

# La mise en œuvre du PDDAA 2025 au Sénégal

## Y a-t-il une convergence d'idées entre les parties prenantes?

Christian Henning<sup>1</sup>, Cheikh Sadibou Fall<sup>2</sup>, Michael Johnson<sup>3</sup>, Djiby Dia<sup>2</sup>

### 1. CONTEXTE

Il y a plus d'une décennie, de nombreux pays africains se sont engagés à atteindre les objectifs à l'échelle continentale du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) de l'Union Africaine et du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), suite à la Déclaration de Maputo de 2003 sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique. Les engagements communs pris par les chefs d'État ont été d'allouer au moins 10% des budgets nationaux à l'agriculture en vue de parvenir à un taux de croissance annuel du secteur de 6% pour atteindre les objectifs sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de prospérité partagée. Une décennie plus tard, les principes et les valeurs du processus du PDDAA ont été réaffirmés par les chefs d'État africains et l'Union africaine (UA) à Malabo, en Guinée équatoriale. En conséquence, les décideurs continuent d'être sollicités pour allouer des ressources et concevoir des stratégies dans le cadre et le processus du PDDAA.

Un autre défi pour les décideurs africains est de veiller à ce que les politiques et stratégies d'investissement finalement retenues s'avèrent efficaces dans l'atteinte de leurs objectifs. Alors que les directives fournies dans le cadre des piliers du PDDAA pour le choix des politiques et investissements ont été adoptées par la plupart des pays, un défi réel a été d'identifier les politiques sectorielles et les investissements appropriés du budget du PDDAA dans chaque pays. Le Sénégal ne fait pas exception.

Une question centrale, donc, est de savoir comment un pays devrait allouer de façon optimale son budget PDDAA à travers les différents piliers et les instruments politiques les plus appropriés? Une deuxième question qui émerge est de savoir quels sont les mécanismes les plus efficaces pour la conception et la mise en œuvre des instruments de politique choisis et des programmes d'investissement? Cet exercice n'est pas simple pour plusieurs raisons.

Premièrement, chaque pays a son propre processus de définition de ses priorités de développement qui peut souvent avoir des objectifs en

concurrence, tels que la croissance du revenu. S'agit-il d'augmenter les revenus moyens, les revenus ruraux ou urbains, ou agricoles ou revenus non agricoles?

Deuxièmement, rien n'étant gratuit, il n'existe que des compromis. Par exemple :

i) la croissance des revenus (ou la diminution de la pauvreté et de la faim) nécessite des investissements publics, qui (selon la façon dont ceux-ci sont financés) peut à son tour réduire le financement d'autres services publics tels que les dépenses consacrées aux services sociaux et de santé ;

ii) alors que la promotion de la croissance agricole peut être bénéfique pour le secteur, elle peut s'opérer au détriment de l'environnement qui à son tour peut aussi à terme freiner la croissance agricole.

Troisièmement, même si un pays accepte les objectifs prioritaires du PDDAA, l'atteinte de ces objectifs peut être compromise étant donné que chaque pays est confronté à ses propres défis et opportunités de développement. En d'autres termes, il n'y a pas d'approche universelle concernant les portefeuilles d'investissement et les « Policy mix ».

Enfin, les gouvernements n'ont souvent pas développé des ressources susceptibles de réussir une bonne analyse des politiques ainsi qu'une évaluation d'impact afin de générer les données nécessaires sur la façon dont certaines stratégies d'investissement et les politiques peuvent influencer plus efficacement les objectifs de développement. Dans le cas du PDDAA, en particulier, il plane une incertitude sur la façon dont les différents piliers et programmes auront un impact sur leurs objectifs de développement. Par conséquent, les convictions politiques individuelles sur ce qui fonctionne ou non, sont souvent une source de divergences parmi les décideurs et les parties prenantes.

Un des principes clés du PDDAA est de promouvoir des processus politiques plus participatifs et fondés sur des preuves au cours de la conception et de la mise en œuvre du PDDAA au niveau des pays. Le procédé est caractérisé par des consultations intenses des parties intéressées, impliquant tous les partenaires au développement pour s'assurer que les intérêts politiques et les besoins de tous les groupes sociaux

sont pris en compte et pour intégrer des preuves et des connaissances locales dans le processus politique de manière à garantir la formulation de stratégies efficaces et efficientes de développement. Il s'agit donc un processus caractérisé par un dialogue poussé avec les parties prenantes sur les éléments de preuve à portée de main, les convictions politiques, et, finalement, sur les compromis politiques.

En réalité, le principe adopté par le PDDAA fondé sur des processus politiques participatifs et sur des preuves se produit dans le domaine de la politique. Pour qu'un processus soit efficace, il faut une compréhension claire de tous les désaccords des visions politiques préexistants entre les acteurs impliqués au début du cycle d'élaboration de politique en vue de formuler des compromis de politique adéquats. En particulier, l'identification de tous les points de désaccords entre les organisations existantes est une condition importante pour la résolution des divergences de vue. Fondamentalement, des sources de divergence importantes sont les conflits d'objectifs existant généralement entre les organisations qui représentent les différents groupes sociaux (par exemple des intérêts agricoles et non agricoles). En réalité, les débats politiques sur les priorités du PDDAA portent moins sur les objectifs fondamentaux, mais plus sur la façon d'atteindre ces objectifs. Les compromis politiques sont beaucoup plus probables entre les parties prenantes avec des idées contradictoires sur la façon d'atteindre un objectif que sur la définition de celui-ci. Cela est dû au fait que les convictions politiques contradictoires peuvent être résolues s'il y a suffisamment de preuves empiriques disponibles montrant comment les stratégies politiques différentes auront un impact sur les objectifs. Par conséquent, la présence d'un environnement institutionnel permettant une communication politique efficace et un apprentissage politique est cruciale, un rôle que des organismes de recherche peuvent jouer dans le processus politique, particulièrement sur l'information et l'alimentation du débat politique national.

Enfin, les groupes sociaux des parties prenantes ne sont pas seulement intégrés dans le processus politique en se faisant représenter par certaines organisations. Ils sont également capables d'exprimer leurs préférences spécifiques à travers des élections nationales, en particulier parmi les sociétés les plus démocratiques. Dans le cas du Sénégal, par conséquent, la faisabilité politique des stratégies du PDDAA dépend de la façon dont celles-ci sont considérées par les électeurs.

