

La mise en œuvre du PDDAA 2025 au Sénégal

Identification des secteurs clés et des politiques favorisant une croissance pro-pauvre

Christian Henning¹, LiganeSène³, Johannes Hedtrich¹, Cheickh Sadibou Fall², Michael Johnson³

SYNTHESE DES RESULTATS ET PRINCIPALES IMPLICATIONS POLITIQUES

Le projet PEBAP, « *Promotion des processus participatifs d'élaboration des politiques agricoles basés sur les preuves* » a mené des analyses approfondies sur la croissance économique future et la réduction de la pauvreté dans trois études de cas pays : le Sénégal, l'Ouganda et le Ghana. Les analyses sont fondées sur un modèle quantitatif CAADP-Lab Tool-kit. Pour chaque pays étudié, les chercheurs ont développé une situation de référence de la croissance économique future et de réduction de la pauvreté, en projetant les politiques actuelles du PDDAA-2010 à l'horizon 2025. Les preuves sur la façon dont les programmes des secteurs agricole et non-agricole ont contribué à transformer la croissance économique et la pauvreté ont été estimées dans chaque pays en utilisant les statistiques nationales disponibles. Les résultats par pays ont défini des fonctions spécifiques des impacts des politiques (PIFs) pour chaque type d'investissement ou de réforme de politique. Les détails sur la méthodologie et les résultats pour le Sénégal sont consignés dans la note politique complète. Nous proposons une synthèse des résultats et implications de politiques clés. Les principales conclusions pour le Sénégal sont les suivantes :

- **les secteurs clés pour la croissance pro-pauvres au Sénégal**

Bien qu'il soit constaté un impact modéré du progrès technique dans l'agriculture sur la réduction de la pauvreté par rapport aux secteurs non-agricoles tels que le commerce, les télécommunications et/ou l'industrie du caoutchouc, l'agriculture reste de loin le secteur le plus efficace, car étant moins coûteux. En effet, beaucoup plus de ressources budgétaires seraient nécessaires pour promouvoir le progrès technique dans les secteurs non agricoles que dans l'agriculture. En réalité, promouvoir le progrès

technique dans les secteurs non-agricoles est coûteux pour différentes raisons. Les secteurs des télécommunications et du commerce constituent des cas typiques. Alors que le premier est un secteur très compétitif au Sénégal pour lequel un progrès technique élevé de plus de 10% a pu être observé au cours de la dernière décennie, la promotion de nouveaux progrès techniques au-delà de ce niveau déjà élevé sera particulièrement difficile. A contrario, pour le secteur du commerce, pratiquement aucun progrès technique positif n'a pu être observé durant les trois dernières décennies et compte tenu de la part importante de l'activité informelle dans ce secteur, le potentiel de générer le progrès technique est plutôt faible. En d'autres termes, il serait extrêmement coûteux de promouvoir le progrès technique dans le secteur commercial. En conséquence, alors que le commerce est un secteur très important (30% du PIB), il n'est généralement pas considéré comme un secteur clé en ce qui concerne les interventions stratégiques du gouvernement pour la croissance pro-pauvres.

Au sein de l'Agriculture (au sens large), l'élevage et les cultures d'exportation apparaissent plus prometteurs dans l'atteinte de la croissance et la réduction de la pauvreté. Par exemple, investir dans ces sous-secteurs offre un potentiel de réduction de la pauvreté trois fois plus important que des investissements dans les cultures vivrières. Toutefois, en prenant de la taille de celles-ci en compte, la promotion de cultures vivrières est encore une stratégie clé pour réduire la pauvreté au Sénégal.

- **le secteur non-agricole est aussi important pour la croissance pro-pauvre**

En dehors de l'agriculture, certains secteurs non-agricoles tels que les industries du verre et du caoutchouc, ainsi que le secteur des services d'entreprise se sont également avérés pro-pauvres. En revanche, le secteur agro-industriel a un faible potentiel de réduction de la pauvreté.

Cela est principalement dû au fait que la promotion du progrès technique dans ce secteur se révèle être extrêmement coûteuse, et d'ailleurs, ce secteur n'est que faiblement lié aux pauvres.

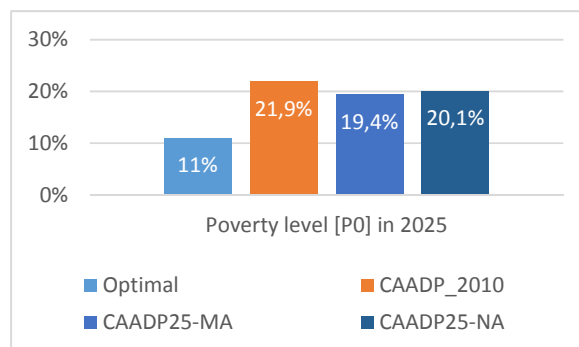
➤ Résultats potentiels du PDDAA-2025 et recommandations de politique

Pour réaliser les objectifs de développement en termes de croissance pro-pauvre à l'horizon 2025, les investissements agricoles doivent être considérablement augmentés, jusqu'à au moins 14% du budget national. Ce taux est supérieur à l'allocation actuelle du PDDAA-2010 qui est de 10,8%.

