

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

24 JUN 1987

1112

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 9 juin 1987

AU CONSEIL FEDERAL

Aide financière de Frs 12 millions au Sénégal pour soutenir un programme d'ajustement structurel administré par l'IDA, en cofinancement avec le Fonds Spécial d'aide à l'Afrique

Vu la proposition du DFAE du 9 juin 1987

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé :

Une aide financière non remboursable de Frs 12 millions est accordée en faveur du Programme d'ajustement structurel de l'IDA au Sénégal.

Ce montant sera imputé au Crédit de programme de Frs 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984).

Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Protokollauszug an:
 ohne / mit Beilage

Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
		EDA	12	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
x		EFD	7	-
y		EVD	7	-
		EVED		
		BK		
x		EFK	2	-
y		Fin.Del.	2	-



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
 FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 9 juin 1987

AU CONSEIL FEDERAL

Fera l'objet d'un communiqué
 de presse après la signature
 de l'accord

Aide financière de Frs 12 millions au Sénégal pour soutenir le programme d'ajustement structurel, en cofinancement avec le Fonds Spécial d'aide à l'Afrique au sud du Sahara.

I

Cette proposition recommande l'octroi d'une aide financière non remboursable de Frs 12 millions au Sénégal, dans le cadre du Fonds Spécial pour l'Afrique (FSA), administré par l'IDA, pour soutenir la phase actuelle du programme d'ajustement à moyen terme (1985-1990), destiné à rétablir l'équilibre financier et à relancer de façon durable la croissance de l'économie sénégalaise.

Le Fonds Spécial d'aide à l'Afrique au sud du Sahara (FSA) a été créé en 1985 par la communauté internationale pour apporter un soutien rapide aux pays d'Afrique subsaharienne qui affirment leur volonté de résoudre les problèmes économiques en procédant à des mesures d'ajustement structurel importantes. Le FSA, qui a une durée de 3 ans (1985/1988), a permis de mobiliser environ \$1,8 milliards auprès de 18 pays, pour la plupart industrialisés, ainsi que de la Banque Mondiale (IDA). La Suisse y participe pour un montant de Frs 80,4 millions sous forme de cofinancement conjoint.

Le Sénégal poursuit depuis 1983 un vaste programme de réformes économiques. Ce pays occupe une place en vue parmi les pays d'Afrique qui se sont engagés dans un processus d'ajustement structurel appuyé par la communauté internationale: sa politique économique est appréciée positivement, notamment ses efforts visant à rechercher une plus grande efficacité et une meilleure coordination de l'assistance extérieure. Toutefois, après quatre ans d'austérité économique, le Sénégal a encore un long chemin à parcourir pour parvenir à un taux de croissance soutenue et aboutir à une balance des paiements mieux équilibrée.

Le Sénégal a déjà bénéficié du premier crédit d'ajustement structurel octroyé à un pays d'Afrique occidentale (1980); un deuxième crédit du même type lui a été octroyé en 1986, financé sur le FSA et auquel la Suisse a participé sous forme de cofinancement (voir proposition au Conseil Fédéral de l'OFAEE du 24 février 1986).

Dans le cadre du crédit qui fait l'objet de la présente proposition, le Gouvernement sénégalais s'engage à renforcer les mesures d'ajustement structurel en cours. L'octroi des contributions extérieures est soumis à l'adoption préalable de mesures macro-économiques et sectorielles très diversifiées.

Le Sénégal recevra une aide financière globale de \$90 millions pour soutenir son programme, selon le plan de financement suivant : un crédit de l'IDA (\$ 42 millions), un crédit du FSA (\$ 40,2 millions), un financement conjoint de la Suisse (Frs 12 millions). Le décaissement des fonds IDA, FSA et suisses se fera en trois tranches de \$ 30 millions chacune, en fonction des progrès réalisés dans l'application globale du programme et de l'adoption des mesures spécifiques convenues. Les fonds mis à disposition apporteront ainsi un soutien global à la réalisation des réformes introduites pour rétablir la croissance économique à moyen terme, tout en permettant de réduire à court terme les coûts de certaines mesures d'ajustement.

L'IDA fonctionnera en qualité d'administrateur de la contribution suisse et de coordinateur de l'exécution du programme selon les procédures standards de cofinancement. Les arrangements prévus permettront à la Confédération de rester associée au dialogue sur la réalisation du programme. En tant qu'administrateur de l'aide financière, l'IDA signera un accord à cet effet avec le Sénégal à fin juin 1987. Si l'application du programme se déroule normalement, la contribution suisse devrait être totalement décaissée au cours de la période 1987/88.