Pour mieux comprendre ces questions d'économie politique dans le cadre du PDDAA, surtout en ce qui concerne la façon dont elles peuvent renforcer ou affaiblir le principe fondamental de la promotion

d'un processus politique participatif et fondé sur des données probantes, un consortium d'institutions partenaires de recherche – l'IFPRI, l'ISRA et les Universités de Kiel et de Hohenheim - a entrepris une analyse comparative des processus politiques du PDDAA au Ghana, en Ouganda et au Sénégal sur « *la promotion des processus participatifs d'élaboration des politiques agricoles basés sur les preuves* » (PEBAP). Une partie essentielle de l'étude consistait en une enquête menée à Dakar sur les objectifs des politiques économiques et les positions privilégiées des décideurs et des acteurs clés concernant les allocations les plus appropriées aux différents programmes dans le cadre du PDDAA. La présentation des résultats de cette enquête sur la politique au Sénégal demeure une contribution majeure de cette note politique.

## 2. METHODOLOGIE

Les Interviews ont été effectuées pour l'enquête sur les politiques auprès des acteurs clés et les décideurs politiques en 2013 à l'aide de questionnaires d'enquête. Les interviews auprès des représentants d'organisations non-gouvernementales et gouvernementales pertinentes ont été menées à Dakar, Thiès et Saint-Louis. L'unité d'observation dans les enquêtes est l'organisation qui est interprétée comme un acteur corporatif (Coleman, 1990). Pour chaque domaine spécifique, les répondants sont considérés comme des experts pour leurs organisations.

Les organisations ciblées ont été soigneusement sélectionnées par étape. Dans la première étape, une liste des organisations potentiellement pertinentes a été compilée à partir de recherches et d'entretiens avec des experts. Pour le Sénégal, cette liste comportait 90 organisations non-gouvernementales et 45 organisations gouvernementales. En se basant sur cette liste, des entretiens individuels ont été menés avec les représentants des organisations présélectionnées, permettant un effet de boule de neige. Les entretiens ont d'abord ciblé les organisations gouvernementales, en particulier le ministère de l'Agriculture (MAER) et les structures sous tutelle et, plus tard, les principaux groupes d'intérêt (par exemple, les organisations paysannes).

Pour les interviews, une question de réputation a été posée en premier et les personnes interrogées ont été chargées d'identifier toutes les organisations influentes sur la liste fournie ou d'en suggérer de nouvelles. Tenant compte des réponses, les organisations suggérées qui ne figurent pas sur la liste, mais qui ont été citées plus de trois fois ont également été ajoutées à la liste, puis interviewées. Dans l'ensemble, le décompte final consistait à interviewer 15 organisations gouvernementales et 31 organisations

non gouvernementales. Ces dernières comprenaient sept bailleurs de fonds, dix institutions de recherche, quatre organisations de la société civile et huit groupes d'intérêt socio-économiques - deux Organisations de Producteurs et six groupes d'intérêt agro-alimentaire (voir tableau annexe pour la liste complète).

Au cours des entretiens, l'intérêt relatif et les positions privilégiées d'une organisation sur une question spécifique de la politique du PDDAA ont été suscités. Les données recueillies ont permis aux chercheurs d'identifier les intérêts relatifs d'une organisation pour chaque objectif spécifique de la politique (X) ainsi que la cible souhaitée pour atteindre l'objectif (Z) au cours des 10 prochaines années. En outre, les parts de budget privilégiées ( $\alpha$ ) pour chacun des différents piliers du PDDAA (P) et des sous-programmes (S) ont également été discutées, y compris pour les programmes de politiques non-agricoles.

En utilisant l'analyse de classification (« clustering analysis ») des données recueillies, les similitudes et / ou différences entre les organisations interrogées ont été identifiées et regroupées selon leur intérêt les niveaux de réalisation d'objectifs politiques et les allocations budgétaires. De tels regroupements sont uniquement destinés à mettre ensemble les organisations selon les poids relatifs attribués par des personnes interrogées suivant chacun des trois critères évoqués plus haut. Cela ne signifie guère que l'appartenance d'une organisation au sein d'une classe (ou cluster) la définit comme sa préférence primaire. Il implique simplement, et de manière très générale, que l'organisation tend à pencher davantage vers cette préférence par rapport aux autres - qui peuvent être tout aussi pertinentes pour l'organisation. En outre, il est important de garder à l'esprit que nous supposons que chaque personne interviewée représente les préférences de son organisation de manière aussi précise que possible. Des méthodes statistiques appropriées ont également été appliquées pour tester si les intérêts politiques identifiés sont associés de façon significative aux objectifs escomptés ou aux allocations budgétaires privilégiées.

Outre les enquêtes sur les parties prenantes, les données d'enquête sur les électeurs ont aussi été utilisées pour identifier les positions de politiques privilégiées des différents groupes d'électeurs, y compris leurs préférences politiques perçues et donc, le détournement (ou distance) à partir des classes correspondantes identifiées dans l'analyse de classification.

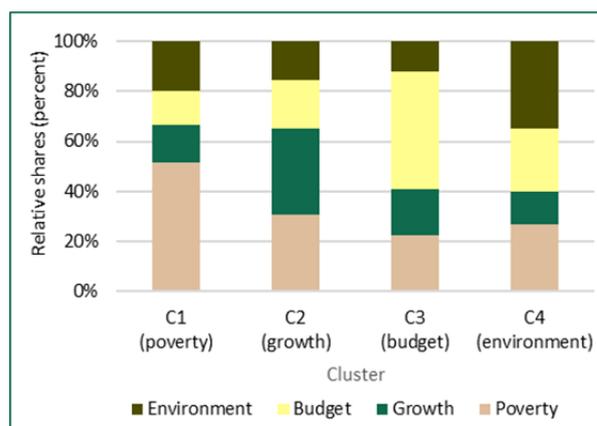
Enfin, un modèle probabiliste de l'électeur a été appliqué aux données de l'enquête de l'électeur afin d'évaluer l'impact des distances politiques identifiées sur la probabilité de réélection du gouvernement du Sénégal.

