances (CGAF) de chacune de ces années budgétaires ?

Comment l'Assemblée nationale de la République du Sénégal n'a-t-elle pas pu se rendre compte qu'elle a voté des lois de règlements en violation des lois qu'elle a elle-même adoptées ?

Au fond, le Juge des Comptes et le législateur ont-ils voulu faire preuve de mansuétude et de bienfaisance envers l'Etat ?

Certes, l'erreur est humaine mais elle est aussi souvent « souveraine ».

3/ A quoi renvoie la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées de la DGCPT antérieurement au « repère structurel » ?

Il me semble utile de poser cette question et d'y apporter deux réponses (point n'est besoin ici de s'appesantir sur la définition de l'impôt direct qui n'est rien d'autre que le prélèvement supporté par la personne physique ou morale au nom de laquelle l'impôt a été assis) :

- Typologie des impôts de la sphère de compétence :

On distingue : i) l'impôt sur les sociétés (IS), ii) l'impôt minimum forfaitaire sur les sociétés (IMFS), iii) la contribution forfaitaire à la charge des employeurs (CFCE), iii) l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et iv) la contribution globale unique (CGU).

- La compétence de recouvrement : essai de définition

Pour définir la compétence de recouvrement, il convient d'introduire une distinction entre les « postes comptables généralistes » (tous les postes comptables du réseau de la DGCPT en charge du recouvrement des impôts directs d'Etat) et le « poste comptable spécialisé » que constituait la perception

de Dakar-Source.

La compétence de recouvrement des « postes comptables généralistes » se présentait comme suit (nous choisissons de ne pas faire état du régime des acomptes provisionnels pour ne parler que des émissions d'impôts):

- un volet juridique et comptable de prise en charge des rôles d'impôts émis, homologués et mis en recouvrement ;
- un volet juridique et opérationnel de conduite des opérations matérielles de recouvrement amiable ou contentieux ;
- un volet financier et comptable d'encaissement et de comptabilisation (apurement des prises en charge et imputation au budget général de l'Etat).

La compétence de recouvrement du poste comptable spécialisé de Dakar- Source (compétence également exercée par les postes comptables en dehors de la région de Dakar) se déclinait comme suit :

- un volet financier d'encaissement des impôts **retenus** à la source (non compris les impôts **retenus** à la source sur les revenus des valeurs mobilières et les revenus des créances dépôts et cautionnements) versés par les redevables concernés ;
- un volet comptable de transfert des droits collectés et de budgétisation par le comptable supérieur de rattachement (le Receveur général du Trésor et les Trésorier-payeurs régionaux – à noter que ces derniers budgétisaient eux-mêmes les versements effectués à leurs caisses).

4/ Le recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées : une compétence partagée avec les services de la DGID, antérieurement au « repère structurel »

Comme souligné plus haut, il importe de rappeler qu'avant le 1^{er} janvier 2009, la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées ne relevait pas exclusivement des services de la DGCPT, mais constituait, à certains égards, une compétence partagée avec ceux de la DGID.

En effet, ce sont les régisseurs de recettes de la DGID qui étaient chargés de recouvrer les impôts directs et taxes assimilées y compris ceux retenus à la source, assis après contrôle fiscal, et sur la base des titres

de perceptions rendus exécutoires par le directeur général des impôts et des domaines sur délégation du ministre chargé des finances.

5/ Le contenu du « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées à partir du « repère structurel »

Le recouvrement des impôts directs suivants a effectivement, et de façon progressive, cessé de relever des services de la DGCPT, à partir du 1^{er} janvier 2009.

C'est ainsi que le « transfert » de la compétence de recouvrement à porté (pour l'avenir) sur les catégories d'impôts directs d'Etat suivants :

- i) l'impôt sur les sociétés (IS), ii) l'impôt minimum forfaitaire sur les sociétés (IMFS), iii) la contribution forfaitaire à la charge des employeurs (CFCE) et iii) l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP).

Il est utile d'indiquer, à cet égard, que le « transfert » a ainsi concerné non pas les impôts directs et taxes assimilées (*largo sensu*), mais les impôts directs d'Etat et taxes assimilées (*stricto sensu*) puisque la réforme en question n'a jamais portée sur les impôts directs (assis au profit des collectivités locales) que sont la contribution des patentes et les impôts fonciers.

6/ La compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées, une compétence partagée, postérieurement au « repère structurel »

Les comptables directs du Trésor ont continué et continuent, encore aujourd'hui, de recouvrer les mêmes types d'impositions dans la mesure où, au moment du « transfert » les services de la DGID n'ont aucunement voulu se faire « transférer » les prises en charges non encore réalisées. Il eût alors été plus adéquat de parler d'un « transfert » pour l'avenir.

De même, la contribution globale unique (CGU) ainsi que la contribution globale foncière (CGF) continuent encore d'être recouvrées par les comptables directs du Trésor, une partie des réalisations de chacun de ces impôts synthétiques (40%) étant imputée au budget général de l'Etat.

Sur le même registre, les services du Trésor continuent encore de participer au recouvrement des impôts sur le revenu retenus à la source (essentiellement des collectivités locales), comme par le passé, en

procédant à l'encaissement et à la comptabilisation/ budgétisation des produits collectés tout en notifiant des ordres de paiements aux services fiscaux qui intègrent ces opérations dans leurs réalisations propres.

Mieux encore, ce que nous avons désigné comme étant le volet juridique et comptable de la compétence de recouvrement continue de relever exclusivement de la compétence des comptables supérieurs du Trésor qui ont la responsabilité d'effectuer les prises en charge des rôles d'impôts émis et assignés dans leur circonscriptions financières respectives.

La prise en charge n'est rien d'autre, une fois l'impôt émis homologué et mis en recouvrement, que l'engagement juridique pris par le comptable supérieur de le recouvrer et la consignation de cet engagement dans les livres de comptabilités aux comptes de droits constatés et de dettes des tiers contribuables et autres redevables.

On assiste alors à un paradoxe peut être unique au monde : le comptable supérieur de l'Etat qui relève de la DGCPT prend en charge un impôt qu'il ne recouvre pas et pour lequel il devra rendre compte, le cas échéant, des restes à recouvrer, tandis que le chef de bureau du recouvrement de la DGID devra recouvrer des impôts qu'il n'a pas pris en charge et au titre desquels il n'est pas appelé à rendre compte.

Ce n'est que trois années plus tard que le décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique est venu introduire certaines dispositions particulières portant sur le traitement des cotes indûment imposées et des cotes irrécouvrables.

Toutefois, les règles prescrites par le décret de 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique et relatives à l'établissement des cotes indûment imposées et des cotes irrécouvrables à préparer par les receveurs de la DGID aux fins de réduction des prises en charge des comptables principaux de l'Etat (Trésor) ne sont pas suivies d'effet.

Actuellement les réductions de prises en charges portent principalement sur les réalisations et accessoirement sur des dégrèvements d'articles d'impôts.

En définitive, au fil des années, les restes à recouvrer vont s'entasser dans les comptes de prises en

charge. A terme, il ne sera plus possible, à travers la lecture des états de reporting comptable, de faire la distinction entre ce qui relève des insuffisances liées à l'émission de ce qui relève des diligences opérationnelles des services de recouvrement.

7/ La DGID était elle préparée au « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées ?

Il n'est pas aisé de répondre à une telle interrogation. Mais une chose, au moins, est certaine : l'administration fiscale du Sénégal est une administration d'élite qui regorge de cadres de haut niveau compétents, bien formés et qui ont une capacité certaine d'adaptation au changement.

