

Sacrifie-t-on au nom de la croissance la lutte contre la pauvreté ? Discussion sur la croissance pro- pauvres au Sénégal

Sandrine Mesplé-Somps¹

Les autorités sénégalaises ont adopté un programme de lutte contre la pauvreté avec le soutien des institutions de Bretton Woods depuis 2002. Afin de tenter d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté qui ont été fixés par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), elles ont lancé en 2004 un programme de relance de la croissance. Cet article discute de cette nouvelle stratégie de croissance et analyse de quelle manière elle est en mesure ou non de répondre aux objectifs de réduction de la pauvreté. On montre que les secteurs ciblés par le programme de croissance accélérée ainsi que les politiques choisies de soutien aux firmes multinationales ne sont probablement pas assez favorables à l'emploi ni à la réduction de la pauvreté dans un horizon de moyen terme. Le programme est une vision d'une croissance macro-économique portée par des secteurs, potentiellement dynamiques mais peu générateurs de revenus du travail. Cette croissance est cependant voulue suffisamment élevée pour réduire la pauvreté. Tandis que ses fondements ne sont pas orientés vers une croissance pro-pauvres, aucun outil de redistribution de cette croissance vers les plus démunis n'est proposé.

Introduction

Le Sénégal comme un bon nombre de pays africains est un pays dont les politiques nationales de développement semblent suivre à la lettre les orientations des organismes de Bretton-Woods. C'est ainsi qu'en 2002 un document stratégique de lutte contre la pauvreté a été adopté et constitue, en principe, le document cadre des politiques nationales de développement du Sénégal. Comme préconisé par la Banque mondiale, principal partenaire financier du Sénégal, le diagnostic sur la pauvreté au Sénégal et la réflexion sur les politiques de lutte contre la pauvreté ont donné lieu à un processus dit participatif de discussion avec les populations locales. Une cellule au sein du ministère de l'économie et des finances est en

charge de l'élaboration du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)¹, de la mise en œuvre du processus participatif, du suivi et de l'exécution du programme.

Afin de tenter d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) notamment de réduction de moitié du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, le gouvernement sénégalais a, en 2004, initié un nouveau plan de croissance. Il s'agit d'atteindre 6 % de croissance par an du Produit Intérieur Brut (PIB) par tête. Pour ce faire, des politiques de promotion de l'investissement privé sont proposées.

¹ Cf. Cellule de suivi du programme de lutte contre la pauvreté (2002).

¹ IRD, DIAL, Paris.

Elles concernent avant tout les entreprises formelles, plus particulièrement les investisseurs étrangers. Par ailleurs, des secteurs sont jugés prioritaires. Il s'agit de l'agro-alimentaire, la pêche, le textile, les produits culturels et artisanaux, les nouvelles technologies de l'information, de la communication, et le tourisme.

L'objet de ce travail est de s'interroger sur l'adéquation de ce programme de croissance avec les objectifs de réduction de la pauvreté. Dans une première section, l'évolution passée de la pauvreté est examinée en analysant notamment comment la croissance de l'économie sénégalaise depuis 1994 est à l'origine de la réduction de la pauvreté constatée durant cette même période. Riche de ce diagnostic, dans une seconde section, nous critiquons la nouvelle stratégie de croissance économique soutenue par les autorités sénégalaises. On montre que le type de croissance défendu est peu orienté vers la lutte contre la pauvreté et que d'autres choix de politiques auraient été possibles. Cette analyse de la cohérence du programme de croissance avec les objectifs de lutte contre la pauvreté du DSRP questionne, dans une certaine mesure et comme dans de nombreux pays affichant dorénavant ces mêmes objectifs, la volonté des

gouvernements nationaux à réellement mettre en œuvre des politiques vers les plus démunis.

