

118 2953

PROJET DE LOI PORTANT REVISION DU REGIME D'INCITATION A L'EXPORTATION

EXPOSE DES MOTIFS :

La loi n° 86-37 du 4 août 1986, instituant un régime d'incitation à l'exportation procédait de la volonté du gouvernement de recourir de façon optimale aux instruments à sa disposition, en vue de stimuler les exportations de produits industriels.

Pour rationaliser davantage notre système d'incitation à l'exportation de produits industriels, la loi n° 86-37 du 4 août 1986 disposait que l'assiette de la prime serait la valeur ajoutée industrielle nationale et non la valeur FOB des exportations.

Le régime d'incitation à l'exportation de produits industriels a ainsi réduit les biais générés par l'ancien régime.

Cependant, les procédures lourdes que nécessite la constitution du dossier de demande de la prime à l'exportation notamment la nécessité pour l'exportateur de fournir une comptabilité analytique détaillée de ses activités pour chacune de ses demandes, en plus des lenteurs liées à l'obtention de cette prime en ont réduit significativement le caractère incitatif.

En outre, il a été noté que certains produits à valeur ajoutée industrielle faible tels que les poissons frais, bénéficiaient largement de cette prime par le fait qu'il était recherché concomitamment l'encouragement des produits à fort contenu en ressources nationales.

Le présent projet de loi pallie ces insuffisances en déterminant:

- d'une part, la valeur ajoutée industrielle du produit fini exporté, par application d'un coefficient technique à la valeur FOB dudit produit ;
- d'autre part, le montant de la prime par application d'un taux déterminé dans des conditions prévues par arrêté du Ministre chargé des finances, à la valeur ajoutée industrielle du produit fini exporté.

Par ailleurs, compte tenu des tensions qui pèsent sur les finances publiques, en particulier du niveau de plus en plus élevé des arriérés relatifs à la prime à l'exportation, le nouveau régime est caractérisé par la sélectivité, la limitation dans le temps et le plafonnement des crédits.

Ce faisant, le coût de la prime sera fixe et à priori connu; ce qui améliorera considérablement la gestion des finances publiques et en limitera conséquemment les charges.

De même, pour corriger les distorsions constatées au niveau de la plupart des branches d'activité de l'économie, certains secteurs pourraient bénéficier d'une baisse relative du coût des facteurs, notamment énergétiques.

Il demeure entendu, que si tel est le cas, ces dits secteurs se verraient concomitamment exclus du champ d'éligibilité à l'octroi de la prime à l'exportation.

Il est par conséquent recherché une plus grande rationalité et une incitation réaliste des entreprises industrielles, notamment celles valorisant les ressources locales, à plus d'efforts internes de réduction des coûts et d'amélioration de la qualité.

Telle est l'économie du projet de loi soumis à votre sanction.

18 2053

REPUBLIQUE DU SENEGAL
ASSEMBLEE NATIONALE
VIIIe LEGISLATURE

DEUXIEME SESSION ORDINAIRE DE L'ANNEE 1993

RAPPORT FAIT

AU NOM

DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ECONOMIE
ET DU PLAN

SUR

LE PROJET DE LOI 51/93 PORTANT REVISION DU
REGIME D'INCITATION A L'EXPORTATION INSTITUTE
PAR LA LOI N° 86.37 DU 04 AOUT 1986

PAR

SAMBA DIOULDE THIAM

RAPPORTEUR

Monsieur le Président,
Messieurs les Ministres,
Mesdames, Messieurs les Députés,

La Commission des Finances, de l'Economie et du Plan s'est réunie le Jeudi 15 Décembre 1993, sous la présidence de notre ~~Collègue~~ Moussé Daby DIAGNE, Président de ladite commission, à l'effet d'examiner le projet de loi n° 51/93 portant révision du régime d'incitation à l'exportation institué par la loi n° 86.37 du 4 Août 1986.

Le Gouvernement était représenté par Monsieur Papa Ousmane SAKHO, Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, et Monsieur Mamadou Lamine LOUM, Ministre délégué, chargé du Budget, entourés de leurs collaborateurs.

En prenant la parole, le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan dira que :

L'exposé des motifs du nouveau projet de loi a rappelé les objectifs qui étaient poursuivis par la loi n° 86.37 du 4 Août 1986 et analysé les défauts révélés par la pratique de sa mise en oeuvre. Il propose les corrections et les nouveaux objectifs d'où le présent projet de loi, qui se distingue du précédent par l'instauration d'un régime caractérisé par la sélectivité, la limitation dans le temps et le plafonnement des crédits.