Toutefois, faudrait-il le souligner, le fait d'avoir « transféré » la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées dans les conditions que nous avons décrites posait un certain nombre de problèmes :

- les perceptions de Dakar-Centre, de Dakar-Source et de Dakar-Cerf volant ont été successivement fermées et les agents démobilisés (au sens militaire du terme) ;
- les agents de recouvrement du Trésor qui sont des personnels du cadre du Trésor⁷ sont restés à la DGCPT alors qu'ils doivent être la cheville ouvrière des activités opérationnelles du recouvrement ;
- les personnels cadres de la DGID (Inspecteurs des Impôts et des Domaines et Contrôleurs des Impôts et des Domaines) qui désormais, avaient en charge le recouvrement, n'ont pas bénéficiés d'une formation initiale en recouvrement à l'Ecole nationale d'administration (ENA) ;
- A certains égards, les faiblesses en ressources humaines et le maillage insuffisant du territoire national par les services fiscaux aidant, le recouvrement a été quelque part « externalisé » (dans des proportions qui restent à déterminer) et confié au cas par cas à des huissiers de justice, avec tous les risques y relatifs d'un alourdissement de la facture « définitive » des contribuables et autres redevables ;

8/ Les perspectives : faut-il revenir sur le « transfert » et « rapatrier » la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées au Trésor

⁷ Voir le décret n° 77- 881 du 8 octobre 1977 portant statut particulier du cadre des fonctionnaires du Trésor

Cette question n'a de sens que dans la mesure où le « transfert » constitue un échec en termes de contre- performances des services de la DGID dans les domaines de l'émission et du recouvrement, au regard des objectifs assignés.

Seule une étude intégrant tous les paramètres devant être pris en compte peut permettre de se faire un jugement sur les niveaux de performances ou de contre- performances.

C'est pourquoi il n'est pas possible, dans le cadre de ce texte, d'entrer dans de telles considérations.

Mais on serait quand même tenté de poser cette « *question-provocation* » au vu de l'actualité de la mise à la disposition de la DGID d'agents de recouvrement du Trésor⁸.

La réponse à la question du « rapatriement » serait, sans aucune hésitation, NON.

Il importe de ne pas rajouter une erreur à une autre.

Il ne faudrait surtout pas, face aux enjeux et à la multiplicité des défis liées à la croissance et au développement économiques, s'engager dans une valse de réformes coûteuses inopportunes et sans lendemains.

L'urgence est plutôt à un diagnostic sans complaisance du système en vue d'en identifier les faiblesses à éradiquer et les points forts à améliorer.

A mon sens, les perspectives suivantes pourraient être envisagées pour parachever, de façon optimale, le transfert de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat de la DGCPT à la DGID :

- Mettre à jour la loi n° 73-14 du 20 janvier 1973 fixant les modalités de recouvrement des impôts directs et taxes assimilées qui continue d'être en vigueur ;
- Faire des receveurs de la DGID des comptables publics secondaires rattachés aux comptables principaux de la DGCPT avec lesquels ils pourront communiquer avec des comptes de liaisons dédiés ;

- Ils devront ainsi effectuer leurs propres prises en charges aux plans juridiques et comptables et tenir une comptabilité des droits constatés et des encaissements (à l'exclusion de toute ouverture de comptes bancaires : opérations en numéraire et traitement des chèques en « *effets présentés à l'encaissement* », en continuant comme c'est le cas actuellement à faire leurs versements aux périodes règlementaires aux guichets des comptables supérieurs de rattachement ;

- Envisager dans un format allégé et avec des coûts maîtrisés, le déploiement du progiciel ASTER de tenue de la comptabilité générale de l'Etat au niveau de la DGID ;

- Créer un corps d'agent de recouvrement relevant du cadre des fonctionnaires de l'administration fiscale.

Conclusion provisoire

Le « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées décidé de façon souveraine par les pouvoirs publics en 2008 est intervenu dans un contexte international et dans un environnement domestique économique, financier et budgétaire particulièrement difficiles.

Il n'a malheureusement pas été mis en œuvre avec des paramètres d'appréciation claires (absence d'étude), sur la base d'une bonne préparation des services et en conformité avec les lois et règlements.

Toutes choses étant égales par ailleurs, l'adoption de la loi n° 2012 – 31 du 31 décembre 2012 portant Code général des impôts a permis de donner une certaine base légale aux missions de recouvrement désormais dévolues aux services de la DGID.

En définitive, le parachèvement ultime du « transfert » de la compétence de recouvrement des impôts directs d'Etat et taxes assimilées devrait passer par un recentrage des missions de la DGID autour des fonctions purement fiscales d'assiette et de recouvrement et par une réorientation vers le réseau des guichets des comptables directs du Trésor des missions tenant plus des formalités administratives de validité de certains faits et actes juridiques que de la fiscalité pure et dure, précisément, la perception des droits de timbre et des droits d'enregistrement.

Transfert pour « transfert ».

⁸ Ce déploiement direct à la DGID d'agents de recouvrement nouvellement recrutés pose problème dans la mesure où cette catégorie de personnels relève du cadre des fonctionnaires du Trésor : il fallait d'abord les affecter à la DGCPT pour ensuite les mettre à la disposition de la DGID ou modifier le décret relatif au personnels du cadre de l'administration fiscale en y créant purement et simplement un corps de d'agent de recouvrement de l'administration fiscale.

La Direction du Secteur parapublic : Pour une gestion active des participations de l'Etat et un renforcement de la gouvernance des organismes publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion



Serigne FALL
Inspecteur du Trésor
Chef du Bureau des Etudes
et de la Statistique
Direction du Secteur parapublic

La Direction du Secteur parapublic (DSP) a repris en 2010 les attributions de l'ex Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (CGCPE) rattaché au Cabinet du Ministère chargé des Finances ainsi que celles du Bureau des Etablissements publics de la Direction générale de la Comptabilité publique du Trésor. Ainsi, au-delà de ses missions de suivi, de veille et de contrôle de la gestion des participations de l'Etat (I), la DSP participe au renforcement de la gouvernance des établissements publics, des agences d'exécution et des autres organismes publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion (II).

I. La gestion active des participations de l'Etat

La gestion des participations de l'Etat comprend aussi bien celles détenues dans les entreprises du secteur parapublic que celles ne relevant pas de ce secteur. Ce dernier est composé, au sens de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, des établissements publics à caractère industriel et commercial, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique majoritaire.

A ce jour, les participations de l'Etat s'élèvent à 378,34 milliards francs CFA¹. Quant au chiffre d'affaires circonscrit aux seules entreprises du secteur parapublic, il se situait au titre de la gestion

de 2012 à 394,3 milliards francs CFA. Il en ressort pour l'Etat, l'intérêt de veiller sur la viabilité et le développement de ces entreprises.

Dans ce cadre, et au titre de sa mission de veille et de conseil, la DSP formule à l'attention des autorités, des propositions relativement à une politique de gestion active du portefeuille de l'Etat. Ainsi, selon les résultats du diagnostic, les solutions ci-après sont proposées : la restructuration, la privatisation, la liquidation, la prise de participations dans des entreprises de secteurs stratégiques, etc. Les contributions du Secteur parapublic à la richesse nationale (La SENELEC, le PAD, les ICS, la SAED.....) justifient son suivi régulier par l'Etat de leur gouvernance notamment.

En outre, elle veille par l'intermédiaire des représentants de l'Etat au sein des organes délibérants, à l'application des orientations de l'Etat. L'analyse financière périodique (trimestrielle et annuelle) des situations comptables et budgétaires permet d'en apprécier la performance. La généralisation de celle-ci au niveau également des établissements publics et des agences préside à la mise en place par la DSP et le cas échéant en relation avec d'autres services, d'un ensemble de mesures de renforcement de la gouvernance publique.

II. Le renforcement de la gouvernance des organismes publics

¹ Les titres de participations sont évalués à leurs valeurs nominales

L'amélioration de l'efficacité des politiques publiques, motivation première de la multiplicité des agences d'exécution et autres organismes publics dotés de l'autonomie de gestion, peut s'apprécier à travers les évaluations périodiques des contrats de performances signés avec l'Etat.

L'exigence du suivi-évaluation de ces contrats triennaux d'objectifs et de moyens dont la généralisation est en cours² est d'autant plus justifiée que les agences d'exécution et structures assimilées constituent les piliers pour la réalisation des projets déclinés dans les deux premiers secteurs prioritaires du Plan Sénégal Emergent (PSE), à savoir les Infrastructures et l'Energie. A titre illustratif, l'AGEROUTE et FERA pour les infrastructures routières ainsi que l'Agence sénégalaise d'Electrification rurale (ASER) et Fonds spécial de Soutien au Secteur de l'Energie (FSE) cumulent, au titre de la gestion 2014, un budget de 729,49 milliards francs CFA.