### 3. RESULTATS

#### CLASSEMENT DES OBJECTIFS DU PDDAA

Il était demandé aux répondants d'évaluer l'importance relative des différents objectifs du programme du point de vue de leurs organisations. Pour quantifier l'intérêt relatif de leur organisation, les répondants ont été invités à répartir 100 points entre les quatre objectifs de la politique comme le montre la **Figure 1**.

**Figure 1: Intérêts des parties prenantes et des bailleurs de fonds**



Sur la base des réponses, une analyse de classification a été effectuée. Ainsi, quatre classes distinctes regroupant les groupes d'intérêt ont émergé et ont été caractérisées par une préférence particulière pour l'un des quatre objectifs du programme (figure 1). La première classe (C1) a plus mis l'accent sur la réduction de la pauvreté, en allouant plus de 50% de l'intérêt de leur organisation à cet objectif. Cette classe C1 comprend principalement les bailleurs de fonds et les institutions de recherche internationales (des institutions comme la Banque mondiale, l'USAID, l'UE et l'IFPRI). Elle inclut également certaines structures nationales et des organismes de recherche tels que l'ISRA (**tableau en annexe**).

La deuxième classe (C2) a préféré mettre plus de poids à la croissance économique, avec un intérêt relatif de 55% pour cet objectif politique. Fait intéressant, les organisations de C2 semblaient plus préoccupées par les profits réalisés dans les secteurs de l'agrobusiness et de l'industrie et moins sur le bien-être des agriculteurs et des ménages consommateurs. En effet, un intérêt relatif de 13% et de 11% a été affiché respectivement pour les bénéfices dans les secteurs de l'agrobusiness et de l'industrie, tandis que l'intérêt pour les revenus et la sécurité alimentaire était seulement 9,4% et 1,8%, respectivement. Cette classe C2 est principalement composée par des structures politiques nationales majeures, à savoir le président de la République, le ministère de l'Agriculture ainsi que certaines agences gouvernementales : ASEPEX, CSA, FNRAA (**tableau en**

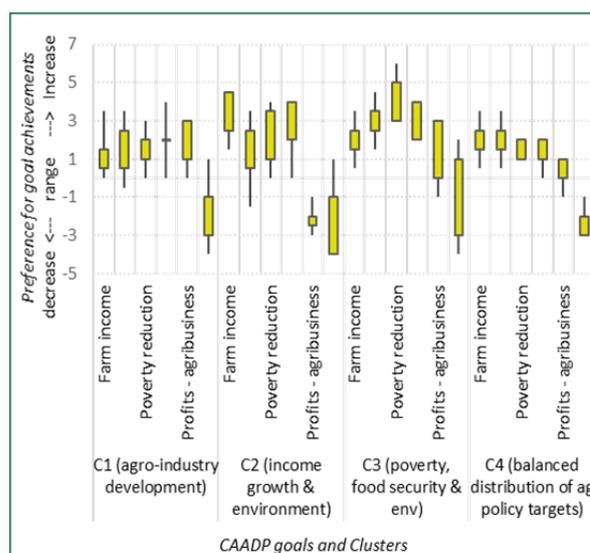
annexe). Un fait remarquable est que l'organisation de consommateurs, UNCS, est également membre de cette classe.

Une troisième classe C3 comprend principalement des structures nationales de recherche, des partis politiques, des parlementaires et les structures publiques comme la SAED et l'ANCAR (tableau en annexe). Comparativement à la moyenne de toutes les structures, les membres de C3 sont particulièrement préoccupés par le budget de l'État avec un intérêt relatif de 46% tandis que pour tous les autres objectifs de politiques, un intérêt relativement faible est affiché (voir Figure 1). Enfin, un sous-ensemble de six structures ont attribué aux questions de durabilité une moyenne de 35% contre seulement 18% en moyenne dans toutes les structures. Ces structures ont constitué la quatrième et dernière classe (C4) et comprennent le ministère de la Pêche et des affaires maritimes (MPEM) et l'organisation économique supranationale la CEDEAO ainsi que certaines structures de la recherche nationale et les organisations de la société civile (tableau en annexe).

## CONSENSUS SUR L'ATTEINTE DES OBJECTIFS

La section précédente a traité de la classification des structures clés en 4 groupes suivant les différentes préoccupations de politiques. Dans cette section, les améliorations souhaitées pour atteindre chacun des objectifs du PDDAA énoncés pour les dix prochaines années (jusqu'en 2025) sont analysées à travers les différentes classes. À cette fin, nous avons présenté pour chaque objectif politique une échelle de 7 points indiquant l'augmentation des niveaux de réalisation des objectifs. De plus, nous avons indiqué pour chaque objectif le niveau qui a été atteint en 2010 comme niveau de référence. Sur la base de ces échelles de notation de 7 points, nous avons demandé à chaque personne interrogée d'indiquer le niveau qui pourrait être atteint au cours des 10 prochaines années. Par la suite, une analyse de classification ultérieure de ces notations a également permis de distinguer quatre groupes caractérisés par une préférence particulière pour l'atteinte des objectifs. La figure 2 présente les résultats comme une augmentation ou une diminution des niveaux de réalisation ciblés par rapport au niveau de référence comme indiqué par les structures interrogées.

Figure 2: Réalisation des objectifs de politique ciblée



Il apparaît intéressant de constater, au moins en termes qualitatifs, qu'il existe un large consensus sur ce qui devrait être réalisable entre les différents objectifs de politique. En particulier, les structures conviennent que les futures politiques du PDDAA devraient viser des réalisations substantielles dans la réduction de la pauvreté, la préservation de l'environnement, la sécurité alimentaire et les revenus agricoles, tandis que toutes les structures sont moins ambitieuses en matière de croissance économique dans le secteur non agricole (profits de l'industrie), où les réalisations escomptées sont en deçà des taux obtenus dans la dernière période de croissance 2011-15.

Toutefois, dans l'absolu, les structures ont des objectifs de politique différents. Par exemple, le groupe C3 est plus ambitieux concernant la réduction de la pauvreté, tandis que le groupe 2 établit sa priorité sur une croissance accrue des revenus agricoles. Pour les groupes C1 et C4, des réalisations politiques plus équilibrées et modérées peuvent être observées. Il est aussi intéressant de noter que les réalisations d'objectifs ciblés ne semblent pas être associées avec les politiques d'intérêt selon les tests statistiques effectués entre eux.

