

## Des difficultés à surmonter

ABDOUL SOULEYE SOW



L'objectif global de réduction de la pauvreté de moitié d'ici 2015 nécessite de surmonter les contraintes tant internes qu'externes à la transformation du budget en un instrument privilégié de politique économique.

Les principaux objectifs du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) récemment préparé par le Sénégal dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres lourdement endettés sont les suivants:

- Doubler le revenu par habitant d'ici 2015, grâce à une croissance forte, équilibrée et mieux répartie;
- Rendre universel l'accès aux services sociaux de base et mettre en place des infrastructures de base pour renforcer le capital humain avant 2010;
- Eradiquer toutes les formes de discrimination et établir l'égalité entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2015.

Dans le court terme, cela nécessiterait une croissance économique de 7% ou 8%, en vue de réduire d'au moins 15% le pourcentage des pauvres de 2003 à 2005. La réalisation de l'objectif global de réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015 nécessiterait la suppression de certaines contraintes tant internes qu'externes à la transformation du budget en un instrument de politique économique.

### Forte pression fiscale

De 1992 à 2001, les recettes fiscales collectées par le gouvernement représentaient moins d'un cinquième du PIB. Cela implique qu'un pourcentage considérable des richesses générées échappe au fisc. Le recouvrement de l'impôt se concentre sur un nombre limité d'opérateurs, ce qui révèle la complexité des problèmes qui y sont liés et le paradoxe des taux d'imposition élevés. Divers facteurs contribuent au faible recouvrement de l'impôt: la part considérable du secteur informel dans l'économie nationale; la discrimination incontrôlée contre les contribuables qui ont des ressources permanentes et substantielles; les moyens limités dont dispose l'administration fiscale pour mener à bien sa tâche; et surtout, l'absence de volonté politique.

D'abord, le secteur informel représente plus de 50% du PIB, alors que la contribution des opérateurs de ce secteur à l'effort fiscal se limite essentiellement au paiement de taxes indirectes (en particulier les frais de douane). Malgré la recherche de solutions à cet égard, l'imposition du secteur informel reste faible. Le principe de l'égalité des parties prenantes devant l'impôt devrait être appliqué, et un taux d'imposition compatible avec de telles activités fixé. Le retard de la prise de décision à ce sujet est la raison fondamentale du passage à l'informel de bon nombre d'activités, bien que le contraire devrait être promu.

Il résulte de tout cela une assiette de l'impôt étroite, réduite à une poignée d'entreprises du secteur formel, aux salaires du secteur public et privé et à la consommation. Par exemple, l'impôt sur le revenu des personnes touche un faible pourcentage des contribuables, à peine 2% de la population totale imposable. Il procure moins de 15% des ressources publiques, contre plus de 75% pour l'impôt indirect. Il est vrai que les pouvoirs publics préfèrent l'impôt indirect, qui est plus facile à percevoir.

Le taux d'imposition élevé s'explique dans une large mesure par la structure de l'assiette de l'impôt, car seulement quelques entreprises s'acquittent des impôts. Ces impôts, selon la loi de Laffer (trop d'impôt tue l'impôt), favorisent la fraude fiscale. La forte pression fiscale s'explique également par la généralisation et l'harmonisation des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au sein de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA).<sup>1</sup>

En outre, l'administration fiscale ne dispose pas de ressources humaines et matérielles suffisantes et opérationnelles pour accomplir son travail de mobilisation des ressources. Ces difficultés inhérentes au système fiscal contribuent considérablement à réduire les recettes que le gouvernement devrait collecter pour couvrir ses dépenses.

### Le problème de la dette

Les paiements dus au titre de la Loi de Finance 2002 s'élèvent à 173,3 millions de dollars US, soit environ 19% des recettes. Ces chiffres montrent que la dette constitue une charge qui compromet sérieusement le financement du développement. Toutes les politiques de réduction de la dette et les rééchelonnements successifs n'ont toujours pas permis de réaliser les avantages escomptés. L'admission du Sénégal à l'Initiative des pays pauvres lourdement endettés en juin 2000 devrait dégager un montant substantiel de plus de 800 millions de dollars US pour la stratégie de réduction de la pauvreté.

1 L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a été créée en janvier 1994 à Dakar (Sénégal). Elle comprend huit pays: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo et Guinée Bissau, ayant en commun l'utilisation du franc CFA. Ses objectifs sont les suivants: créer un marché commun entre les membres, basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et sur le droit d'établissement des individus, avec un régime tarifaire commun et une politique commerciale commune; et garantir la convergence des performances et des politiques macroéconomiques dans les Etats membres par l'instauration d'une procédure multilatérale de contrôle.