Evolution de la pauvreté et composantes de la croissance, 1994-2001

Une croissance peu favorable aux populations les plus pauvres

Depuis le milieu des années 90, au lendemain de la dévaluation du FCFA, le Sénégal a bénéficié d'une croissance économique de l'ordre de 6 % par an, soit une augmentation moyenne du PIB par tête de 2,3 % par an en F CFA constants³. Bien que cela se soit accompagné d'une baisse de l'incidence de la pauvreté de 10 points de pourcentage (Tableau 1), l'ensemble des indicateurs de pauvreté reste à des niveaux très élevés que ce soit en milieu urbain ou rural. Par exemple, en 2001-2002, le pourcentage de personnes ayant un niveau de consommation inférieur au seuil de pauvreté est de l'ordre de 50 % en ville, 65 % en campagne, soit 57 % en moyenne sur l'ensemble du territoire.

Tableau 1 :
Taux de pauvreté et indice de Gini, 1994-95 – 2001-02 ⁽¹⁾ :

| | 1994-95 | | | | 2001-02 | | | |
|----------------------------|----------|-------|--------|-------|----------|-------|--------|-------|
| | National | Dakar | Urbain | Rural | National | Dakar | Urbain | Rural |
| P0 ⁽²⁾ | 67,8 | 56,4 | 70,7 | 70,9 | 57,1 | 42,0 | 50,1 | 65,2 |
| P1 ⁽³⁾ | 23,5 | 17,7 | 24,4 | 25,3 | 18,3 | 12,0 | 16,1 | 21,4 |
| P2 ⁽⁴⁾ | 10,6 | 7,4 | 10,8 | 11,7 | 7,9 | 4,7 | 6,9 | 9,4 |
| Gini ⁽⁵⁾ | 41,3 | 38,0 | 35,5 | 30,6 | 41,3 | 38,1 | 33,9 | 29,7 |

Sources : ESAM I, ESAM II, DPS (2005)

(1) Ces indicateurs de pauvreté sont calculés sur la base d'une ligne de pauvreté officielle définie comme une estimation monétaire d'un apport calorique minimum (fixé à 2.400 calories, par équivalent adulte et par jour) auquel est ajouté un niveau de consommation non-alimentaire minimum. Ce seuil Z est sensiblement égal à 2\$ PPA1985 par jour et par tête.

(2) $P0 = M/N$ est le taux de pauvreté (ou incidence de la pauvreté), avec N la taille de la population totale, M le nombre de personnes dont le niveau de consommation Y_i est inférieur à Z.

(3) $P1 = \frac{1}{N} \cdot \sum_i \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)$ Cet indicateur mesure la profondeur de la pauvreté, c'est-à-dire le transfert moyen par individu nécessaire pour que le niveau de consommation des pauvres soit égal à la ligne de pauvreté.

(4) $P2 = \frac{1}{N} \sum_i \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)^2$ Cet indicateur mesure la sévérité de la pauvreté ; la proportion d'individus vivant dans des foyers les plus éloignés du seuil de pauvreté sont plus fortement pondérés que les individus vivant proches de la ligne de pauvreté.

(5) Le coefficient de Gini est une mesure du degré d'inégalité de la distribution des niveaux de vie monétaires. Il varie de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 1 signifie l'inégalité parfaite (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien).