La promotion du principe de sincérité budgétaire et de la capacité d'absorption des crédits constituent des enjeux majeurs pour l'atteinte des objectifs des organismes publics. En effet, le rythme de consommation des dotations budgétaires, leur répartition fonctionnelle ainsi que les allocations infra annuelles de l'Etat n'offrent pas souvent une lisibilité relativement aux objectifs à atteindre mais révèlent plutôt l'option jusque là de pratique d'une gestion axée sur une logique de moyens.

La dynamique de généralisation des contrats de performance permettra de parachever la réforme de la gouvernance à travers notamment :

- la nécessité absolue de veiller au réalisme budgétaire. Les prérogatives des organes délibérants doivent être réaffirmées dans l'optique des autorisations d'ouvertures de crédits en adéquation avec les ressources attendues principalement de l'Etat. Pour un exercice optimal des prérogatives des

représentants de l'Etat, un programme permanent de renforcement de capacités est déroulé ;

- la poursuite de la dynamique de rationalisation des agences ;

la maîtrise des charges de personnel à travers une gestion optimale et la finalisation du cadre réglementaire harmonisant les rémunérations du personnel de ces structures ;

- la liquidité des comptes ouverts dans les livres du Trésor public dans le cadre d'une gestion globale de la trésorerie de l'Administration. La finalisation du projet de systèmes de Compte unique du Trésor (CUT) devrait permettre de pallier cette difficulté parfois source de recours aux découverts bancaires dans des conditions souvent inconnues de l'Etat et déconnectées des conditions normales du marché monétaire ;

- la nomination continue des agents comptables avec seulement moins d'une dizaine de structures non couvertes par le réseau des agents comptables sur la cent cinquantaine de structures habilitées à en recevoir. Le défaut de maillage total est lié notamment au déficit de personnel. Toutefois, la proposition entérinée du cumul de fonctions par les agents comptables est en expérimentation. L'adjonction de services (cumul de la fonction comptable par les agents occupant des fonctions dans les directions administratives) peut être une autre option ;

- la diffusion du code de bonne gouvernance auprès des administrateurs représentant le Ministère de l'Economie et des Finances dans les organes délibérants des entreprises du secteur parapublic par lettre n° 6388/MEF/DGCPT/DSP du 16 août 2012.

- le déroulement d'un programme permanent de renforcement de capacités des acteurs notamment les agents comptables et les administrateurs représentant l'Etat au sein des organes délibérants ;

² L'Etat a notamment déjà signé depuis 2013 des contrats de performance avec la SENELEC, l'ITA, l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE), l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), l'AGEROUTE, le Fonds d'Entretien routier autonome (FERA), l'Agence des Aéroports du Sénégal(ADS), l'Agence nationale des Affaires maritimes (ANAM). La Banque Mondiale a également finalisé des contrats de performances avec les universités et certains établissements publics de santé.

Rush des pays d'Afrique subsaharienne vers les marchés financiers internationaux



Mamadou Doudou SY
Inspecteur du Trésor
Chef du bureau de la Stratégie
d'intervention - DDP

Les pays d'Afrique subsaharienne ont longtemps fait appel à l'aide publique au développement pour couvrir leurs besoins en financement. Ces ressources considérées comme insuffisantes et inadaptées aux besoins de nos pays ont entraîné l'intervention, depuis un certain temps, de quelques Etats sur les marchés financiers internationaux. Récemment des pays tels que l'Angola, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, la Namibie, le Nigéria, le Rwanda, le Sénégal, les Seychelles et la Zambie ont pu lever des fonds sur ce marché. Reste à savoir quels sont les facteurs qui expliquent cette soudaine vague d'emprunts, les avantages qui sont tirés de ces interventions et les risques qui pèsent sur les Etats africains.

Le contexte et avantages des emprunts obligataires internationaux Les économies d'Afrique subsaharienne affichent des taux de croissance élevés : depuis 2007, +4,8% l'an et la région est considérée comme la plus dynamique à l'échelle mondiale après l'Asie du sud-est. Les atouts¹ et les faiblesses² du continent n'ont pas fondamentalement changé, mais le contexte a évolué : la fin de plusieurs guerres civiles (Nigéria, Angola, Mozambique) a permis l'exploitation industrielle des richesses du sous-sol, alors même que les cours des matières premières progressaient fortement, et le renforcement des démocraties (Ghana, Sénégal, Kenya) a été favorable à l'amélioration du climat des affaires. Ces progrès ont été soutenus par l'Initiative des Pays pauvres Très Endettés (PPTE) et l'initiative pour l'annulation de la Dette multilatérale (IADM). Ces allègements ont ainsi permis aux pays d'emprunter sur le marché international des capitaux sans excéder leurs capacités de remboursement. Aussi, le FMI a revu sa politique après l'annulation des dettes d'une grande partie d'une grande partie des pays les moins développés par nombre de pays donateurs

et de grandes institutions financières multilatérales. En effet, depuis 2009, le plafonnement des emprunts non bonifiés

(non concessionnels) des pays à faible revenu sous programme du FMI a été assoupli. Il est, désormais, fonction de la capacité de remboursement du pays et du degré de vulnérabilité de sa dette. Beaucoup de pays ont amélioré leur gestion macroéconomique et sont mieux équipés pour jauger de la viabilité de leur dette.

Le faible coût des emprunts ces dernières années a aussi permis aux pays d'Afrique subsaharienne d'emprunter à des taux historiquement bas et des conditions favorables (échéances plus longues). Même si le coût des emprunts est bas, le rendement des Eurobonds offert par les pays d'Afrique subsaharienne est suffisamment élevé pour attirer les investisseurs étrangers.

Les taux des emprunts souverains à des taux plus bas que jamais sont le fait des politiques d'assouplissement quantitatifs de la FED, de la Bank of England (BoE). Le FED injectait 85 milliards \$ et la BoE 375 milliards £ par mois. Ces mesures de soutien ont inspiré confiance aux investisseurs qui redoutaient moins les risques de pertes extrêmes. De plus, la faiblesse persistante de l'économie américaine a amené les pouvoirs publics à prolonger l'assouplissement monétaire. La réduction du risque perçu qui s'en est suivi a dopé les marchés et attiré les investisseurs vers les classes d'actifs plus risqués. Les valeurs refuges étant moins recherchées, on a assisté à un report vers les actions et les instruments offrant un meilleur rendement, y compris des marchés émergents et les Etats de la périphérie.

Les raisons profondes d'intervention des Etats africains sur les marchés financiers sont d'abord l'investissement massif pour combler les failles de leurs infrastructures. En effet, les émissions d'Eurobonds peuvent être cruciales pour le financement des projets d'infrastructures (Ghana (2007, 2012, 2013), Sénégal (2009, 2011), Zambie

1 Les Atouts sont : matières premières, démographie, stabilisations politiques – progrès démocratique, diversifications des économies – croissance du secteur des services, croissance des consommations domestiques – émergence d'une classe moyenne.

2 Les faiblesses sont : chômage – formation des jeunes, gouvernance, démocraties balbutiantes – risques d'instabilité politique, maladie hollandaise, intégration régionale faible – marchés morcelés, tension régionale/nationale

(2012, 2014), Tanzanie (2013)) qui nécessitent souvent des ressources bien souvent supérieures à la somme de l'aide publique au développement et de l'épargne intérieure. En outre, l'établissement d'une référence (Afrique du sud, Nigéria (2011, 2014)) et la restructuration des dettes Seychelles ((2006, 2010), Gabon (2007), Côte d'Ivoire (2010)) sont des motifs pour beaucoup de pays.