Une plus grande rationalité et une incitation réaliste des entreprises industrielles à plus d'efforts internes de réduction des coûts et d'amélioration de la qualité sont les buts recherchés pour promouvoir l'exportation.

Enfin, les entrepreneurs et l'Etat travailleront à partir de données et connues, ce qui autorise une meilleure planification stratégique des actions.

Après l'exposé de Monsieur le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, vos commissaires ont pris la parole.

.../...

Il a été regretté l'absence... de données chiffrées dans l'exposé des motifs pour convaincre les parlementaires que la loi à modifier ne répond plus à l'objet pour lequel elle avait été votée.

L'exposé des motifs semble privilégier un argument décisif voire déterminant, à savoir faire face au niveau élevé des arriérés relatifs à la prime à l'exportation. Il faut sans doute y faire face, mais, considère un commissaire, les choix décisifs ne doivent pas être dictés avant tout par des préoccupations financières. Les finances ne doivent pas tuer l'économie, au contraire, elles doivent être au service de cette dernière.

Le projet de loi soumis est important et intervient dans une conjoncture difficile exerçant des effets néfastes sur nos finances publiques et notre compte d'opération avec un important solde débiteur. La relance des exportations par la prime devrait donc aider à régler les deux problèmes ci-dessus. Mais cell ne suffit pas et le Gouvernement devrait prendre d'autres mesures de relance des exportations ou redynamiser les instruments qui existent sur le papier et qui n'ont pas bien fonctionné.

Quel est le montant des arriérés dûs par l'Etat au titre de la prime à l'exportation ? Ensuite quelles sont les projections faites pour l'enveloppe globale destinée à la dotation des exportations pour cette année ou pour l'année prochaine ?

L'accord pour les politiques d'allègement des cumuls d'arriérés du Trésor public a été exprimé.

Le caractère de sélectivité par le paramètre énergétique a préoccupé des commissaires. Le non cumul de la baisse relative du coût des facteurs et la prime à l'exportation a vivement inquiété vos commissaires quant à ces incidences dissuasives sur les activités d'exportation des petites entreprises sénégalaises qui font beaucoup d'exportation sans forcément incorporer une importante valeur ajoutée

à leurs productions Est-ce qu'en exportant, elles ne participent pas à l'objectif recherché d'accroître nos avoirs extérieurs de devises ?

L'énergie est un facteur de production de commun à toutes les entreprises. La discrimination envisagée ne va-t-elle pas fausser la concurrence ?

L'incitation à l'exportation doit aussi bénéficier aux petits exportateurs, pensent les commissaires qui considèrent qu'ils doivent être fortement encouragés à réussir leurs activités tournées vers l'extérieur.

Il a été fortement souligné que le projet de loi va poser un certain nombre de problèmes à nos exportateurs tels que les usines de conserves de poissons et au secteur thonier notamment.

La mesure d'incitation est une mesure commerciale nationale pour faciliter la pénétration des produits sénégalais sur les marchés extérieurs. L'importance du secteur poissonnier a été rappelé : quinze milliards de recettes d'exportation, près de mille deux cent conteneurs expédiés du port de Dakar qui en a tiré 1,5 milliards de recettes, 3000 emplois permanents et journaliers.

Les risques de diminution d'activité du secteur ont été indiqués, car c'est la subvention qui permettait de résister, d'investir et d'étendre l'activité.

Le projet de loi risque de conduire les entreprises du secteur à fermer, à licencier ou à ralentir leurs activités. D'où l'inquiétude et même l'angoisse quant au sort de ces entreprises, notamment les menaces de disparition de l'industrie du thon. Les commissaires ont exprimé leur accord avec la nécessité d'une remise en ordre, qui doit permettre au Ministre des Finances de voir clair avant toute sortie d'argent des caisses de l'Etat. De même un effort énergique et urgent doit être exigé des industriels pour améliorer la gestion.

A cet égard, des commissaires ont fustigé le détournement par certains industriels de la prime à l'exportation de son objet principal et

.../...

qui ne permet plus de distinguer le compte d'exploitation pure de la gestion de l'entreprise. Beaucoup d'entreprises jouent sur la subvention à l'exportation pour dégager des bénéfices ou arriver à l'équilibre. Il faut mettre un frein à ces détournements de destination.