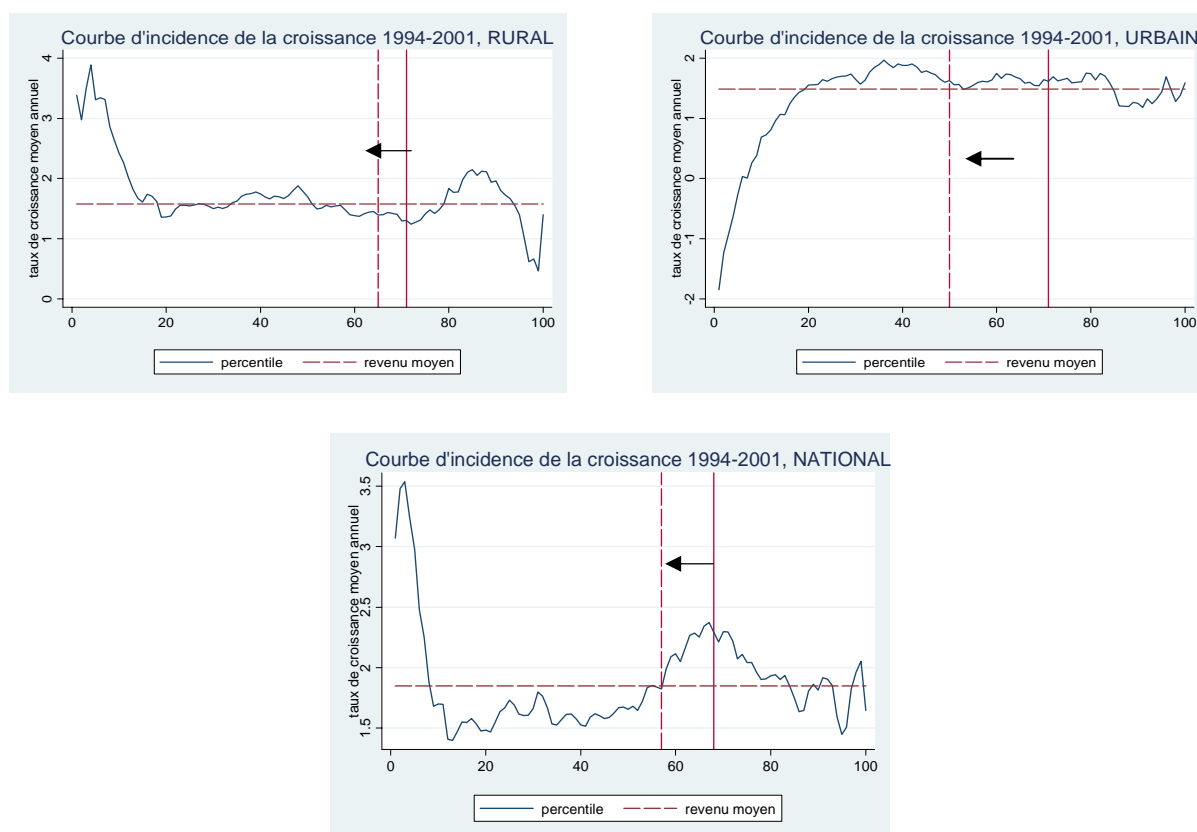
³ Source : World Development Indicators 2004, nos propres calculs.

Les mécanismes régissant le lien entre croissance économique et réduction de la pauvreté sont complexes et dépendent notamment de l'évolution des inégalités. Schématiquement, quatre combinaisons sont possibles : (i) une croissance économique bénéficiant de manière identique à l'ensemble des individus, cette diffusion de la croissance de manière équi-proportionnelle à tous les revenus n'a pas alors d'incidence sur le niveau d'inégalité ; (ii) une croissance économique occasionnant une augmentation plus importante des revenus des plus pauvres que celle des autres, la croissance est alors dite pro-pauvres (Banque mondiale, 2001) ; (iii) une redistribution des revenus vers les plus pauvres, à revenu moyen constant, les inégalités diminuant alors ; (iv) enfin, une combinaison d'une croissance économique et d'une politique de redistribution des revenus réductrice des inégalités. Notons qu'une croissance économique accompagnée d'une augmentation des

inégalités a un effet indéterminé sur les niveaux de pauvreté.

Dans le cas du Sénégal, les inégalités en moyenne nationale ont peu évolué (Tableau 1), tandis que la croissance a faiblement été pro-pauvres, même si elle est à l'origine de la baisse de la pauvreté, au niveau national, de 10 points de pourcentages. Ce dernier phénomène est montré par les courbes de la Figure 1. Il s'agit d'une représentation des taux de croissance moyens annuels des niveaux de consommation moyens réels par tête entre 1994 et 2001 de chaque percentile de la distribution ainsi que le taux de croissance moyen annuel réel du niveau de consommation moyen (représenté par une ligne horizontale en pointillés) au niveau national, en milieu urbain et en milieu rural. Les taux de pauvreté sont aussi représentés dans chaque graphique par les lignes verticales en traits continus pour 1994 et en pointillés pour 2001.

Figure 1 :
Incidence de la croissance (au niveau national, urbain et rural) et variation du taux de pauvreté.



Sources : ESAM I, ESAM II, nos propres calculs.