Risques et difficultés encourus

La politique monétaire actuelle de la FED attise des inquiétudes avec une baisse régulière de 10 milliards \$ d'achats de titres mensuels. De 85 milliards \$, ce montant est aujourd'hui de 35 milliards \$ (décision de Federal Open Market Committee des 17 et 18 juin 2014) et à ce rythme la Réserve fédérale est bien parti pour mettre un terme à son programme d'assouplissement quantitatif d'ici octobre 2014. Cette décision avait déjà causé, en janvier 2014, la dévaluation brutale du peso argentin, effondrement de la lire turque, plongeon du rand sud-africain, recul du baht thaïlandais. Les émissions d'Eurobonds africains seraient donc plus difficiles à l'avenir. Néanmoins, un retrait massif n'est pas envisagé. Le Sénégal, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie maintiennent d'ailleurs leurs projets d'Eurobonds.

Les récentes défaillances souveraines en Afrique subsaharienne montrent combien les inquiétudes sont fondées. Les Seychelles n'ont pas honorées leur engagement au titre d'une émission de 230 millions \$ en octobre 2008, la Côte d'Ivoire n'a pas versé des intérêts totalisant 29 millions \$ et s'est donc trouvé en défaut de paiement en 2011 et le Gabon, en juin 2012, n'est pas passé loin d'un défaut. Si les cours du

prix du pétrole et du cuivre venaient à s'effondrer, l'Angola, le Gabon, le Congo et la Zambie pourraient se heurter à des difficultés dans le remboursement de leurs obligations souveraines.

Pour l'économiste Joseph E Stiglitz (prix Nobel en 2001), il est nécessaire que ces Etats africains mettent en place une structure saine et globale de gestion de la dette tournée vers l'avenir afin de s'assurer que les émissions d'obligations souveraines ne se changent pas en désastre financier. Il leur appartient non seulement d'investir leurs recettes dans le bon type de projet à haut rendement, mais également de faire en sorte qu'ils n'aient pas à emprunter d'avantage pour rembourser leurs dettes. En effet, ces Etats pourraient sans doute tirer un certain nombre d'enseignement de la triste expérience de la ville de Détroit. Par ailleurs, la mésaventure de l'Argentine avec les fonds vautours devenus maîtres dans l'art de tirer profit des Etats en difficultés rend un peu plus difficile les restructurations de dettes.

L'émission d'emprunt obligataire international offre plusieurs opportunités, néanmoins des risques importants existent aussi. Il s'agit du risque de refinancement, du risque de taux d'intérêt (visible dernièrement dans le cas de la Zambie dont l'obligation de 10 ans affichait 5,375% en 2012 et en 2014, un titre de même maturité s'est négocié à 8,5%) et le risque de change couvert généralement par un swap, toutefois, la faillite de la banque assureur peut entraîner le défaut de paiement du pays. Mais aussi des dérapages budgétaires entraînant l'inefficience de l'investissement public et les coûts de portage.



Direction de la Dette publique

Notre crédo est la satisfaction des besoins de financement de l'Etat à moindres coûts et risques

Organisation et missions de la Direction de la Dette publique

La Direction de la Dette publique (DDP) est créée au sein de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) par décret n° 2011-516 du 12 avril 2011. Elle est organisée en trois Divisions comportant en son sein chacune deux Bureaux. Il s'agit de :

- la Division de la Politique d'endettement et de la Stratégie d'intervention sur les marchés ;
- la Division des Conventions de Financement ;
- la Division de la Gestion de la dette et de l'Information

Ainsi, elle a pour missions essentielles la définition de la politique d'endettement public et de la stratégie de gestion de la dette, la gestion administrative de la dette intérieure et extérieure, à l'exclusion de la dette viagère, et la gestion des systèmes d'information.

A cet effet, plusieurs productions sont effectuées soit dans le cadre du Comité national de la dette publique (CNDP), dont elle assure d'ailleurs le secrétariat exécutif, soit par ses propres soins.

Productions de la Direction de la Dette publique

Elles sont constituées principalement :

- du document de politique d'endettement qui définit les grandes orientations de l'Etat en matière d'endettement et assure la coordination des politiques économique, budgétaire et monétaire,
- des exercices d'analyse de viabilité effectués régulièrement ou à l'occasion d'emprunts susceptibles d'impacter la viabilité de la dette ;
- de la Stratégie de gestion de la Dette publique

(SDMT) qui est un exercice qui recherche le meilleur compromis coût-risque dans la composition du portefeuille de la dette ;

- du bulletin statistique qui donne une photographie trimestrielle des situations de dette (encours, service, tirages etc...) ;
- des analyses sur le marché pour mieux maîtriser les conditions d'emprunts
- des perspectives sur les échéances qui donnent une visibilité sur l'échéancier de la dette ;
- Divers rapports et notes sur la dette ;

En sus de ces réalisations, la DDP donne régulièrement des avis sur la concessionnalité des prêts, les demandes de garantie, suit la dette rétrocédée et la réalisation du programme d'emprunt de l'Etat

Programme d'émission de titres publics de 2014

Les émissions de titres publics s'effectuent principalement sur le marché intérieur et sur le marché international.

Focus sur le marché intérieur (régional de l'UEMOA)

Le programme d'émission à réaliser en 2014 est de 430 milliards FCFA. Il est constitué globalement d'instruments de moyen et long termes (75%) conformément à l'option sur le reprofilage.

Sur ce programme, la DDP a réalisé, par adjudication 211 milliards à des conditions de plus en plus favorables répartis en Bons du Trésor de un an (22 milliards F CFA) et de deux ans (86 milliards F CFA), d'Obligations du Trésor de trois ans (66 milliards F CFA) et de cinq ans (37 milliards F CFA). De plus, sur le dernier trimestre, une émission d'emprunt obligataire par appel public à l'épargne sur le marché financier régional de l'UEMOA d'un montant de 119 milliards F CFA à un coupon de 6,5% sur une maturité de 7 ans a été effectuée.

En outre, dans un souci de diversification des

instruments et de nos investisseurs, la DDP a lancé récemment le 25 juillet une obligation islamique par Appel public à l'Epargne présentant les caractéristiques suivantes ;

Recours au marché international

Après les expériences de 2009 et de 2011, Le Sénégal a levé, en juillet 2014, 500 millions de dollars sur les marchés internationaux. L'eurobond, d'une maturité de dix ans, a été émis à un taux de 6,25 % et a attiré un carnet d'ordres de près de 4 milliards de dollars.

Dénomination	SUKUK ETAT DU SENEGAL 6,25 % 2014-2018
Type	Fonds Commun de Titrisation de Créances
Promoteurs	- BOAD TITRISATION - Banque Islamique du Sénégal
Nature des créances	Créances sur l'Etat du Sénégal constituées : - des loyers de la location des actifs à l'Etat du Sénégal ; - du prix de revente de l'usufruit à l'Etat dans le cadre de l'exercice de l'option de vente.
Montant de l'opération	100 000 000 000 FCFA
Caractéristiques des titres	- Parts nominatives représentatives des créances et des actifs - Valeur nominale : 10 000 FCFA - Prix d'émission : 10 000 FCFA - Taux de rendement : 6,25 % l'an - Maturité prévisionnelle : 48 mois
Dépositaire	Banque Islamique du Sénégal
Société de Gestion	BOAD TITRISATION
Commissaire aux Comptes	Cabinet MAZARS SENEGAL

SSM

SYSTEMES MEDICAUX

**La SENEGALAISE DES SYSTEMES MEDICAUX
dispose d'un Service Après-Vente avec des ingénieurs
et techniciens biomédicaux hautement qualifiés**

Nos principaux Distributeurs :



Partenaire de la santé pour une meilleure qualité des soins

Villa N° 275 Cité Djily Mbaye - Yoff- BP : 10731 Dakar Tél.: (+221) 33 867 46 44 / Fax: (+221) 33 867 46 45 Email: ssmsenegal@orange.sn

La problématique du financement de l'économie des pays de l'UEMOA



Dr Khadim Bamba Diagne
Directeur Scientifique du
Laboratoire de Recherches
Economiques et Monétaires
(LAREM)

Le rôle traditionnellement attribué au secteur bancaire est celui de collecter l'épargne, de l'allouer au secteur de l'économie réelle et de faciliter ainsi la croissance économique. Actuellement, avec l'évolution du système financier mondial dans les pays développés et les pays émergents, le rôle du secteur bancaire devient de plus en plus réduit au profit des marchés financiers grâce auxquels les entreprises et les ménages peuvent échanger leurs besoins et leurs capacités de financement, les premières en émettant des titres, les seconds en les achetant et tout cela se réalise instantanément. Par contre, pour les pays en développement comme ceux de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le crédit bancaire représente plus 85 % du financement de l'économie contre 11% pour les marchés financiers (Bankscope, 2012). Dès lors, le financement à long terme, qui est la source de toute croissance économique, ne peut être pris en charge que par les banques.