II

A. L'économie sénégalaise et le processus d'ajustement structurel jusqu'à l'heure actuelle

Bien qu'il ait hérité au moment de l'Indépendance d'une infrastructure physique et sociale relativement bien développée, le Sénégal n'a pas été en mesure d'assurer un taux de croissance économique satisfaisant : son taux moyen depuis 1960 a été le plus bas de tous les pays africains épargnés par la guerre ou les conflits civils. Malgré les efforts de modernisation, l'économie sénégalaise est toujours tributaire des dépendances créées pendant la période coloniale, (notamment, prédominance de l'arachide dans les exportations). C'est un pays intrinsèquement défavorisé, dépourvue de riche potentiel agricole ou de ressources minérales abondantes dont jouissent beaucoup d'autres pays du littoral ouest-africain, ce qui rend les perspectives de croissance plus limitées que celles des pays voisins. Le revenu par habitant est de \$ 370 (1985), soit la moitié de celui du Cameroun ou de la Côte-d'Ivoire, ce qui le place parmi les pays les plus pauvres du monde.

1. Evolution récente de l'économie

Après la grave sécheresse de 1983/84, l'économie sénégalaise a accusé une baisse de 4,6% de la production réelle en 1984. Aussi, et en dépit de la modeste reprise enregistrée en 1985, estimée à 3,8% par le Gouvernement, le taux moyen de croissance économique est tombé à moins de 2% par an pour la première moitié de la décennie. La situation s'est fortement améliorée en 1985/86, car la plupart des régions ont reçu des pluies suffisantes, qui ont permis d'obtenir des rendements supérieurs à la moyenne pour la plupart des cultures. La production de céréales a atteint le niveau record de 1,25 millions de tonnes, soit 77% de plus que le niveau de l'année précédente.

Cependant, les résultats ont été moins bons dans le domaine de l'arachide, premier produit d'exportation du Sénégal.

Dans l'ensemble du secteur secondaire, la production a pâti directement de la chute de la production agricole en 1983/84. Aussi l'industrie, qui représentait environ 27% du PIB en 1983-85, a-t-elle à peine progressé pendant cette période. En revanche, la production a augmenté de 4% en 1986, selon les estimations, grâce à une forte reprise dans le soussecteur des huileries, la récolte d'arachides ayant été bonne. En se fondant sur l'amélioration des résultats dans l'agriculture, le Gouvernement estime que le PIB réel a augmenté de 4,6% en 1986.

Les recettes d'exportation qui étaient tombées à un niveau très bas en 1980, ont augmenté de plus de 20% par an en moyenne pendant la période 1981-84, mais sont nettement retombées en 1985. Bien que le volume des exportations ait enregistré une forte reprise, l'affaiblissement considérable du prix des produits de base a fait que leur valeur est restée à peu près à son niveau de 1983. Le volume des importations n'a cessé de diminuer, par suite à la fois de la stagnation de l'activité économique et de la politique d'austérité. Aussi la balance commerciale est-elle en amélioration depuis 1985 (cf annexe "Indicateurs économiques").

2. Le processus d'ajustement structurel

Le Gouvernement a commencé à la fin des années 70 à prendre conscience des insuffisances de ses plans de développement et de ses efforts de diversification économique, lorsqu'il s'est trouvé confronté aux effets accumulés des sécheresses successives et de détérioration des termes de l'échange. En 1979, le plan à moyen terme de redressement économique a été lancé : il a permis de mobiliser une aide accrue à la balance des paiements et au budget, y compris le premier crédit à l'ajustement structurel en Afrique de l'Ouest (1980). Or, la performance macro-économique s'est rapidement écartée de la voie tracée pour des raisons tant intérieures qu'extérieures, parmi lesquelles la sécheresse récurrente.

Conscient de la nécessité d'intensifier l'effort d'ajustement dans le contexte de la crise persistante, le Gouvernement a alors formulé le Programme d'Ajustement économique à Moyen et Long termes (PAML, 1985/1992), qui reste toujours en vigueur. Les principaux problèmes auxquels le PAML s'adresse sont les suivants: (1) l'hypertrophie du secteur public et les graves déséquilibres dans les finances de ce secteur; (2) l'incapacité d'engendrer la croissance dans les principaux secteurs de la production; (3) la faible rentabilité des investissements; et (4) les effets sur la balance des paiements.