Lecture : chaque courbe représente les taux de croissance moyens annuels des niveaux de consommation moyens réels par tête entre 1994 et 2001 de chaque percentile de la distribution. Les lignes horizontales en pointillées sont les taux de croissance moyens annuels des niveaux de consommation moyens réels soit 1,6 par an en milieu rural, 1,5 en milieu urbain et 1,8 au niveau national. L'augmentation de la population urbaine entre 1994 et 2001 explique que le taux national soit supérieur aux deux taux précédents. Les taux de pauvreté sont représentés par les lignes verticales, en traits continus pour 1994 et en pointillés pour 2001.

On observe tout d'abord que, en milieu rural, les niveaux de vie des populations les plus pauvres ont augmenté plus fortement qu'en moyenne, la croissance économique a donc été relativement pro-pauvres. Cependant le taux de pauvreté a très peu diminué car cette évolution favorable concerne seulement les deux premiers déciles². En milieu urbain, les niveaux de vie des personnes se situant au plus bas de la distribution ont moins augmenté que le niveau de vie moyen urbain. La réduction de 20 points de pourcentage du taux de pauvreté urbain s'explique alors par l'amélioration des niveaux de vie des personnes dont la consommation moyenne est proche de la ligne de pauvreté (c'est-à-dire appartenant au deuxième tiers de la distribution). Il résulte de ces différentes évolutions en milieux urbain et rural que les niveaux de vie des 50 % de pauvres de la population sénégalaise ont moins augmenté que ceux des 50 % des personnes plus riches : des augmentations moyennes de moins de 1,8 % par an pour les déciles 2 à 5 contre plus de 2 % pour les déciles 6 à 8 (Figure 1, 3^{ème} graphique).

Dans quels secteurs la croissance a-t-elle été la plus favorable aux ménages ?

Une manière de tenter de comprendre pourquoi la grande majorité des pauvres n'a pas réellement bénéficié de la croissance économique est d'examiner la composition sectorielle de cette dernière et de voir comment, dans chacun des secteurs, elle a occasionné une augmentation des revenus disponibles des ménages sénégalais. Plus précisément, nous comparons les taux de croissance réels de la valeur ajoutée de chacune des branches de production avec l'augmentation réelle entre 1994-95 et 2001-02 des niveaux de vie des ménages classés selon la branche d'activité du chef de ménage et nous calculons les contributions relatives de chacun des secteurs aux augmentations réelles observées des valeurs ajoutées et des niveaux de vie mesurés par les niveaux de consommation (Tableau 2).

Tout d'abord, on observe que le niveau moyen de consommation par ménage a très faiblement progressé par rapport au PIB : 6 % d'augmentation réelle des niveaux de consommation entre 1994 et 2001, contre 34 % d'augmentation réelle du PIB, ce qui donne une élasticité de la consommation des ménages au PIB égale à 0,18³.

La croissance retrouvée depuis 1994 provient essentiellement des activités de services. Ces derniers (activités commerciales comprises) ont contribué à hauteur de 56 % à la croissance économique. L'industrie n'est pas en reste, puisque elle a contribué à hauteur de 25 % de la croissance économique durant la période 1994-2001. Plus précisément, ce sont les activités de transport et communication, de construction, de production manufacturière et les activités financières qui ont connu le plus de croissance. Du fait de la poursuite des restrictions budgétaires, l'administration publique a peu contribué à la croissance économique (seulement à hauteur de 3 %).

De fait, la hausse de la consommation des ménages est principalement celle des ménages travaillant dans les services : près de 70 % de l'augmentation de la consommation des ménages proviennent de l'amélioration des niveaux de vie des ménages travaillant soit dans les services marchands, soit dans le commerce. Cependant, la croissance économique de ce secteur n'a pas bénéficié pleinement aux travailleurs, puisque les rapports des indices des consommations moyennes aux valeurs ajoutées sont inférieures à l'unité (à l'exception des employés des « autres services marchands » qui représentent moins de 1 % de la population active occupée, voir Tableau 2 col.(f)).

Les travailleurs dans l'industrie et l'administration publique sont, d'une certaine manière, les perdants de la croissance. Les salariés travaillant dans les activités minières, la construction, les transports et l'administration publique ont connu une baisse des niveaux moyens de consommation réelle.