Les marchés financiers sont imparfaits, c'est pour cela que tous les individus qui y participent ne partagent pas les mêmes informations, certains sont mieux informés que d'autres ; tous n'ont pas la même volonté de tenir leurs engagements, a fortiori lorsqu'il s'agit de promesse d'argent ; tous n'inscrivent pas leurs actions dans le même horizon de temps, les entreprises ont par exemple besoin d'emprunter sur un horizon de temps plus long que celui auquel les ménages acceptent de leur prêter des fonds. En effet, sur le marché du crédit, contrairement aux hypothèses traditionnelles de la microéconomie néoclassique, l'information ne circule ni parfaitement, ni instantanément, ni sans coût. Les emprunteurs disposent d'une meilleure information que les prêteurs sur les phénomènes qui vont gouverner ensuite le partage des revenus. Toutes ces imperfections font que les échanges financiers sont parfois trop difficiles, trop « coûteux » à réaliser directement sur le marché et justifient de ce fait l'existence des banques. En s'interposant entre un large ensemble de prêteurs et un large ensemble d'emprunteurs, la banque peut à moindre coût sélectionner les bons projets à financer, surveiller le bon déroulement des opérations de prêt, concilier les échéances différentes auxquelles les uns souhaitent emprunter et les autres prêter, etc.

Les banques remplissent également une fonction cruciale pour le bon déroulement des échanges économiques, à savoir la gestion des moyens de paiement. Les pouvoirs publics ne peuvent assurément pas se désintéresser de ces institutions qui gèrent les moyens de paiement et qui créent un large part de la quantité de monnaie en

circulation dans l'économie. C'est la raison pour laquelle aucune autre entreprise ou institution n'est plus surveillée que la banque, d'autant qu'il s'agit d'une institution intrinsèquement fragile et dont la faillite est contagieuse. La faillite d'un établissement peut aisément entraîner, dans un mouvement de panique les déposants et aussi par la densité des relations interbancaires, celle de plusieurs autres, au point de paralyser le secteur bancaire dans son ensemble et d'avoir d'importantes répercussions négatives sur l'investissement des entreprises et la croissance de l'économie.

L'instabilité est inhérente à l'activité d'intermédiation financière. Mais, en cas d'excès, des crises bancaires et financières se déclenchent, menaçant le fonctionnement d'ensemble du système financier "on parle alors de crises systémiques" et, au-delà, celui de l'économie réelle, c'est-à-dire de l'investissement, de la production, etc. La situation peut, en effet, rapidement dégénérer en une récession économique profonde qui ne se résorbe pas d'elle-même par exemple la crise des "subprime" de 2007 aux Etats Unis.

Les performances économiques des pays émergents sont de plus en plus conditionnées par l'efficacité de leurs systèmes bancaires. Le système bancaire de l'UEMOA n'échappe pas à ce constat. Face à l'internationalisation des économies et l'intensification de la concurrence, il est devenu impératif aux banques de la zone de renforcer leur performance en termes de financement de l'économie. Les modes de fonctionnement des banques ont profondément évolué ces dernières années, sous l'effet de la libéralisation financière et des innovations technologiques. Ces deux facteurs ont contribué à intensifier la concurrence entre les institutions financières et, partant, à pousser les banques à rechercher sans cesse de nouvelles sources de profits. Le développement de nouveaux instruments financiers, la globalisation du marché des capitaux ont généré de nouveaux risques et contraint les autorités prudentielles à faire évoluer les exigences réglementaires pour garantir la résilience du système financier. Les deux dernières décennies ont vu naître des mécanismes prudentiels de plus en plus sophistiqués, du ratio Cooke (Bâle I) au ratio Mc Donough (Bâle I). Avec l'entrée en vigueur, en décembre 2006, de la réforme Bâle II, les banques ont dû répondre à de nombreux défis dont l'adaptation de leurs outils de

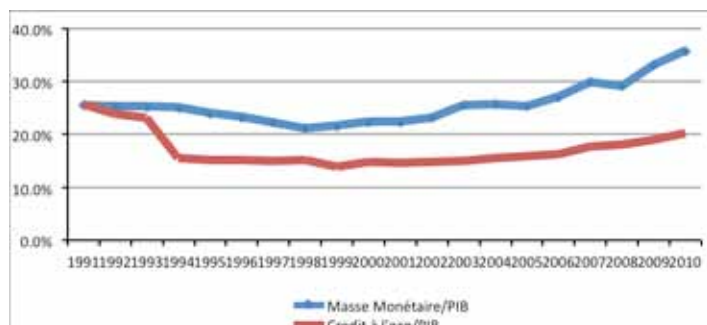
sélection et de mesure du risque de crédit et la prise en compte des risques opérationnels dans le calcul d'exigences de fonds propres.

En revanche, les pays de l'UEMOA, qui appliquent Bâle I de 1988, font face à de nouveaux risques liés à la complexité du système financier. Le régulateur, rôle que joue la Banque Centrale, met en place une couverture et des ratios élevés pour mieux protéger les banques cette situation a conduit à la surliquidité des banques.

Dans l'industrie bancaire, les dispositifs prudentiels doivent constituer un moyen de concilier atteinte des objectifs et maîtrise des risques. Ils permettent de limiter les risques de pertes imprévues, de sauvegarder la réputation d'un établissement et de favoriser la stabilité globale du système financier.

La question du financement est une préoccupation majeure pour les pays de l'UEMOA. Une stratégie de croissance accélérée passe nécessairement par des investissements productifs. Dieng (2010) dans son étude portant sur l'économie sénégalaise montre que les crédits accordés au secteur privé ont plus d'impact sur la création de richesse au Sénégal que les crédits accordés à l'Etat. Les expériences des pays asiatiques (Chine, Inde, Malaisie, Thaïlande), de l'Amérique Latine (Brésil) et des pays développés sont des illustrations parfaites de réussite des banques dans le financement de l'économie à travers le secteur privé (Honahan, 2010). Le dynamisme du secteur privé est le moteur de la croissance. Ce rôle déterminant attendu des banques, souligne la nécessité pour les Etats membres de l'Union d'assurer conjointement le besoin de renforcer la stabilité du secteur bancaire et la nécessité de veiller à ce que le secteur contribue davantage au financement des entreprises.

Après une analyse des niveaux de performances productives des banques, Mbaye et Agbodji (2010) ont trouvé des résultats indiquant que les banques commerciales au sein de l'Union affichent des scores d'efficacité technique de plus de 80 %. Toutefois, ces performances ne sont pas identiques d'un pays à un autre. Doumbia (2011) a mis l'accent sur la surliquidité des banques de l'Union qui a donné lieu à des dépôts oisifs des banques commerciales auprès de la Banque Centrale. Dans le rapport de la Banque centrale (2011), l'économie des pays de la sous-région est dans un contexte de sous-financement (20,24 %) contre un ratio 64 % pour les pays de l'Afrique subsaharienne.



Graphique : Evolution du financement de l'économie et de la masse monétaire

Source : Auteur, à partir des données de la BCEAO (1990 à 2010)

La question est de savoir comment dans un contexte de performance et de surliquidité des banques, peut-il exister un déficit de financement de l'économie des pays de l'UEMOA ?

Une littérature abondante (Nord, 2010 ; Doumbia, 2011) a montré que le déficit de financement est dû aux taux d'intérêts élevés, appliqués par les banques de l'UEMOA. Quand on sait que le taux directeur de la Banque Centrale marocaine (3 %) est supérieur au taux directeur de la BCEAO (2.5 %) et que le taux d'intérêt moyen des banques marocaines (5.2%) est inférieur au taux d'intérêt moyen des banques de l'UEMOA (11.38 %) ; une question s'impose, quels sont les facteurs explicatifs des taux d'intérêts des banques commerciales ?