En général, la manière dont le Gouvernement s'acquitte de l'exécution du programme d'ajustement depuis 1983 est bonne. Dans le secteur agricole, le Gouvernement a pris des mesures pour attribuer des responsabilités accrues aux producteurs, pour désengager progressivement l'Etat des opérations de production et de commercialisation et pour appliquer une politique de prix appropriée. Simultanément, il a lancé une nouvelle politique industrielle qui vise à améliorer la compétitivité à long terme du secteur industriel sénégalais. Dans le secteur public, le Gouvernement a entrepris une vigoureuse réforme des entreprises publiques en mettant au point un calendrier de liquidation, privatisation ou assainissement. La programmation des investissements publics a été nettement améliorée. Il est encore trop tôt pour

observer les effets des mesures mises en oeuvre dans le cadre du PAML sur l'ensemble de l'économie. Néanmoins, il est évident, à la lumière de l'expérience des deux dernières années, que les efforts d'ajustement doivent être intensifiés.

B. Le programme d'ajustement structurel : deuxième phase

Les objectifs fondamentaux de politique gouvernementale pour la période 1987-1990 sont les suivants : atteindre un taux de croissance réelle du PIB qui permettrait une amélioration progressive du revenu réel par habitant, réduire le taux d'inflation et comprimer le déficit courant extérieur. La seconde phase du Programme d'ajustement est axée sur la relance de la production et de l'emploi et la poursuite des actions pour l'amélioration de la gestion des ressources publiques. Le programme du Gouvernement au cours des prochains 12 mois mi-1987, mi-1988 repose sur quatre axes principaux :

(i) les incitations à la production et à l'emploi, comprenant :

- a) "la nouvelle politique agricole", visant notamment à augmenter la production nationale et à organiser la commercialisation des surplus par une responsabilisation accrue des opérateurs économiques (des incitations de prix des céréales, une opération pilote pour la transformation de mil, mesures de réduction des coûts de la filière de l'arachide, la libéralisation du commerce des intrants, la réforme du système de crédit, la diversification agricole et promotion des exportations, la réorganisation et le renforcement du Ministère du Développement Rural, des modifications du régime foncier, et une nouvelle stratégie sectorielle dans le domaine de l'élevage);
- b) "la nouvelle politique industrielle", visant notamment à réviser le système des incitations industrielles et à créer les moyens de soutien aux entreprises (la révision du système de protection, l'amélioration des instruments de promotion des exportations, la révision du code des investissements et le relâchement des contraintes pesant sur les entreprises);
- c) la réforme du secteur commercial (la réforme du système de distribution, la libéralisation des prix des produits industriels, la promotion des exportations);
- d) la politique d'emploi (des réformes du Code du Travail, des études sur la réforme du service de la main d'oeuvre et sur les incitations à la promotion des entreprises, de la production et de l'emploi, ainsi que de la mise en place d'un fonds de reconstruction industrielle);

(ii) la réhabilitation du système financier, par le redressement et la restauration de la liquidité bancaire et la réforme du système d'intermédiation financier;

(iii) la réforme du secteur parapublic, comprenant le désengagement de l'Etat, le redressement des entreprises du secteur parapublic, l'amélioration des relations financières état-entreprises publiques, un nouveau cadre juridique et institutionnel du secteur para-public; et

(iv) l'amélioration de la gestion du secteur public où les efforts du Gouvernement porteront sur l'amélioration de l'efficacité des investissements et sur le redressement de la situation des finances.

Les objectifs spécifiques pour cette phase sont au nombre de trois : (i) réaliser une croissance moyenne du PIB réel de l'ordre de 3,5% par an, (ii) continuer de réduire le taux d'inflation annuel de 9% en 1985/86 à environ 6% en 1988/89, et (iii) comprimer le déficit courant à environ 3% du PIB en 1990, de manière à éviter le recours au financement exceptionnel. Parallèlement, le Gouvernement désire éliminer le déficit budgétaire général et régler tous les arriérés de paiement intérieurs d'ici à la fin de 1988/89.

C. Impact économique et social

Le taux de croissance recherché de 3,5% par an suppose qu'un certain nombre de faits favorables surviendront simultanément, en particulier en ce qui concerne la réaction de l'offre dans l'agriculture et l'industrie et la capacité de l'économie à gérer des ressources pour la réhabilitation et les nouveaux investissements. Si la probabilité d'une telle convergence des facteurs favorables est faible, ceci ne met pas en cause les orientations générales du programme, mais met en lumière les grandes contraintes de développement du pays et la marge de manoeuvre très limitée qui en résulte.

Sur le plan social, la stratégie gouvernementale vise une augmentation du PIB/habitant de 0,5% par an au cours des prochaines années, accompagnée d'un transfert de revenus importants vers les zones rurales, destiné à réduire l'énorme écart entre les revenus urbains et ruraux.