**TABLEAU 1**

<b>Dettes du Sénégal (en millions de dollars US)</b>	
Prêts multilatéraux	1.978
Prêts bilatéraux	624,15
Autres prêts	77,6
Dettes rééchelonnées	491,3
Dettes totales	3.171,05

### Investissement et réactivation de la croissance

Le Programme triennal d'investissements publics (PTIP) pour 2002-2004 mettra à disposition 1 687,8 millions de dollars US, avec une progression de 3,7%

La première priorité pour la répartition de l'investissement est le secteur quaternaire qui comprend la valorisation des ressources humaines, l'amélioration de la qualité de la vie, l'appui socio-économique aux groupes vulnérables, etc., avec 49% des investissements affectés à ce secteur.

Le secteur primaire, qui comprend le développement des activités agricoles et l'amélioration des conditions de vie en milieu rural, recevra 24% des investissements. Il est suivi du secteur tertiaire avec 21% des investissements, et loin derrière, en dernière position, le secteur secondaire reçoit 6% des investissements.

Où en est la mobilisation des ressources du PTIP (2001-2003)? Selon le Bureau de la coopération économique et financière, le financement de l'investissement d'un montant de 1 397,8 millions de dollars US, c'est-à-dire 83% de l'ensemble du programme, a été confirmé. Des négociations sont en cours pour un montant de 166,7 millions de dollars US (10% du programme), alors qu'il reste encore à trouver 7% des fonds.

Soixante et onze pour cent du financement déjà accordé et en cours de négociation proviennent de sources extérieures et 29% seulement des ressources nationales. La ventilation des ressources extérieures indique que 36% se composent de subventions et 64% de prêts assortis de conditions. Les ressources nationales proviennent pour l'essentiel de l'Etat (92%), et les 8% restants de bénéficiaires et d'établissements parapublics.

La remarque la plus importante est que l'agriculture n'est pas considérée comme un moteur de la croissance. Autrement, elle aurait reçu une part plus substantielle de l'investissement. La pauvreté affecterait 72% à 80% de la population dans les zones rurales, une situation qui est aggravée par le peu d'attention que le gouvernement accorde au monde rural.

### Besoin d'une plus grande intégration régionale

Le Sénégal est membre de la CEDEAO (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest)<sup>2</sup> et de l'UEMOA, des organes régionaux qui peuvent rendre possible la création d'un grand marché capable d'attirer l'investissement étranger direct (IED). Ce processus d'intégration nécessite forcément la convergence des politiques économiques.

Toutefois, au niveau de la CEDEAO, trois ans avant la date prévue pour une monnaie unique, les critères de convergence sont toujours loin d'être respectés par certains centrés sur le maintien de la stabilité monétaire par les Etats membres et la réduction de l'inflation à un chiffre avant 2000, et à 5% d'ici 2003. Les pays de la CEDEAO doivent également maintenir une discipline budgétaire, en réduisant les déficits budgétaires à 5% du PIB avant 2000 et à 4% en 2002. Enfin, ils doivent maintenir dans la position nette du gouvernement un minimum de trois mois d'échanges commerciaux en 2000, et de six mois en 2003. Les Etats membres de l'UEMOA ne se sont pas non plus conformés aux critères de convergence de l'Union.

On note une tendance à la détérioration de la situation économique et financière de l'Union. Le PIB par habitant est en baisse parce que pour la deuxième année consécutive, le taux de croissance du PIB est inférieur au taux de croissance démographique. L'Union est également confrontée à une convergence des taux d'inflation, affectés par les mauvais résultats des campagnes agricoles dans les différents pays et par la hausse des prix des produits dérivés du pétrole.

Enfin, le manque de viabilité des finances publiques est évident, comme l'indiquent si bien la persistance de financements exceptionnels, en particuliers l'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs et extérieurs, et une forte contraction des dépenses d'investissement financées par des sources locales. Ce manque de convergence semble indiquer le risque que les mesures qui ont été mises en place, en particulier pour ce qui concerne l'harmonisation des taxes, ne seront pas strictement appliquées, ce qui aura d'importantes conséquences pour l'avenir de l'IED. La non imposition ou l'absence de contrôle fiscal de l'IED dans l'un des pays membres bouleverserait les règles du jeu en matière de coopération.

Malgré cette situation peu reluisante, un regain d'espoir est apparu avec la mise en place du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)<sup>3</sup>, qui ouvre des perspectives pour un énorme marché de l'investissement. ■

Association pour le Développement Economique Social Environnemental du Nord (ADESEN)  
 <adesen@yahoo.com>

2 La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) regroupe quinze pays: Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Guinée Bissau et Guinée. Créée en 1975, elle a pour mission de promouvoir l'intégration économique dans tous les domaines de l'activité économique.

3 Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) opère dans les domaines suivants: bonne gouvernance économique et flux des capitaux; bonne gouvernance; accès aux marchés et diversification des produits; infrastructures, environnement, nouvelles technologies de l'information et de la communication; énergie; développement humain.