Tableau : Comparaison des marges d'intérêt sur la clientèle en 2010 (en%)

	UEMOA	CEMAC	Maroc	France
Coût moyen des ressources de la clientèle	2,18	1,1	1,9	3,3
Rendement moyen des prêts à la clientèle	11,38	9,9	5,2	5,7
Marge d'intérêt	9,20	8,8	3,3	2,4

Sources : Auteur, à partir des Rapports annuels 2010 des Banques centrales et Commission Bancaire de l'UMOA et Bankscope

Dans les pays en développement où les dépôts sont toujours supérieurs aux crédits accordés aux clients, Les taux d'intérêts des banques commerciales dépendent moins du taux directeur de la Banque Centrale que des dispositifs prudentiels mis en place par la BCEAO.

Les dispositifs prudentiels en vigueur dans les pays de l'UEMOA, affecte d'une manière considérable l'efficacité des banques en termes d'octroi de crédits. Le ratio de transformation qui est égal à 50 % empêche les banques commerciales à octroyer des crédits à long terme, le ratio de liquidité à court terme est de 75 %, voila les raisons qui constituent un handicap pour le financement de l'économie alors que les banques ont assez de liquidité.

La convergence macroéconomique dans l'UEMOA : Bilan et perspectives



Bineta faye NDIAYE
Chargée de finances
publiques à la Cellule de
suivi de l'Intégration
du MEF

Les critères de convergence ci-dessous mentionnés ont été mis en place depuis 1999, qui devaient devenir exécutoires à partir du 1^{er} janvier 2003 mais ne l'ont jamais vraiment été complètement.

Critères de premier rang

1- Le ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal à -3%

2- Le taux d'inflation annuel moyen norme communautaire de 3,0% maximum serait respectée ;

3- Le ratio de l'encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal 70% du PIB ;

4- Les arriérés de paiement:

la non accumulation d'arriérés de paiement intérieurs sur la gestion de la période courante ;

la non accumulation d'arriérés de paiement extérieurs sur la gestion de la période courante.

Critères de second rang

1- Le ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales doit être inférieur ou égal à 35% ;

2- Le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales inférieur à 20% ;

3- Le ratio solde extérieur courant hors transferts officiels par rapport au PIB nominal à -7% ;

4- Le taux de pression fiscale a représenté 17%.

Au regard du respect des critères de premier rang, il apparaît que le meilleur résultat a été obtenu en 2004, année au cours de laquelle quatre Etats membres ont respecté l'ensemble des critères de premier rang. Par ailleurs, en 2002, 2005 et 2008, horizons

de convergence précédents, les conditions d'accès à la phase de stabilité n'étaient pas réunies. En 2002 et en 2005, un seul Etat a respecté les quatre critères de premier rang alors qu'en 2008, aucun Etat n'y est parvenu. En 2002, Il s'agissait du Bénin et en 2004 du Sénégal.

En 2013, seuls le Bénin et la Côte d'Ivoire ont respecté les quatre critères de premier rang. Ces Etats sont également les seuls qui ont respecté le critère clé. Les autres Etats membres ont respecté les trois critères de premier rang.

Ces faibles performances de convergence sont liées à des facteurs d'ordre institutionnel et de gouvernance politique, des facteurs relevant de la gestion économique et des facteurs exogènes. Si les difficultés que connaissent les Etats à respecter les critères de convergence sont de différents ordres, il faut cependant remarquer qu'elles relèvent principalement de l'absence d'une base économique dynamique et diversifiée.

Le dernier horizon de convergence qui était fixé à l'année 2013 n'a pas pu être respecté.

Le non-respect de cet horizon de convergence repoussé à deux reprises a poussé les autorités de l'Union à réfléchir par rapport à ses critères dont le respect fait défaut au sein de nos Etats membres.

C'est ce qui a amené les experts de la surveillance multilatérale à une réflexion qui a abouti à la proposition d'une réduction des critères de convergence qui passent de huit (8) à cinq (5) critères.

Les nouveaux Critères de premier rang

Les critères de premier rang sont au nombre de trois (3) dont un critère clé :

1- Ratio du solde budgétaire global, dons compris, rapporté au PIB nominal (critère clé) : il devrait être

supérieur ou égal à -3% à l'horizon de convergence ;

2- Taux d'inflation annuel moyen : il devrait être maintenu à 3% au maximum ;

3- Le Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : il ne devrait pas excéder 70% à l'horizon de convergence.

Les nouveaux Critères de second rang

Les critères de second rang au nombre de deux (2) visent essentiellement à contribuer au respect du critère clé:

1- Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35% à l'horizon de convergence ;

2- Taux de pression fiscale : il devrait être supérieur ou égal à 20% à l'horizon de convergence.

Ces nouveaux indicateurs peuvent permettre à l'Union d'entrer dans une phase de stabilité au nouvel horizon qui est fixé au 31 décembre 2019.

Les autres indicateurs non retenus pour figurer parmi les nouveaux critères de convergence, seront intégrés au tableau de bord qui sera un dispositif de suivi et d'alerte. A ces indicateurs s'ajoutent ceux relatifs à la convergence réelle. Il s'agit du PIB réel par tête, du taux d'investissement du secteur privé et l'évolution du commerce intracommunautaire.

Etant donné que 2020 est la date retenue pour le lancement de la monnaie unique de la CEDEAO, les Etats de l'Union seraient ainsi suffisamment préparés pour adhérer dans de bonnes conditions à la zone monétaire unique.

Comme mesures d'accompagnement du mécanisme, il est proposé un système de bonus qui apparaît plus incitatif à amener les pays à respecter les critères de convergence. Par ailleurs, le mécanisme devrait être préventif, et privilégier le système de pression par les pairs.

SENEGAL :					
ANNEE	2009	2010	2011	2012	2013
1. INDICATEURS DE CONVERGENCE					
Premier rang					
Solde budgétaire de base /PIB nominal (en %) (Norme >=0)	-2,2	-1,8	-4,1	-3,0	-3,3
Taux d'inflation annuel moyen (en %) (norme <=3%)	-1,0	1,2	3,4	1,4	0,7
Ratio de l'encours de la dette publique sur PIB nominal (en%) (norme <= 70%)	32,6	34,9	34,3	42,9	47,9
Arriérés de paiement :	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
non accumulation d'arriérés de paiement intérieurs sur la gestion de la période courante (en milliards)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
non accumulation d'arriérés de paiement extérieurs sur la gestion de la période courante (en milliards)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Second rang					
Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales (en %) norme <= 35%)	33,6	32,8	33,2	34,1	34,6
Ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales (en %) (norme >= 20%)	34,0	36,5	36,9	36,4	35,5
Solde extérieur courant hors dons sur PIB nominal (en %) (norme >=-5%)	-7,5	-5,1	-8,6	-11,8	-11,2
Taux de pression fiscale (en %) (norme>=17%)	18,0	18,7	19,0	18,9	18,4
1. TAUX DE CROISSANCE (%)	2,4	4,2	1,7	3,4	3,5

ETAT DE LA CONVERGENCE EN 2013

	ETAT DE REALISATION DES CRITERES EN 2013 PAR ETAT ET RAPPEL DES PERFORMANCES EN 2012 ET 2011								Nombre de pays ayant respecté le critère		
	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo	2013	2012	2011
1 Solde budgétaire de base sur PIB nominal (norme >=0)	1,1	-1,4	-0,2	-0,3	-2,8	-0,6	-3,3	-2,5	1	2	3
2 Taux d'inflation annuel moyen (norme <=3%)	1,0	0,5	2,6	0,7	-0,6	2,3	0,7	1,8	8	5	4
3 Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (norme <=70%)	20,7	29,5	41,1	59,8	28,8	20,7	47,9	49,7	8	8	7
4 Non-accumulation d'arriérés de paiement (en milliards)	0	0	0	0	0	0	0	0	8	6	6
4.1 Arriérés de paiement intérieurs	0	0	0	0	0	0	0	0	8	7	6
4.2 Arriérés de paiement extérieurs	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8	7
5 Masse salariale sur recettes fiscales (norme <= 35%)	44,9	35,8	43,1	67,4	36,1	33,8	34,6	32,4	3	2	4
6 Investissements financés sur ressources intérieures sur recettes fiscales (norme >=20%)	21,1	50,1	25,7	8,9	27,1	34,9	35,5	15,3	6	6	6
7 Solde extérieur courant hors dons sur PIB nominal (norme >=- 5%)	-7,1	-9,4	-2,5	-8,1	-9,4	-17,8	-11,2	-13,6	1	1	1