Dans l'agriculture, l'allocation optimale des ressources pourrait être mal alignée pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté de la stratégie de croissance pro-pauvres du PDDAA-2025. Une réaffectation du budget agricole parmi les piliers du PDDAA serait donc nécessaire. Par exemple, les investissements actuellement prévus pour l'amélioration de l'accès au marché devraient augmenter leur part du budget de moins de 1,5% actuellement à plus de 10%. En outre, les investissements en R&D (Recherche et Développement) devraient augmenter de plus de sept fois en termes absolus, tandis que les dépenses pour les services de vulgarisation agricole devraient doubler. Fait intéressant, la part allouée à l'amélioration de la gestion des cultures vivrières devrait doubler, passant de 11% (dans le cadre du PDDAA-2010) à 22% en vertu d'une stratégie de croissance pro-pauvre optimale à l'horizon 2025. Les réductions proviendraient d'investissements dans la gestion des ressources naturelles (terre et eau) et la gestion agricole pour les cultures d'exportation. Ces réallocations sont déjà reflétées en partie dans les options politiques privilégiées rapportées plus récemment par des organisations gouvernementales et des parties prenantes (Henning et al, 2015).

Sur la base de nos simulations du CAADP-Lab Tool-kit, le taux actuel de pauvreté de 45% (en 2015) a le potentiel de baisser à 11% d'ici 2025 si une stratégie optimale de croissance pro-pauvres est adoptée (Figure 1). Une telle stratégie optimale est déjà reflétée partiellement dans les options politiques privilégiées du PDDAA-2025 rapportées par des organisations gouvernementales et des parties prenantes pertinentes. Toutefois, le taux de pauvreté ciblé dans le cadre du PDDAA-2025 est de l'ordre de 20%.

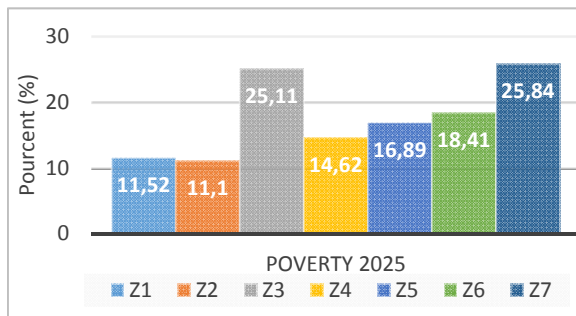
Figure 1: Réduction de pauvreté potentielle induite par les stratégies alternatives du PDDAA



Dans l'ensemble, nos simulations indiquent qu'au moins dans le cas du Sénégal, il n'y a guère de conflits entre les objectifs de réduction de la pauvreté et ceux d'augmentation des revenus agricoles (figure 2). Les deux correspondent à l'allocation optimale du budget pour l'atteinte des mêmes niveaux de pauvreté d'ici 2025 (soit environ 11%), en supposant que le gouvernement maximise le revenu agricole ou la réduction de la pauvreté. D'autre part, si le gouvernement choisit de maximiser les revenus des ménages urbains ou de favoriser des groupes d'intérêt particuliers tels que l'industrie, les dépenses publiques agricoles seraient réduites à 3,3% et 1,1%, respectivement. Ces objectifs politiques non agricoles correspondraient toujours à une stratégie de croissance pro-pauvres puisque la pauvreté chutera à 16,9% et 18,4% en 2025, respectivement (voir Figure 2, "Z5" et "Z6"). Ceci est appréciable vu que les deux objectifs correspondent à une allocation optimale du budget qui se concentre entièrement sur les produits non agricoles. À l'opposé, la politique en faveur du secteur des cultures d'exportation tirerait les dépenses publiques agricoles à plus de 19% du budget total. Mais, une grande part de ce montant serait affectée à des subventions pour les cultures d'exportation qui sont moins efficaces à réduire la pauvreté, tombant seulement à 14,6% en 2025 (voir la figure 2 "Z4").

Dans l'ensemble, ces résultats soulignent le fait que les stratégies inefficaces de croissance pro-pauvres sont beaucoup moins le résultat d'incitations gouvernementales biaisées (par exemple le gouvernement pris entre des intérêts particuliers ou des électeurs urbains), mais beaucoup plus de l'absence de preuves suffisantes sur la façon dont les politiques se traduisent en termes de résultats concrets.