² Encore faut-il être prudent quant à la robustesse de cette évolution des niveaux de vie à l'extrême de la distribution, du fait des erreurs de mesure qui peuvent être importantes aux deux extrêmes de la distribution des revenus (premier et dernier déciles), (Chen et Ravallion, 2003).

³ Précisons que, à défaut d'information sur les revenus (cf. note (3) du Tableau 2), les niveaux de vie sont estimés par les niveaux de consommation. On peut s'attendre alors que les élasticités de revenu soient supérieures à celles de consommation.

Tableau 2 :

Croissance économique réelle et croissance des niveaux de vie réel des ménages par secteur d'activité du chef de ménage 1994 – 2001.⁽¹⁾

| | % VA totale (1994) | % pop. occupée (94-95) | % cons. agrégée (94-95) | Indice de VA base 100 1994 ⁽²⁾ | Indice de cons. moy. par ménage base 100 94-95 ⁽³⁾ | Rapport de la cons. à la croissance (e)/(d) | Contribution à la croissance 1994- 2001 (en %) ⁽⁴⁾ | |
|---------------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|---|---|---|---|--------------|
| | 1994 (a) | 1994 (b) | 1994 (c) | 2001 (d) | 2001-02 (e) | (f) | VA (g) | Cons. (h) |
| Agric., élevage, forêt | 17 | 55,7 | 39,8 | 131 | 100,4 | 0,76 | 15,4 | 19,4 |
| Pêche | 2 | 1,2 | 1,2 | 97 | 118,5 | 1,22 | -0,2 | 10,9 |
| <i>Activités extractives</i> | <i>1</i> | <i>0,2</i> | <i>0,3</i> | <i>123</i> | <i>80,0</i> | <i>0,65</i> | <i>0,8</i> | <i>2,6</i> |
| <i>Prod. alim., bois, tabac</i> | <i>9</i> | <i>2,2</i> | <i>2,6</i> | <i>121</i> | <i>105,1</i> | <i>0,87</i> | <i>5,4</i> | <i>1,3</i> |
| <i>Branches manufac.</i> | <i>7</i> | <i>6,2</i> | <i>7,2</i> | <i>143</i> | <i>112,5</i> | <i>0,79</i> | <i>9,2</i> | <i>-10,7</i> |
| <i>Electricité, gaz et eau</i> | <i>3</i> | <i>0,57</i> | <i>1,3</i> | <i>139</i> | <i>70,6</i> | <i>0,51</i> | <i>3,5</i> | <i>0,1</i> |
| <i>Construction</i> | <i>4</i> | <i>2,7</i> | <i>3,3</i> | <i>163</i> | <i>86,4</i> | <i>0,53</i> | <i>6,8</i> | <i>12,2</i> |
| Industrie | 25 | 11,8 | 14,7 | 135 | 96,7 | 0,72 | 25,8 | 5,6 |
| Commerce | 20 | 15,2 | 16,6 | 137 | 109,3 | 0,80 | 22,1 | 21,5 |
| <i>Hôtels et restauration</i> | <i>1</i> | <i>0,74</i> | <i>0,7</i> | <i>133</i> | <i>128,2</i> | <i>0,96</i> | <i>1,1</i> | <i>0,5</i> |
| <i>Transport & commu.</i> | <i>7</i> | <i>3,6</i> | <i>5,0</i> | <i>164</i> | <i>76,1</i> | <i>0,46</i> | <i>13,5</i> | <i>-2,6</i> |
| <i>Banques, assurances</i> | <i>1</i> | <i>0,26</i> | <i>0,7</i> | <i>162</i> | <i>83,3</i> | <i>0,52</i> | <i>1,2</i> | <i>0,7</i> |
| <i>Services domestiques</i> | <i>11</i> | <i>4,2</i> | <i>7,1</i> | <i>130</i> | <i>102,5</i> | <i>0,79</i> | <i>7,8</i> | <i>29,4</i> |
| <i>Aut. Serv. Marchands</i> | <i>10</i> | <i>0,6</i> | <i>1,1</i> | <i>133</i> | <i>199,1</i> | <i>1,49</i> | <i>10,3</i> | <i>20,0</i> |
| Services marchands | 28 | 9,4 | 14,7 | 141 | 93,6 | 0,66 | 33,8 | 48 |
| Adm. Publique | 9 | 6,8 | 13 | 111 | 88,3 | 0,80 | 2,8 | -5,3 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 134 | 106,4 ⁽⁶⁾ | 0,79 | 100 | 100 |

(1) Du fait de la taille des échantillons des enquêtes, les différences de niveau de vie moyen entre les sous branches d'activité (en italique dans le tableau) peuvent ne pas être significatives.