Fournitures Générale - Scolaire - Bureautique - Consommable Informatique
Service de Livraison

Mr Abdallah SAAD vous souhaite une bonne soirée

PAPEX réunit les plus grandes marques françaises et européennes
(Papeterie, Bureautique)



Clairefontaine

trodax



Maped



EXACOMPTA



BAOBAB



Adresse : 56 Rue Abdou Karim Bourgi, Dakar | Tél. : (+221) 33 849 63 63 - Fax : (+221) 33 821 21 02
Email : direction@papex.sn - Site web : www.papex.sn

Succursale : Avenue Bourguiba / Castors Face ISCOM | Tél. : (+221) 33 825 30 66 - Email : succursale@papex.sn

Le PIB dans tous ses états : Chronique d'un agrégat économique au cœur de multiples controverses.



Mamadou DIOP
Percepteur de Matam
Directeur de Publication
« Le Trésor Public »

Au gré des controverses récurrentes autour de sa signification, de son mode de constitution et de sa pertinence comme instrument de mesure de la croissance, le **Produit Intérieur Brut (PIB)**, passe de plus en plus au regard de certains, pour un **Produit Intentionnellement Biaisé**.

En effet, de tous les agrégats économiques, le PIB est sans doute celui qui cristallise le plus de controverses. La dernière en date est relative à l'opportunité ou non d'intégrer les revenus issus de l'économie souterraine, et d'activités comme le trafic de la drogue et la prostitution dans le calcul du PIB ?

Pendant des années la question a longtemps entretenu une ligne de fracture entre les différents Etats membres de l'Union Européenne mais également au sein des experts des divers organismes et instituts chargés de suivre la comptabilité nationale pour le compte de leurs pays.

Dans le cadre de la réforme du système européen de comptabilité nationale, la demande avait été faite aux 28 Etats membres, d'envisager la prise en compte de ces activités dans le calcul de leur PIB à des fins d'harmonisation. Cette demande a été ensuite matérialisée par une directive européenne¹ autorisant la révision de « l'European System of Accounts » (ESA).

Cette réforme dont l'application est effective depuis Septembre 2014 suscite déjà une controverse. La polémique est davantage amplifiée par l'écho favorable et l'enthousiasme particulièrement suspect avec lequel des Etats comme l'Italie, l'Espagne et la Grèce en proie à un endettement chronique et des déficits records, ont accueilli la réforme.

Compte tenu de l'importance du volume de l'économie souterraine dans ces Etats, la prise en compte de ces activités devrait entraîner une augmentation de leur PIB respectifs de l'ordre de 2,5% pour la Grèce, 3,2% pour la France (même si l'INSEE refuse pour l'instant de publier ces données sur son site) 1% pour l'Espagne, et 10% pour l'Italie.

Cet élargissement considérable de la base de calcul du PIB aura comme effet immédiat de réduire très sensiblement le ratio « encours de la dette publique sur PIB ».

Si une frange importante des revues économiques et financières² a préféré s'attarder sur le côté singulier de cette réforme comptable, nombre d'économistes et de statisticiens ont plutôt anticipé sur les éventuels biais qui pourraient résulter de la difficulté à déterminer une méthode apte à évaluer rigoureusement en termes monétaires des activités réputées souterraines donc par définition partiellement ou totalement inconnues des statistiques tenues par les secteurs officiellement reconnus par la nomenclature des comptes nationaux.

En tout état de cause, les véritables « gagnants » de cette réforme sont à chercher du côté de certains Etats (Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Grande Bretagne pour ne citer que ceux là) dont le ratio endettement PIB connaîtra une amélioration significative à la faveur de l'intégration progressive de ces données dans le calcul de leur PIB. Aussi, la participation des Etats membres au Budget de l'Union étant déterminée en fonction du PIB, les Institutions Européennes vont également tirer profit de ce nouveau mode de calcul. Ce reprofilage du PIB ayant comme effet d'assainir à la fois les comptes nationaux des Etats et de ceux de l'Union, il n'en fallait pas plus pour que certaines critiques y voient un subterfuge destiné à se forger de nouveaux gages de solvabilité, eu égard notamment, à la surveillance particulière du ratio endettement/ PIB par les Agences de notation.

En choisissant une heure aussi suspecte que cette période de crise de croissance et de déficit chronique, pour se trouver une façon tout aussi originale de procéder à un reprofilage de sa dette par le truchement d'une invitation pour le moins impromptue de la drogue, de la prostitution et de l'économie de contrebande au menu de son PIB, le législateur européen se taille sur mesure, le costume du suspect idéal. En même temps, il exhibe en plein jour, le mobile, les preuves de son inculpation et les circonstances aggravantes qui

1 Eurostat est l'Institution européenne chargée d'édicter les directives relatives à l'harmonisation des comptes nationaux.

2 Voir sur ce sujet les parutions numériques du mois de juin 2014 de CHALLENGE, BLOOMBERG, LES ECHOS et THE ECONOMIST

le confondent dans ce qu'une frange importante de l'intelligentsia européenne lui reproche comme une parfaite forfaiture.

Pour comprendre, ce changement de paradigme révolutionnaire dans l'appréhension du PIB en tant qu'agrégat fondamental de la comptabilité nationale, il est utile de faire sienne, la posture prudente et avisé de Sir **Winston CHURCHILL** qui disait que **« je ne crois aux statistiques que lorsque je les aie moi-même falsifiées »**. En effet sa sage posture, loin de remettre en cause entièrement, ni les fondements épistémologique de cette discipline, ni la neutralité axiologique de ses praticiens, nous invite plutôt à aller saisir, au delà de l'écorce superficielle des données et catégorisations dont ils se parent, les logiques bien plus éloquentes des intentions qui les habitent. En d'autres termes, c'est une invite à ne pas perdre de vue que les changements de normes juridiques, statistiques, ou comptables, ne sont jamais étrangers aux circonstances et au contexte de leur mise en œuvre. Au contraire, dans bien des cas, ils peuvent être assujettis aux desseins souvent inavoués, quelques fois pleinement assumés, d'une urgente nécessité de procéder rapidement à un changement de cap dans la conduite des politiques publiques.

La comptabilisation déjà entamée, des revenus issus de ces activités que sont entre autres le narco trafic, et la prostitution dans le PIB Européen, loin de ne constituer qu'un simple glissement catégoriel de prestations longtemps restées en marge de la comptabilité nationale, ouvrent dans celle-ci une brèche pour une légalisation progressive et une approche purement marchande de ce type d'activités que d'aucuns comme **Jean Claude MICHEA**³ ont eu à qualifier, non sans ironie, de **« catégorie économiquement prometteuse des services rendus à la personne »**.

Toutefois, il convient de souligner que cette polémique liée au calcul du PIB n'est pas une première en soi. Pour mémoire, les Etats Unis ont également été pionniers en la matière, depuis qu'ils ont commencé à considérer certaines dépenses d'armement comme relevant de la Recherche Développement et l'inscrivent ainsi dans leurs comptes nationaux comme des dépenses d'investissement sans pour autant convaincre de ce qui en contrepartie permettrait d'avoir un retour sur investissement.

Le malaise et l'incompréhension autour de cet agrégat économique ne datent pourtant pas d'aujourd'hui et les propos devenus célèbres de l'ancien Ministre de la Justice et Sénateur Américain **Robert KENNEDY**⁴ en sont suffisamment emblématiques.