Les revenus réels des paysans bénéficieront des mesures de soutien des prix, l'accès accru au crédit et la libéralisation du commerce. Il est probable que les revenus urbains diminuent quelque peu dans les prochaines années, vu l'impact de la politique de salaires et les réformes du secteur parapublic, mais à plus longue échéance, un environnement économique plus sain peut favoriser les activités du secteur privé et la création d'emplois. Pour minimiser l'impact négatif à court terme sur certains groupes, des actions destinées à faciliter le réemploi de personnes licenciées ont été mises au point. Par exemple, un fonds spécial de réinsertion des travailleurs a été créé pour faciliter une réinsertion efficace des travailleurs qui seraient licenciés suite à l'application des mesures prévues.

Si ce programme d'ajustement structurel ne constitue pas une condition suffisante du développement à long terme, il en est une condition nécessaire. Sans la mise en oeuvre des mesures du programme, les déficits des finances publiques et de la balance courante atteindraient au cours des prochaines années des niveaux insoutenables.

D. Justification de la contribution suisse

Le Sénégal a un besoin urgent de soutien international pour faire face à de graves problèmes d'ajustement et de développement à plus long terme.

La poursuite de notre aide au Sénégal est justifiée compte tenu du bon déroulement de la phase précédente du programme d'ajustement; cette phase du programme, qui s'adresse de façon appropriée et réaliste aux problèmes économiques et financiers les plus urgents, mérite d'être soutenue.

Bien que le Sénégal soit un pays de seconde priorité pour la Coopération suisse au développement, l'appui au redressement du secteur agricole prévu dans le programme d'ajustement structurel ne manquera pas d'exercer des effets positifs sur l'environnement des projets déjà soutenus par la Suisse.

La contribution suisse s'insère dans une action d'aide internationale; elle entre dans le cadre de nos engagements envers l'IDA au titre du Fonds Spécial d'aide à l'Afrique.

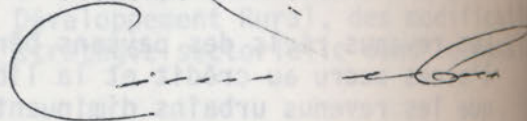
III

L'Office Fédéral des Affaires Economiques Extérieures et l'Administration Fédérale des Finances ont été consultés à titre préalable et ont donné leur accord à cette proposition de crédit.

IV

Nous vous proposons donc de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Extrait du procès-verbal

- EDA 12 pour exécution
- EFD 7 pour information
- EVD 7 (GS 5, OFAEE 2) pour information
- EKK 2 pour information
- Fin Del 2 pour information

Pour co-rapport à

- Département Fédéral de l'Economie Publique
- Département Fédéral des Finances

Annexes


- Liste de documents ayant servi de base à la préparation de la présente proposition et se trouvant à disposition à la Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide Humanitaire.
- Projet de décision du Conseil Fédéral.

Documents principaux ayant servi de base à
la préparation de la proposition de crédit et
se trouvant à disposition à la DDA

1. Gouvernement du Sénégal, Lettre de Politique de développement, avril 1987
2. Procès-verbal des négociations du Crédit à l'ajustement structurel III entre la délégation du Gouvernement du Sénégal et les représentants de l'Association Internationale de Développement
3. Banque Mondiale, "Lettre d'entente" du 22 avril 1987
4. Banque Mondiale, Rapport d'évaluation du crédit à l'ajustement structurel III
5. Banque Mondiale, Sénégal : An Economy under Adjustment, February 13, 1987
6. Government of Senegal, World Bank, International Monetary Fund, Senegal : Policy Framework Paper, 1987-89
7. World Bank, Senegal : Initiating Memorandum for a Proposed Third Structural Adjustment Credit (SAL III)
8. Projet d'accord de crédit de développement (crédit à l'ajustement structurel III) entre le Sénégal et l'IDA
9. Projet d'accord de la contribution suisse entre le Sénégal et l'IDA
10. Banque Mondiale, Structural Adjustment Lending : A First Review of Experience, September 24, 1986.

Pour extrait conféré

Le Secrétaire


 Eidgenössisches Departement
 für Auswärtige Angelegenheiten
 DEPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 17 juin 1987

Aide financière de Frs 12 millions au Sénégal pour soutenir un programme d'ajustement structurel administré par l'IDA, en cofinancement avec le Fonds Spécial d'aide à l'Afrique

Vu la proposition du DFAE du 9 juin 1987

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

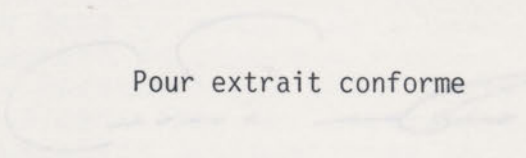
décidé :

Une aide financière non remboursable de Frs 12 millions est accordée en faveur du Programme d'ajustement structurel de l'IDA au Sénégal.

Ce montant sera imputé au Crédit de programme de Frs 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984).

Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme


 Le Secrétaire

1987

1987 + d.

Extrait du protocole :

(12)

(3) pour information