Figure 2: Niveaux de pauvreté obtenus en 2025 en supposant les préférences de politiques du gouvernement



Notes: Z1 = revenu agricole ; Z2 = réduction de la pauvreté ; Z3 = services sociaux ; Z4 = cultures d'exportation ; Z5 = revenu des urbains ; Z6 = croissance du secteur industriel ; Z7 = Préservation de l'environnement

Toutefois, les résultats de nos simulations du CAADP-Lab Tool-kit doivent être interprétés avec prudence. Premièrement, les simulations se font essentiellement sur la base du progrès technique et non de la croissance économique. Ceci est important car la croissance réalisée dans l'avenir sera toujours susceptible de dévier des projections des modélisations puisque les simulations ne tiennent pas toujours compte d'autres facteurs qui peuvent influencer sur la croissance, par exemple, l'effet des chocs climatiques sur l'agriculture. Deuxièmement, les fonctions d'impact des politiques (PIFs) estimées sont en partie basées sur des données d'experts qui évaluent l'efficacité dans la mise en œuvre de programmes d'investissement du PDDAA dans le futur. Par conséquent, les résultats peuvent être trop optimistes étant donné que des experts qui ont un intérêt dans le PDDAA peuvent avoir une vision plus optimiste de son efficacité. En particulier, la part de l'allocation des ressources et la conception des futures dépenses de subvention dans le cadre du pilier de la gestion agricole du PDDAA-2025 nécessite un examen plus approfondi car elle reste discutable sur son efficacité. L'efficacité des dépenses de subvention passées dans le cadre du PDDAA-2010 a été fortement critiquée (AgPER 2013). Troisièmement, l'efficacité du programme de gestion agricole sera potentiellement changée au fil du temps vu que les agriculteurs s'adaptent à une utilisation accrue d'engrais et de pesticides, par exemple.

➤ La faisabilité politique de garantir des stratégies optimales de croissance pro-pauvres

Au-delà des contraintes économiques, des caractéristiques spécifiques du processus politique peuvent constituer des obstacles à la mise en œuvre

de stratégies optimales de croissance pro-pauvres. En ce qui concerne la faisabilité politique, le projet PEBAP a identifié deux principales conclusions :

- **écart entre les connaissances et les incitations**

Les arbitrages potentiels entre la réduction de la pauvreté et d'autres objectifs politiques concurrents, par exemple, la croissance des revenus urbains ou la croissance du secteur industriel, ont été identifiés. Par exemple, supposer que le gouvernement axerait sa politique économique sur l'atteinte de ces objectifs à la place de la réduction de la pauvreté implique que les dépenses publiques agricoles seraient réduites à une part négligeable de moins de 4% dans le budget total. Néanmoins, les résultats des simulations indiquent que même les stratégies de politique non-agricoles peuvent correspondre à une réduction significative de la pauvreté d'un montant de moins de la moitié du niveau actuel de 45%. Ainsi, dans l'ensemble, nous pouvons conclure qu'au moins, pour le cas du Sénégal, les stratégies inefficaces de croissance pro-pauvres sont beaucoup plus liées à une mauvaise connaissance ou des preuves insuffisantes qu'aux incitations gouvernementales biaisées en faveur de groupes d'intérêts spéciaux (par exemple lobbies industriels ou électeurs urbains). Cela souligne l'importance d'un dialogue interactif entre les politiciens, les intervenants et les scientifiques pour un PDDAA efficace à l'avenir et une stratégie optimale de croissance pro-pauvres pour le Sénégal.

- **un rôle important des bailleurs**

Promouvoir des stratégies de croissance économique pro-pauvres dans l'avenir nécessite des investissements structurants dans le présent. Pour le Sénégal, Diao et al ; 2012 ont montré que, pour le financement total requis pour l'agriculture, seulement 50% des montants ont été engagés dont 30% provenant du gouvernement sénégalais et 20% des partenaires au développement. Si les bailleurs de fonds négligent leurs engagements, le financement par le gouvernement ne se traduirait que par une allocation de 13,5% du budget total des dépenses à la fois agricoles et non agricoles. En revanche, 86,5% seraient consacrés à la prestation de services publics tels que les services sociaux et de santé. Naturellement, ces derniers ont de fortes implications politiques. Un tel résultat souligne le rôle important que les bailleurs peuvent jouer pour garantir la faisabilité politique de programmes d'investissement efficaces et des stratégies de croissance pro-pauvres au Sénégal.

REFERENCES

- Diao, X., J. Thurlow, S. Benin and S. Fan (eds.). 2012. *Strategies and Priorities for African Agriculture: Economywide Perspective from Country Studies*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Henning, C., C. S. Fall, M. Johnson and D. Dia. 2015. « La mise en œuvre du PDDAA 2025 au Sénégal - Y a-t-il une convergence d'idées entre les parties prenantes? » IFPRI Policy Brief. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute
- 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>

¹University of Kiel, ²Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA), ³International 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, Johannes Hedtrich et Ligane Sène. 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).

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

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