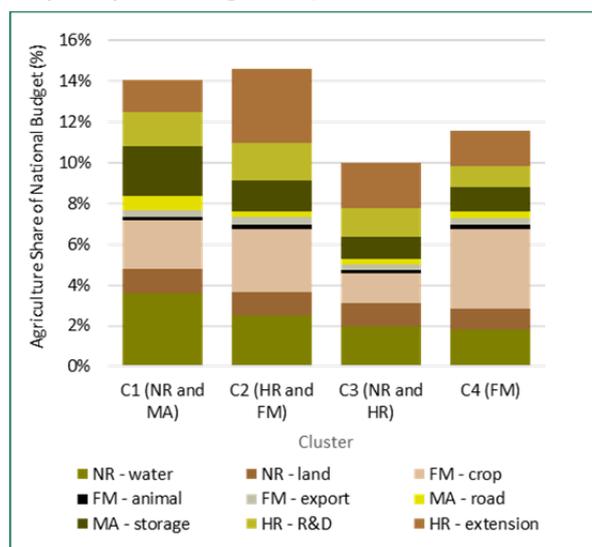
## DÉSACCORDS SUR LES STRATÉGIES DU PDDAA

Bien que les parties prenantes et les politiques aient des perceptions étonnamment semblables sur de combien la réduction de la pauvreté et la croissance du revenu peuvent être atteintes de manière réaliste dans les 10 prochaines années de mise en œuvre du PDDAA, un débat politique important reste de savoir comment ces objectifs peuvent-ils être atteints ? Il inclut la question de savoir le montant additionnel de ressources budgétaires nécessaire pour atteindre ces objectifs et la destination des investissements.

Plus précisément, le PDDAA comporte quatre principaux domaines d'intervention à savoir la gestion des ressources naturelles (NR), la gestion de la production agricole (FM), les ressources humaines (RH) et l'accès au marché (MA), qui sont formulés sous forme de différents piliers dans le programme officiel national d'investissement agricole (PNIA). Selon les documents officiels, pour chaque pilier ou domaine, différents programmes et sous-programmes sont formulés. En suivant le PNIA, nous distinguons les programmes «terre» et «eau» pour le domaine NR, «Recherche et développement» et «services de vulgarisation» pour le domaine des RH, les investissements en «route» et en infrastructure de «stockage» pour le domaine du MA. Enfin, nous avons subdivisé le domaine FM en politiques axées sur «la production végétale vivrière», «les productions animales» (y compris la pêche) et les cultures d'exportation (notamment l'arachide, le coton, et l'horticulture). Au-delà des investissements publics dans l'agriculture, il y a les investissements dans les secteurs non agricoles, comme une deuxième option pour stimuler la croissance économique et la réduction de la pauvreté (voir Henning, Sene & Hedtrich, 2014). En outre, il existe des preuves empiriques que les politiques non-agricoles ont des retombées sur l'agriculture et vice-versa. En conséquence, une stratégie d'investissement public global doit typiquement inclure des allocations budgétaires destinées aux programmes de politique agricoles et non-agricoles.

Dans les enquêtes de politique menées, nous avons demandé aux personnes interrogées d'indiquer la répartition optimale du budget national entre les différents piliers du PDDAA et de leurs sous-programmes tels que formulés dans le PNIA. En outre, nous leur avons demandé d'indiquer la part optimale du budget agricole sur le budget national. Sur la base de ces données, nous sommes en mesure de calculer les parts optimales du budget des différents piliers du PDDAA et des programmes du point de vue des intervenants et des politiques interrogés. De plus, nous pouvons calculer les parts optimales du budget agricole sur le budget national. La figure 3 présente les résultats, en montrant les parts de budget moyennes de programmes du PDDAA dans le budget national total sur la base des réponses. Comme précédemment, une analyse de classification a également été effectuée pour identifier quatre groupes distincts qui partagent une tendance similaire des préférences.

**Figure 3: Allocation souhaitée pour le PDDAA 2025 comparée au PDDAA 2015 (parts budget total incluant les politiques non agricoles)**



*Note: L'axe des ordonnées mesure la part de l'agriculture dans le budget national total pour chaque groupe. Les pourcentages sur les graphiques représentent les parts allocatives dans le budget du PDDAA (Le total dans chaque groupe est égal à 100%)*

Les groupes C1 et C2 préfèrent dépenser plus de 14% du budget national total sur l'agriculture (figure 3), tandis que les groupes 3 et 4 préfèrent respectivement 10% et 13%, (mesurée le long de l'axe des abscisses). Dans l'agriculture (c'est à dire dans le budget PDDAA), le groupe C1 choisit d'allouer une plus grande part des dépenses à la gestion des ressources naturelles (NR), soit un montant de 34% du budget total du PDDAA (en particulier pour les NR-water). Un autre domaine d'importance pour ce groupe est l'accès au marché, jusqu'à 22% du budget total du PDDAA, en particulier pour les investissements publics dans les infrastructures de stockage (MA-storage). Le groupe C2 alloue la majorité des dépenses à la gestion des Ressources Humaines (HR) pour un montant de près de 38% du budget total du PDDAA. Comparé à C1, le groupe C2 consacre relativement plus de ressources sur les programmes de gestion agricole (FM) et moins sur l'accès au marché. Le groupe C3 alloue d'importantes ressources budgétaires à la gestion des ressources naturelles et humaines avec 31% et 36%, respectivement, combinant les priorités des groupes C1 et C2, mais à un niveau inférieur en valeur absolue.

Le groupe C4 met clairement l'accent sur les programmes de gestion agricole, avec une part d'environ 38% des ressources du PDDAA. Il est intéressant de noter qu'avec le pilier FM, toutes les structures concentrent les ressources sur la production agricole vivrière avec environ 80% du total des ressources allouées, tandis que la production des

cultures d'exportation et surtout la production animale sont beaucoup moins soutenues. De manière analogue, dans le pilier NR, toutes les organisations concentrent de façon homogène leurs allocations budgétaires sur la gestion de l'eau avec une part relative comprise entre 65% à 75% des dépenses totales sur la gestion des ressources naturelles, tandis que dans le pilier RH, les ressources sont concentrées sur les services de vulgarisation avec une part relative allant de 49% à 67%.