S'agissant du stock des arriérés, il a été demandé si la compensation jouait en faveur de certains secteurs bénéficiaires de la subvention à l'exportation, ce qui leur permettrait de faire face à des problèmes de trésorerie. Il a été demandé au ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, comment ses services vont déterminer les coefficients administrés ?

Une préoccupation méthodologique a été exprimée par vos commissaires à propos de la politique d'incitation à l'exportation de nos entreprises et services à l'Etat doit faire des efforts énormes pour promouvoir l'activité d'exportation à travers une politique cohérente, Est-ce qu'une intervention par touche, circonstancielle, sans une coordination d'ensemble, et la meilleure méthode ? Ne faudrait-il pas procéder à l'examen critique des différents instruments de pilotage de l'activité exportatrice pour une mise à jour afin de disposer d'un d'un corpus de mesures pour stimuler les exportations.

Enfin, vos commissaires, ont voulu savoir si le projet de loi soumis à notre examen n'entraînait pas en contradiction avec les dispositions récentes du GATT et quelle va être la situation que notre pays, de même que les pays africains, va affronter dans le domaine du commerce mondial.

Prenant la parole après les commissaires, le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan a dit avoir noté avec attention toutes leurs observations et questions, qui ont été soulevées par les diverses parties concernées pour le dossier. Pour Monsieur le Ministre, les observations et questions sont toutes très pertinentes.

Le Gouvernement a eu le souci de consulter toutes les parties prenantes au projet de loi. Le texte présenté au parlement est un texte de consensus.

Pourquoi ce nouveau projet de loi ?

Il a été constaté qu'il y a eu de multiples dérapages suite à l'analyse des comptes d'exploitation des entreprises bénéficiaires de la prime à l'exportation.. Elle était devenue une incitation au non ajustement des bénéficiaires et même paraissait être une prime à la mauvaise gestion.

Par exemple dans le secteur de la pêche, il y a eu des entreprises qui ont fait du dumping parce que bénéficiant de la prime à l'exportation, avec un double résultat préjudiciable au pays : recettes à l'exportation non rapatriées, transferts de bénéfices à l'extérieur, sans compter les difficultés des entreprises du secteur qui ne pouvait agir de la même manière.

En quoi consiste le dumping pratiqué ? Achat de poisson local à des prix très élevés, ce qui handicape les concurrents, vente de ce même poisson à l'extérieur à bas prix. Donc le maintien sur les marchés extérieurs n'était pas l'expression d'une politique économique et gestionnaire performante, plusieurs sociétés de la place étaient quasiment vouées à la banqueroute. La deuxième raison vient de ce que l'Etat n'a pas en fait les moyens de l'ancienne politique d'incitation à l'exportation avec les dérapages constatés.

Monsieur le Ministre pense qu'il faut réaffirmer le principe de la protection et de la subvention à l'exportation à condition que l'Etat s'en donne les moyens. De ce fait, il devra nécessairement prévoir dans le budget une enveloppe lui permettant de faire face à ses engagements. Et ce sera bon et pour l'Etat et pour les entreprises.

En effet, précise Monsieur le Ministre, les entreprises s'ajustent toujours par rapport à des normes financières. De plus, il n'est pas bon pour elles que l'Etat soit laxiste en matière de prime à l'exportation. En effet, les entreprises fondent leur stratégie financière et comptable sur la perception d'une prime à l'exportation non versée. En résultat, les créances des entreprises au titre de la prime à l'exportation sont financés sur crédit bancaire à 18%, ce qui coûte cher.

.../...

La troisième raison, importante, tient au fait que l'assistance sur le plan de l'économie, comme la protection et la subvention, doit être limitée pour au moins deux raisons :

- les moyens de l'Etat sont très limités
- une entreprise doit pouvoir au bout de quelques années atteindre un seuil de rentabilité et évoluer sans subventions pérennes.

Il s'agit d'une orientation à retenir pour arriver à une meilleure efficacité en matière de politique économique. En conclusion de la question de la motivation du nouveau projet de loi, Monsieur le Ministre dira que si les raisons budgétaires sont importantes, elles ne sont pas les seules. C'est sur la base de l'évaluation de la pratique que les nouvelles propositions ont été faites.