« Notre PIB disait-il prend en compte dans ses calculs, la pollution de l'air, la publicité pour le tabac... Il intègre la destruction de nos forêts de séquoias ainsi que leur remplacement par un urbanisme tentaculaire et chaotique. Il comprend la production du napalm, des armes nucléaires et des voitures blindées de la police destinées à réprimer des émeutes dans nos villes (...) Il comptabilise les programmes de télévision qui glorifient la violence dans le but de vendre les jouets correspondants à nos enfants. En revanche, le PIB ne tient pas compte de la santé de nos enfants, de la qualité de leur instruction (...) Il ne prend pas en considération notre courage, notre sagesse ou notre culture. Il ne dit rien de notre sens de la compassion ou du dévouement envers notre pays. En un mot le PIB mesure tout sauf ce qui fait que la vie vaut la peine d'être vécue ».

En Grande Bretagne, **Mark Garnier**⁵, reste convaincu que le paradoxe d'une telle réforme du PIB réside dans le fait qu' : *« On demande aux gouvernements ni plus ni moins que de quantifier la taille de l'échec de leur politique »*.

En Septembre 2009 le rapport **STIGLITZ** sur la mesure de la performance économique et du progrès social retenait parmi ses recommandations sur la mesure du PIB **« qu'il est tant que notre système statistique mette davantage l'accent sur la mesure du bien être de la population plutôt que sur la production économique »**.

Pourtant, le souci de palier cette absence manifeste de considération des données liées à la qualité de vie dans l'évaluation de nombreux agrégats économiques comme le PIB explique qu'au courant des décennies passées, des économistes comme le Professeur indien **Amartya SEN** et l'économiste pakistanais **Mahbub UI HAQ** s'étaient attelés à mettre en œuvre de nouveaux outils conceptuels et des d'instruments de mesure moins quantitativistes. C'est entre autre le cas de **l'Indice de Développement humain (IDH)**.

Plus qu'un problème de PIB, ces critiques posent surtout la problématique des impairs liés à l'économie de marché. Paradigme dominant depuis plus de deux siècles, le libéralisme a pourtant très tôt assumé ses limites en temps que modèle économique. Sans avoir pu les dépasser, ces avatars qui l'ont poursuivi tel un mal congénital tout au long de son histoire, se résument parfaitement dans le paradoxe de **MANDEVILLE** issue de sa fameuse fable des abeilles que d'aucuns considèrent comme fondatrice de l'idéologie du libéralisme économique et qui en substance voudrait que **« pour être rentable, une ruche ne puisse être habitée exclusivement que d'abeilles vertueuses »**.

Dans une perspective plus large, cette controverse autour

3 Jean Claude MICHEA : « L'empire du moindre mal, essai sur la civilisation libérale », Flammarion, 2009

4 Discours tenu le 18 Mars 1968 à l'Université du KANSAS.

5 Député conservateur britannique

de l'intégration de revenus socialement mal perçus comme le narco trafic et la prostitution dans l'évaluation du PIB remet au goût du jour un débat tricentenaire qui a traversé toute l'Histoire de l'économie politique. Ce débat continue d'opposer deux grands courants à savoir les tenants d'un libéralisme classique qui revendiquent et assument le parti pris idéologique que le législateur, donc l'Etat n'ait pas vocation à promouvoir une morale quelconque dans son rôle d'arbitre entre les différents agents économique, qu'il se borne strictement comme disait **BENJAMIN CONSTANT** à être juste car c'est aux mécanismes supposés plus efficaces du marché que l'Etat devra sous-traiter la difficile mission de rendre chacun utile et prospère. À l'opposé les critiques de ce courant de pensée soutiennent que, dans la conduite des politiques publiques, l'Etat, au risque d'être vidé de toute substance, ne saurait se soustraire à cette exigence en se réfugiant derrière un principe d'équité et de neutralité.

Le parallèle et le pendant méthodologique de ce parti-pris idéologique du libéralisme est la posture de la neutralité axiologique qui voudrait que dans le déploiement de sa pensée pour cerner ce qui relève ou non d'une activité économique, le praticien (l'économiste ou le statisticien) n'ait pas à se référer à un quelconque système de valeur ni à des considérations pseudo-morales. Les lois implacables du marché confinent ainsi l'économiste et le statisticien à un champ conceptuel dépouillé de tout système de valeur et les obligent à ne s'intéresser qu'aux mesures marchandes et monétaires des biens et services qui s'échangent entre les divers agents économiques.

En d'autres termes, du point de vue purement épistémologique, et en vertu d'un principe intangible de neutralité axiologique, le libéralisme interdit qu'on puisse reprocher à l'Economiste, encore moins au Statisticien de faire fi de tout système de valeur dans le stricte exercice de la définition par leur soins, des catégories d'activités humaines qui doivent ou ne doivent pas intégrer la composition d'un agrégat économique comme le PIB.

Toutefois, considérer le commerce de la drogue, la contrebande de tabac et la prostitution sous l'angle des outputs qu'ils pourvoient dans l'augmentation du PIB, en reléguant au second plan leurs potentiels effets collatéraux en termes de santé public ne sera sans doute pas la dernière des trouvailles d'une approche néolibérale de l'économie toujours plus influente dans la conduite des politiques publiques.

Vu sous un autre angle, la problématique qui se pose présentement dépasse donc largement la question de la pertinence ou non de normes statistiques et comptables pour quantifier le poids sans cesse croissant de ces activités dans l'économie. A ce propos, les appels

à un changement de paradigme trouvent leurs échos dans l'ouvrage de **Dominique MEDA** ⁶ « *Au delà du PIB pour une autre mesure de la richesse* » qui démontre à suffisance l'urgence de réinventer des outils d'analyse plus apte à rendre intelligible l'activité économique. En effet, la réalité est aussi, que le PIB comme outil de comparaison de la performance économique des États obstrue souvent la question cruciale des inégalités qui naissent d'une mauvaise redistribution des revenus ainsi que la problématique de leur prise en charge par les politiques publiques.

En définitive, de la sainte chapelle de l'école de Chicago où les disciples de **FRIEDMAN** ont perpétué l'héritage idéologique du maître, aux milieux intellectuels les plus critiques envers le néolibéralisme, d'éminents économistes de notre époque parmi lesquels **Jeffrey SACH**⁷, **Ken ROGGOFF**⁸, **Paul CRUGMAN**⁹ (Prix Nobel d'économie en 2008 **Joseph. E. STIGLITZ**¹⁰ (Prix Nobel d'Economie en 2001) **THOMAS PIKETTY**¹¹, **Branco MILANOVIC**¹² quelque soient d'ailleurs leur obédience idéologique et leur courant de pensée semblent avoir trouvé un terrain d'entente sur les limites d'un modèle économique basé sur une croissance économique impuissante à extirper plus d'un milliards de personnes d'une extrême pauvreté. D'où le sentiment largement partagée que l'accélération des inégalités entre riches et pauvres demeure aujourd'hui un des défis majeurs de notre époque ; défi auquel ni les pouvoirs publics, ni la prétendue efficience du marché n'ont encore su trouver des réponses adéquates..

6 Dominique MEDA : « Au delà du PIB, pour une autre mesure de la richesse », Flammarion, 2008, 276 pages. MEDA est également Présidente du Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesses (FAIR)

7 Professeur d'Economie à l'Université de COLUMBIA : deux de ses ouvrages traitent des inégalités de revenus, « The end of poverty » 2005, et « The strategic significance of global inequality », 2001

8 Professeur d'Economie et Politiques publiques à l'Université de HAVARD

9 Voir à ce propos l'ouvrage de PAUL CRUGMAN (prix NOBEL d'économie en 2008 et Chroniqueur au New York Times) intitulé « The conscience of a libéral », W.W.Norton, New York, 2005

10 Voir l'ouvrage de Joseph STIGLITZ : « Le prix de l'inégalité », Editions Les liens qui Libèrent, 2012

11 « Le capital au XXI siècle », Editions du seuil, (2013) de THOMAS PIKETTY est à ce jour l'ouvrage de référence sur l'exacerbation des inégalités de revenus

12 BRANCO MILANOVIC "The haves and the have nots: a brief and idiosyncratic history of global inequality" basic books, 2011

DANS VOTRE PROCHAIN NUMERO DE LA REVUE

Le Trésor Public