Ainsi, dans l'ensemble, nous avons pu identifier des différences significatives entre les stratégies du PDDAA privilégiées par les organisations. En particulier, le groupe NR-MA C1 comprend la Banque mondiale, l'USAID et la Banque africaine de développement en tant que bailleurs de fonds importants ainsi que l'ANCAR et le CSA qui sont des organismes publics importants, tandis que le président de la République, le ministère de l'Élevage et le groupe parlementaire sont des membres du groupe HR-C2.

Le groupe C3 qui se caractérise principalement par son enclin à restreindre les dépenses publiques agricoles (DPA) à 10% du budget total, comprend le Premier ministre, les ministères (MPEM et MTA) ainsi que l'Union européenne et l'UEMOA comme organisations internationales. En outre, les structures publiques et de recherche nationale ainsi que les organisations d'intérêts privés sont membres de ce groupe HR-NR.

Le MAER et le MEF avec la majorité des structures de recherche, y compris l'ISRA et l'IFPRI ainsi que les structures de l'agrobusiness GDS et l'organisation paysanne RESOPP constituent le groupe C4 FM, mettant l'accent sur l'appui de la gestion agricole en particulier pour la production de cultures vivrières. Il est intéressant de noter, par rapport aux groupes NR-MA C1 et HR-FM C2, le pôle FM C4 ne préfère augmenter les dépenses publiques agricoles que modérément, ce qui correspond à une part moyenne souhaitée des dépenses publiques agricoles (DPA) de 12% dans le budget total de l'État. Il convient de noter que les stratégies identifiées des groupes ne correspondent ni aux intérêts de politique, ni aux objectifs de politique ciblés par ces groupes (voir encadré 1, et les figures 1 et 2, respectivement). Cela peut être considéré comme un indicateur clair pour le fait que les stratégies du PDDAA contradictoires des intervenants et des politiques sont principalement induites par des logiques d'interventions de politique différentes sous-tendues par les croyances politiques et non par des différences dans les objectifs politiques fondamentaux. En conséquence, nos résultats indiquent le rôle important de la recherche dans la fourniture de l'expertise et des preuves sur l'impact potentiel des différents programmes de politique.

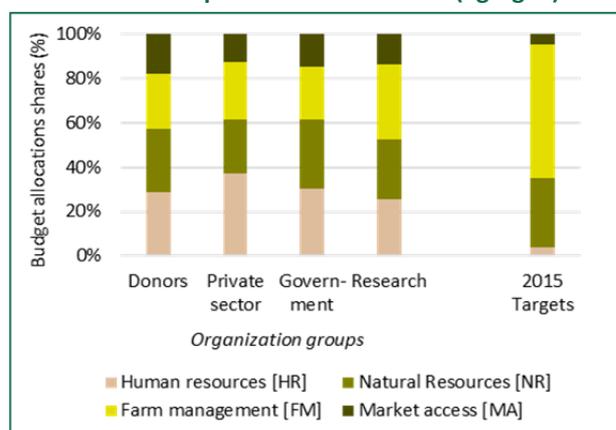
## LECONS APPRISSES DU PDDAA 2015

Dans sa récente « Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole » (RDDPA), le ministère de l'Agriculture du Sénégal a indiqué que l'efficacité et l'efficience des futures DPA peuvent être encore améliorées par une meilleure répartition fonctionnelle, sectorielle et régionale des DPA. Plus précisément, la RDDPA souligne que les dépenses publiques dans l'agriculture pourraient être plus efficaces si moins de fonds sont concentrés sur les subventions aux intrants, qui absorbent jusqu'à 50% des DPA au cours du PDDAA 2015 (ou la période de 2005 à 2010). Pendant ce temps, la part dédiée à la gestion des ressources humaines (telles que la recherche agricole, la formation et les services de vulgarisation) ne représentait que 7,2% des DPA. Cela a été clairement reconnu comme insuffisant par le gouvernement (RDDPA, p.50).

À l'échelle régionale, les dépenses publiques agricoles ont tendance à être plus concentrées au niveau central, bien que le gouvernement ait l'objectif de redistribuer les DPA en faveur des régions les plus pauvres afin d'augmenter plus efficacement la croissance agricole et réduire la pauvreté. Des débats persistent entre les parties prenantes sur l'efficacité ou non d'une telle action.

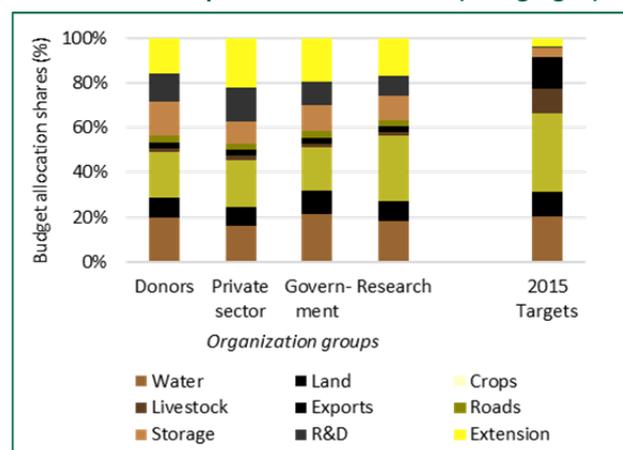
Compte tenu des débats en cours et les attentes pour la réussite du PDDAA, il est intéressant d'analyser dans quelle mesure les données de notre enquête reflètent l'un des débats (critiques ou non) des objectifs des DPA. La figure 4 montre que les parties prenantes et les politiques s'accordent sur le fait que, par rapport au PDDAA 2015, plus de ressources doivent être affectées à la gestion des ressources humaines (HR) et l'accès au marché (MA), tandis que les allocations budgétaires à la gestion de la production agricole (FM) devraient être relativement réduites.

**Figure 4: Allocation budgétaire souhaitée pour le PDDAA 2025 comparée au PDDAA 2015 (agrégée)**



En approfondissant l'analyse, nous observons un consensus entre les parties prenantes et les politiques selon lequel une plus grande part des dépenses du PDDAA à l'horizon 2025 devrait être allouée à la vulgarisation agricole, aux investissements dans les infrastructures de stockage et à la recherche agricole. Ceci est illustré dans la figure 5 ci-après. Inversement, des ressources budgétaires relativement moins importantes devraient être allouées aux programmes de politique de soutien à la production animale ainsi que des cultures d'exportation. Le soutien à la production vivrière devrait également être revu à la baisse à la période 2015-2025. Cependant, au moins en termes relatifs, cette réduction est moins prononcée par rapport à la production animale et aux cultures d'exportation. Ainsi, à partir des données de notre étude empirique, nous pouvons conclure, au moins au Sénégal, que les parties prenantes et les politiques ont ainsi tiré des leçons importantes de l'expérience récente avec le PDDAA 2015.