Financement à l'exportation

Monsieur le Ministre a dit son accord avec vos commissaires pour le réexamen de notre système de financement de l'exportation. Le Gouvernement dira-t-il n'a pas perdu de vue cette question, en créant des institutions et des mécanismes de financement. Mais les institutions, dira-t-il, n'ont pas fonctionné pour la raison ~~coutumière~~ que nous créons des institutions en oubliant les moyens pour les faire fonctionner.

L'ASACE par exemple est une institution inopérante précisément faute de moyens. elle est même oubliée dira monsieur le Ministre. Elle devrait être une institution phare dans le financement de l'exportation.

Une profonde réflexion a été organisée en concertation avec le patronat pendant trois semaines. Les difficultés à l'exportation ont été identifiées. Parmi elles, le problème du financement en amont et en aval de l'exportation a retenu l'attention. En outre la nécessité de la baisse du taux d'intérêt bancaire a été confirmée par monsieur le Ministre : tout un ensemble de mesures devant y aboutir est à l'étude au ministère.

.../...

Le problème de l'accès aux marchés extérieurs devra être revu avec plus d'agressivité, parce que, dira le Ministre, s'il est difficile de vendre. Nos nationaux devront s'investir pour contrôler les débouchés de certains de nos produits, en développant par exemple des formes de partenariat. A cet égard, nous devons sortir des canaux traditionnels consistant à vendre sans appuis institutionnels.

Le Gouvernement pense à une présence de notre pays sur la place de Paris, en allant au-delà de ce qu'a fait la BNDS. C'est une piste à employer qui est à l'examen, avec la procédure requise. En outre les exportations sénégalaises ne doivent pas seulement reposer sur les produits traditionnels à savoir le poisson, le phosphate, le tourisme ou l'arachide. A titre d'indication, Monsieur le Ministre a informé qu'en Tunisie les PME / PMI réalisent 60% de l'exportation.

La baisse du coût des facteurs de productions dira monsieur le Ministre est un objectif général qui concerne toute l'économie. Une étude sera menée pour obtenir des gains de productivité. Quant aux modalités d'application, elles seront fonction des gains potentiels. Tous les secteurs seront-ils concernés ? La réponse n'est pas arrêtée. Dans le cas de l'export, la prime est une subvention d'équilibre. Si par ailleurs des gains de productivité étaient suffisants, certaines entreprises se passeraient de la prime. Les phosphates, comme le poisson continueront à bénéficier de la prime à l'exportation. Mais, ajoutera monsieur le Ministre, il y a des problèmes au niveau de ces secteurs auxquels il faudra s'attaquer pour donner de meilleures chances aux entreprises. D'une part il y a le problème de l'investissement pour le renouvellement des outils de productions. Au niveau de la pêche par exemple tout l'armement a vieilli. Ensuite, il faut que les entreprises fassent comme l'Etat qui est en train d'assainir sa situation : elles doivent s'ajuster, tous les postes de gestion doivent être passés au crible et pas seulement les salaires. Il faut, dira le Ministre, arrêter de faire supporter durablement les entreprises par les contribuables. Sinon, ajoutera-t-il, à terme il y aura une rupture sociale qui amènera les populations à réagir, comme elles réagissent à la gestion des deniers publics. En conclusion sur ce point pour le Ministre, il y a beaucoup d'éléments pour la réflexion autour d'une politique de

.../...

promotion des exportations, mais aussi de la reconquête du marché intérieur. Quant au cumul des avantages : prime à l'exportation et gain de productivité, la possibilité en existe, mais non son automaticité. La prime à l'exportation maintenue, il est proposé une plus grande rationalisation du système pour éviter les dérapages. Tous les deux ans une évaluation rigoureuse des entreprises bénéficiaires sera faite, dans le cadre d'une commission de suivi incluant le patronat.