**Figure 5 : Allocation budgétaire souhaitée pour le PDDAA 2025 comparée au PDDAA 2015 (désagrégée)**



## LE ROLE DES SUBVENTIONS DANS LE PDDAA 2025

Cependant, au-delà des accords notables sur les leçons tirées du PDDAA 2015, il existe encore un niveau significatif de désaccord entre les parties prenantes et les politiques concernant la future répartition optimale des DPA au Sénégal. Au-delà de la répartition fonctionnelle discutée ci-dessus, la part des subventions dans les DPA est un autre aspect important où les parties prenantes et les politiques sont en désaccord. Comme décrit en détail dans la RDDPA depuis 2003, le gouvernement a mis en place une politique agressive de subventions agricoles qui profite à presque tous les sous-secteurs. Depuis 2003, la part des subventions accordées sur le total des DPA a augmenté à plus de 30% en 2008. Depuis lors, le taux de subvention a légèrement diminué, mais reste supérieur à 20% depuis 2008 (RDDPA, p.75). Dans le PDDAA 2015, les subventions sont principalement payées comme des subventions aux intrants, où les elles ont concerné

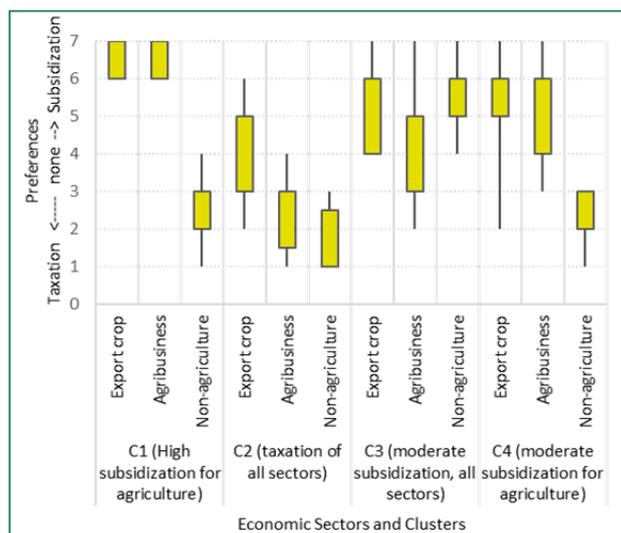
presque tous les sous-secteurs et couvert une large gamme d'intrants. Bien qu'elles aient contribué à une augmentation de la production et des rendements, elles sont discutées de manière critique dans la RDDPA étant donné que le système de subvention génère des effets pervers significatifs qui mettent en péril sa pérennité. Par conséquent, le rôle futur des subventions dans la répartition économique du PDDAA dépend fondamentalement de leur impact réel sur l'efficacité technique de la production agricole. À cet égard, les différentes parties prenantes ont des logiques d'interventions de politique différentes.

D'une part, certains soutiennent des croyances positives, par exemple, en supposant que la mise en œuvre d'une subvention adaptée au marché peut être un instrument efficace qui stimule l'utilisation d'intrants adéquats et donc augmente l'efficacité technique dans le secteur agricole. Compte tenu du fait qu'au Sénégal, comme dans de nombreux pays africains, le secteur agricole est caractérisé par une faible utilisation de la technologie agricole moderne appropriée, une augmentation de l'utilisation des engrais, des semences de haute qualité, des pesticides ainsi que des machines modernes augmenteraient de façon significative l'efficacité technique.

D'autre part les subventions sont considérées comme une politique inefficace étant donné, qu'elles biaisent les incitations économiques et entravent la performance économique du secteur agricole dans les moyen et long termes. Cette croyance découle directement de manuels d'économie. Cependant, une littérature économique, plus récente, a identifié des mécanismes de mise en œuvre de la subvention qui ne détruisent/biaisent pas les marchés ou les incitations (Morris et al. 2007).

Pour évaluer le rôle des subventions dans le PDDAA 2025 au Sénégal, nous avons demandé aux interviewés d'indiquer sur une échelle de 1 à 7 le niveau optimal de subvention ou de fiscalité pour les différents secteurs. La position médiane 4 est un point de référence, de sorte que les valeurs inférieures à 4 indiquent une préférence pour une imposition tandis que les valeurs supérieures à 4 indiquent une préférence pour une subvention. Les résultats sont présentés sur la figure 6.

**Figure 6 : Niveaux de subvention souhaités pour l'agriculture, l'agroalimentaire et les secteurs non-agricoles**



Les parties prenantes et les politiques ont des opinions différentes sur le rôle des subventions. La majorité des structures interrogées (figure 6) les considère comme un instrument de politique approprié pour promouvoir la croissance économique dans le secteur agricole et de l'agroalimentaire (groupes C1, C3 et C4). Les groupes C1 et C4 préfèrent simultanément une fiscalité modérée du secteur non-agricole, alors que le groupe C3 préfère une subvention du même secteur. Cependant, le niveau de subvention souhaité varie selon les groupes. Le groupe C1 recommande une plus forte subvention pour l'agriculture et l'agroalimentaire avec des niveaux variant entre 6 et 7. Les groupes C3 et C4 souhaitent une subvention modérée du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire entre 4 et 6, où, pour le secteur agricole, certaines structures recommandent même une imposition. En revanche, les membres du groupe C2 préfèrent une taxation de tous les trois secteurs. Seulement pour le secteur agricole, certains membres du groupe C2 préfèrent en fait une subvention modérée.

Il est intéressant de signaler que la composition du groupe favorable à l'octroi de subvention ne confirme pas la présomption commune que la catégorie des acteurs internationaux comme les bailleurs de fonds et les organismes de recherche, par exemple, la Banque mondiale, l'USAID et l'Union européenne sont généralement contre le versement de subventions. De même, les organisations d'intérêts privés nationaux (comme autre catégorie d'acteurs) sont généralement en faveur d'une subvention plus élevée de leurs secteurs d'activité économiques. Les politiques prennent une position médiane. Au contraire, comme on peut le voir dans le tableau en annexe, les groupes identifiés comme favorables à la subvention ne correspondent pas naturellement avec ces

présomptions. Notons en outre, que tous les groupes, à l'exception du C2 sont favorables à une subvention de l'agriculture et de l'agroalimentaire. En d'autres termes, toutes les organisations gouvernementales majeures, y compris le MEF et le MAER ainsi que les principaux bailleurs de fonds tels la Banque mondiale, l'USAID et l'UE et les structures de recherche nationales les plus importantes (y compris l'ISRA), sont favorables aux subventions, mais à des degrés différents. Les résultats ont été ensuite renforcés par des tests statistiques d'association entre les catégories d'acteurs et l'appartenance aux groupes identifiés. Aucun lien statistique significatif n'a été établi.

## 4. CONCLUSIONS ET IMPLICATIONS POLITIQUES

**G**lobalement, les enquêtes de politiques entreprises ont livré les principaux résultats suivants :

### LES LECONS APPRISSES DU PDDAA 2015

Les parties prenantes et les politiques conviennent que pour augmenter l'efficacité et l'efficacité des interventions futures du PDDAA, les ajustements suivants doivent être opérés :

- La réallocation des ressources vers le soutien de la gestion des ressources humaines (HR) et l'accès au marché (MA), tandis que les allocations budgétaires au pilier FM doivent être relativement réduites.
- En particulier, pour la prochaine période 2015-25, une plus grande part des dépenses du PDDAA devrait être spécialement affectée à la vulgarisation agricole, aux investissements dans les infrastructures de stockage et à la recherche agricole. Inversement, des ressources budgétaires relativement moindres devraient être allouées aux programmes de la politique de soutien à la production animale ainsi que les cultures d'exportation. Le soutien de la production vivrière devrait également être revu à la baisse au cours de la période 2015-25.
  - L'appui à la gestion des ressources naturelles doit être maintenu au moins au niveau du PDDAA 2015, où l'accent doit toujours être mis sur l'eau par rapport à la terre dans les programmes politiques.

### DESACCORDS SUR LES STRATEGIES DU PDDAA

Au-delà des consensus identifiés, notre analyse a également révélé les positions contradictoires suivantes entre les parties prenantes et les politiques concernant le montant total ainsi que la répartition fonctionnelle et économique du futur budget du PDDAA :

- Alors que la majorité des parties prenantes et des politiques reconnaissent que le futur budget PDDAA doit être augmenté d'un montant de plus de 10% du budget total de l'État, l'augmentation absolue est débattue.
- En particulier, le MAER et le MEF, de même que la majorité des organisations de recherche, notamment l'ISRA et l'IFPRI et l'organisation paysanne RESOPP sont encore favorables au soutien de la gestion agricole en particulier pour la production de cultures vivrières et souhaitent une augmentation modérée des dépenses publiques agricoles totales (DPA) à 12% du budget total de l'État.
- En revanche, les principaux bailleurs de fonds, tels que la Banque mondiale, l'USAID et la Banque africaine de développement sont favorables à une augmentation significative des DPA d'un montant de plus de 15%, mais suggèrent une nouvelle orientation du soutien vers l'accès au marché, en particulier l'investissement dans les infrastructures de stockage.
- Une troisième coalition de parties prenantes nationales autour du président en phase avec la coalition des bailleurs de fonds internationaux, est favorable à une augmentation de la part totale du budget des DPA à plus de 15%. À la différence de la coalition précédente, celle-ci souhaite concentrer les ressources sur la gestion des ressources humaines, en particulier les services de vulgarisation de l'agriculture et la recherche dans une moindre mesure.
- Une quatrième coalition comprenant l'Union européenne, l'ONG ENDA Diapol ainsi que le Premier ministre et les organismes publics SAED et Asepex, souhaite une future concentration des investissements publics dans le secteur non agricole et le maintien des DPA à 10%.
- En ce qui concerne la répartition économique du PDDAA 2025, surtout le rôle futur des subventions, cela fait l'objet de débat. En effet, alors que la grande majorité des parties prenantes et des politiques veulent continuer les subventions pour la période 2015-25, des politiques nationaux tels que le président de la République, le Premier ministre et le groupe parlementaire, souhaitent conserver le schéma actuel des subventions aux intrants comme observé pour le PDDAA 2015.
- Toutefois, le ministère de l'Agriculture et le ministère des Finances appuyés par le groupe des bailleurs de fonds, la Banque mondiale, l'USAID et l'Union européenne ainsi que par les principales structures de recherche nationales y compris l'ISRA

préfèrent un rôle plus modéré des subventions au titre du PDDAA 2025 par rapport au PDDAA 2015.

- Un petit sous-ensemble de structures autour de l'IFPRI néglige complètement le versement de subventions.

## LES DETERMINANTS DES DESACCORDS SUR LES STRATEGIES DU PDDAA

- Il est à noter que les tests statistiques effectués indiquent clairement que les groupes stratégiques identifiés (groupes de répartition fonctionnelle et économique) ne correspondent pas avec les groupes d'intérêt politiques (voir tableau en annexe). Cela peut être considéré comme un indicateur clair du fait que les stratégies contradictoires du PDDAA des parties prenantes et des politiques sont principalement induites par les croyances politiques divergentes et non entraînées par des différences dans les objectifs de politiques fondamentaux.
- En outre, les tests statistiques ont également montré que les groupes identifiés des stratégies du PDDAA ne sont pas associés de façon significative avec les groupes d'intervenants classiques. Autrement dit, nous ne pouvons pas vérifier les croyances répandues, comme quoi les positions des bailleurs de fonds s'opposent aux stratégies de politiques souhaitées par les acteurs nationaux ou les politiques; ou encore que les organisations de recherche préfèrent des stratégies politiques opposées à celles préférées des politiques.

## RELIER LES PREUVES AU PROCESSUS POLITIQUE

- En définitive, nos résultats indiquent l'importance du rôle de la communication politique entre les parties prenantes et les politiques pour résoudre les désaccords existants.
- Compte tenu du fait que les désaccords sont principalement motivés par des convictions politiques divergentes, cette note politique souligne le rôle important de la recherche dans la résolution de ces désaccords par la fourniture des connaissances spécialisées adéquates sur l'impact des différents programmes de politique.