Puis monsieur le Ministre a répondu à diverses autres questions :

- 1) Les arriérés au titre de la prime à l'exportation s'élèvent à dix milliards de CFA, qui vont être intégrés aux arriérés intérieurs de l'Etat et programmés en paiement dans le plan d'urgence pour les exercices 1994 et 1995.
- 2) La nouvelle enveloppe pour le financement de la prime à l'exportation se chiffre à quatre milliards de CFA. Le Ministre estime que c'est une bonne enveloppe financière si on arrive à écarter les biais. Elle permettra de soutenir les exportations à condition de les gérer autrement si l'on sait que l'on était à cinq milliards cinq cent millions de CFA, avec des dérapages pour les années précédentes. L'enveloppe intéresse tous les secteurs exportateurs, grands et petits, en fonction de leur poids spécifiques, avec une prépondérance pour les phosphates et la pêche, à respectivement 45% et 22%.
- 3) Les coefficients techniques administrés retenus sont : 20% de valeur ajoutée pour les entreprises utilisant les intrants nationaux pour la fabrication du produit exporté, 30% lorsqu'on utilise des intrants importés.
- 4) La domiciliation des paiements extérieurs, ici au Sénégal, est obligatoire selon la loi. Le Gouvernement y veillera plus que par le passé. De même, il contrôlera le prix de vente à l'extérieur de nos exportations.

5) - A propos de la compensation entre dettes Etat - entreprises, Monsieur le Ministre a dit que l'Administration était très flexible et qu'elle traite de la question au cas par cas. Il estime que la généralisation de la compensation doit être évitée.

6) - L'Afrique est une partie négligeable dans les négociations économiques internationales, à cause de son faible poids dans les échanges. En principe, le GATT a conclu à l'abaissement généralisé du protectionnisme et des tarifs. Mais le protectionnisme n'est pas mort. Les pays en développement trouveront toujours des difficultés pour pénétrer sur les marchés extérieurs.

Les accords du GATT contiennent beaucoup de non-dits. Ils manquent de clarté y compris pour ses signataires.

Deux leçons sont à retenir du GATT selon Monsieur le Ministre :

a) les préférences que nous avons avec la CEE vont demeurer ; nous devons nous battre pour le maintien de relations privilégiées avec la Communauté Européenne ;

b) les pays africains doivent accélérer le processus de l'intégration africaine qui devient aujourd'hui fondamental.

7) - Quant à l'interrogation sur les préoccupations de méthodologie et d'organisation d'un corpus de lois pour soutenir l'exportation, Monsieur le Ministre a répondu qu'il en admettait la pertinence, mais que l'urgence dictait de réagir comme il a été fait.

Satisfaits par les réponses claires et franches de Monsieur le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, vos commissaires ont voté à l'unanimité le projet de loi portant révision du régime d'incitation à l'exportation. Ils vous demandent d'en faire autant s'il n'appelle pas de votre part des objections majeures./.-

PORTANT REVISION DU REGIME D'INCITATION
A L'EXPORTATION

L'ASSEMBLEE NATIONALE,

Après en avoir délibéré, a adopté, en sa séance du Jeudi 23 Décembre 1993, la loi dont la teneur suit :

Article premier : Le régime général d'incitation à l'exportation s'applique dans les conditions prévues par le décret d'application, aux produits de l'horticulture et de la pêche ainsi qu'aux produits ouvrés, fabriqués ou transformés au Sénégal :

- entièrement à partir de matières, pièces ou composants d'origine locale ;
- entièrement ou particulièrement à partir de matières, pièces ou composants importés même si les produits exportés l'ont été sous le régime de l'exportation préalable ou ont fait l'objet de remboursement de droits et taxes au titre du drawback ;
- entièrement ou particulièrement à partir de matières, pièces ou composantes issues des régimes douaniers suivants : admission temporaire, entrepôt industriel.

Ces produits doivent avoir été vendus et exportés définitivement du territoire douanier national dans des conditions de concurrence.

Article 2 : Un décret d'application précise la durée de l'agrément ainsi que la procédure. Il peut limiter à certaines catégories de produits ou d'entreprises le bénéfice du régime de la subvention.

Article 3 : Le montant de la prime à l'exportation est déterminé par application d'un taux à la valeur ajoutée industrielle telle que définie par le décret d'application.

Ce taux est fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances.

Article 4 : La valeur ajoutée industrielle est déterminée par application d'un coefficient technique à la valeur FOB du produit fini exporté quel que soit le type de transformation.

... /... .

Ces coefficients techniques sont fixés tous les deux ans par arrêté du Ministre chargé des Finances après consultation d'une cellule de suivi au sein de laquelle les organisations professionnelles sont représentées.

Article 5 : Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi, notamment la loi n° 86-37 d u 4 août 1986.

Dakar, le 23 Décembre 1993

Le Président de Séance.

Cheikh Abdoul Khadre CISSOKHO