**Tableau annexe: Organisations influentes dans le cadre du PDDAA au Sénégal et interviewées dans le cadre de cette étude**

Nom	Acronyme	Groupes			
		Politique		Parts budgétaires	
		Objectif (X)	Cible (Z)	Piliers PDDAA (CP)	Sous-programmes PDDAA (SP)
Président de la République	Pres	2	1	2	1
Premier Ministre	PM	1	3	3	1
Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural	MAER	2	2	4	3
Ministère de l'Élevage	MINEL	1	3	2	4
Ministère de la pêche et des affaires maritimes	MPEM	4	1	3	3
Ministère de l'Économie et des Finances	MEF	2	1	4	4
Ministère du Commerce, de l'industrie et du secteur informel	MTA	3	3	3	3
Agence nationale de conseil agricole et rural	ANCAR	3	3	1	3
Agence sénégalaise de promotion des exportations	ASEPEX	2	3	3	1
Commissariat à la sécurité alimentaire	CSA	2	2	1	2
Fonds national de recherches agricoles et agroalimentaires	FNRAA	2	3	2	3
Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta, de la moyenne vallée et de la Falémé	SAED	3	1	3	4
Commission du développement et de l'aménagement du territoire	Ass. Nat	3	3	2	1
Communauté économique des états de l'Afrique de l'ouest	CEDEAO	4	3	2	3
Union économique et monétaire ouest africaine	UEMOA	3	4	3	4
Agence canadienne pour le développement international	ACDI	1	1	4	4
Agence Française de développement	AFD	3	4	4	2
Banque africaine de développement	BAD	1	1	1	1
Banque Mondiale	BM	1	3	1	3
Fonds international pour le développement agricole	FIDA	1	1	4	1
Union européenne	UE	1	1	3	3
United States agency for international development	USAID	1	3	1	3
Enda tiers monde	ENDA Diapol	1	4	3	4
Oxfam	OXFAM GB	2	1	1	4
Consortium pour la recherche économique et sociale	CRES	3	4	2	4
Ecole nationale supérieure d'agronomie	ENSA	4	2	3	2
Initiative prospective agriculture rurale	IPAR	2	4	4	4
Institut de technologie alimentaire	ITA	3	3	3	3
Institut national de pédologie	INP	4	1	2	4
Institut Sénégalais de Recherches Agricoles	ISRA	1	4	4	3
Université Cheikh Anta Diop de Dakar	UCAD	2	1	4	4
Université Gaston Berger	UGB	3	1	4	1
Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricoles	CORAF	1	4	4	4
International food policy research institute	IFPRI	1	3	4	2
Comité national interprofessionnel pour l'arachide	CNIA	2	3	3	4

Nom	Acronyme	Groupes			
		Politique		Parts budgétaires	
		Objectif (X)	Cible (Z)	Piliers PDDAA (CP)	Sous-programmes PDDAA (SP)
Fédération nationale des acteurs de la filière lait local du Sénégal	FENAFILS	1	3	3	1
Organisation nationale des producteurs exportateurs de fruits et légumes du Sénégal	ONAPES-SEPAS	1	2	2	2
Union nationale interprofessionnelle des semences	UNIS	1	1	1	4
Grands domaines du Sénégal	GDS	4	3	4	3
Société de développement et des fibres textiles	SODEFITEX	3	1	2	1
Conseil national de concertation et de coopération des ruraux	CNCR	1	2	2	2
Réseau des organisations paysannes et pastorales du Sénégal	RESOPP	1	2	4	3
Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement	CONGAD	4	2	2	2
Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal	FONGS	3	1	2	1
Union nationale des consommateurs du Sénégal	UNCS	2	3	1	1
Confédération nationale des travailleurs du Sénégal	CNTS/SNTP A	3	2	3	2

## REFERENCES

- Coleman, J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, M.A.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Henning, C, L. Sene and J. Hedtrich (2014). *Identifying key sectors and key policies in Senegal: A Computable General Political economy Equilibrium Approach*. PEPAB Working Paper Series No. 19. University of Kiel.
- Ministry of Agriculture of the Republic of Senegal 2013. *Basic Agricultural Public Expenditure Diagnostic Review (AGPER)*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/05/19798436/senegal-basic-agricultural-public-expenditure-diagnostic-review-final-report>
- Morris, M., V. Kelly, R. Kopicki, and D. Byerlee. 2007. *Fertilizer Use in African Agriculture: Lessons Learned and Good Practice Guidelines*. Washington, DC: World Bank.

<sup>1</sup>University of Kiel, <sup>2</sup>Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA), <sup>3</sup>International Food Policy Research Institute (IFPRI). Les résultats partagés dans cette note politique sont basés sur des simulations du modèle CGPE pour le Sénégal développé par le professeur Dr. Christian Henning de l'Université de Kiel avec l'aide d'Eva Krampe, Johannes Hedtrich et Svetlana Petri. Le modèle a été développé dans le cadre du projet sur la « promotion des processus participatifs d'élaboration des politiques agricoles basés sur des preuves (PEBAP) » qui est mis en œuvre par un consortium de partenaires impliquant l'Institut international sur les politiques alimentaires (IFPRI), les universités de Kiel et de Hohenheim, et l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA), avec un financement du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Toute la correspondance sur ce projet doit être adressée au coordonnateur du projet le Dr Michael Johnson ([m.johnson@cgiar.org](mailto:m.johnson@cgiar.org)).

### INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE

2033 K Street, NW | Washington, DC 20006-1002 USA | T+1.202.862.5600 | F+1.202.457.4439 | Skype: ifprihomeoffice | [ifpri@cgiar.org](mailto:ifpri@cgiar.org)

Cette publication est un produit de recherche du projet sur la « promotion des processus participatifs d'élaboration des politiques agricoles basés sur des preuves (PEBAP) » financé par le Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ).

Ce document n'a pas été révisé par des pairs. Son contenu est de la responsabilité des auteurs et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA), et les universités de Kiel et de Hohenheim.

Copyright © 2015 Institut international de recherche sur les politiques alimentaires. Tous droits réservés. Pour obtenir l'autorisation de rééditer, contactez [ifpri-copyright@cgiar.org](mailto:ifpri-copyright@cgiar.org)