(2) Population répartie en fonction du secteur d'activité du chef de ménage

(2) Valeur Ajoutée déflatée par les indices sectoriels fournis par la Comptabilité Nationale.

(3) Les niveaux de vie sont mesurés par le niveau de consommation, l'enquête auprès des ménages ESAM II effectuée en 2001-02 n'ayant pas collecté les informations sur les revenus. Ils sont déflatés par l'Indice des Prix à la Consommation.

(4) La formule est la suivante : il s'agit de la croissance de la VA (consommation) sectorielle pondérée par la part de chacun des secteurs dans la VA totale (consommation totale) de 1994 rapportée à la croissance totale de la VA (consommation).

(6) Il s'agit de la consommation des ménages dont le chef de ménage est actif. La consommation des ménages dont le chef est inactif n'est pas comprise dans cet agrégat.

Sources : (a), (d) : Comptabilité Nationale ; (b), (c), (e) : enquêtes auprès des ménages ESAM I, ESAM II, DPS, Dakar, nos propres calculs.

Les niveaux moyens de consommation des agriculteurs ont stagné. La consommation des agriculteurs n'a participé qu'à hauteur de 19 % à l'augmentation des niveaux de consommations entre 1994 et 2001, alors que majoritairement la population sénégalaise tire ses revenus du secteur agricole (plus de 55 % de la population occupée en 1994 et 51 % en 2001).

Au regard de telles évolutions, on comprend pourquoi la croissance a été insuffisamment propauvres. D'un côté les productions agricoles, bien qu'augmentant, n'ont pas suffi à améliorer les niveaux de vie ni à baisser significativement la pauvreté rurale, d'un autre côté, seulement une partie des ménages urbains a réellement connu une amélioration de leur niveau de vie. Au total,

seulement un tiers des ménages sénégalais a connu une augmentation des niveaux de vie moyens⁴.

Le programme de croissance accélérée

Le gouvernement sénégalais ne fait pas tout à fait le constat d'une faible diffusion de la croissance vis-à-vis des plus défavorisés, il met plutôt en avant le fait que la croissance économique est trop faible pour obtenir une réduction de moitié du nombre de pauvres d'ici 2015. C'est pour cela qu'il a lancé, courant 2004, un programme de croissance accélérée (CEPOD, 2005).

Afin d'atteindre l'objectif de croissance de l'ordre de 6 % du PIB par tête, ce programme désigne les secteurs économiques les plus propices, selon lui, à générer cette croissance et qui devraient alors bénéficier d'un soutien de la part des autorités sénégalaises. Les secteurs ciblés sont l'agro-alimentaire (produits horticoles, oléagineux, alimentaires et cueillettes), la pêche, le textile, les produits culturels et artisanaux, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et le tourisme. Par ailleurs, les politiques de soutien à ces secteurs sont prioritairement des politiques visant à augmenter l'investissement des entreprises formelles, plus particulièrement des investisseurs directs étrangers (IDE)⁵.

Nous souhaitons porter l'attention sur trois points. Premièrement, il nous semble qu'une réelle volonté d'améliorer le niveau de vie des plus démunis n'est pas en accord avec l'objectif de croissance que le programme souhaite atteindre. Ensuite, les politiques proposées pour atteindre cet objectif de croissance ne sont pas suffisamment pro-pauvres,

⁴ Il s'agit des ménages travaillant dans les secteurs de la pêche (1,2 % de la population occupée en 1994), des productions agro-alimentaires (2,2 %), des activités manufacturières (6,2 %), du commerce (15,2 %), de l'hôtellerie restauration (0,7), des banques et assurances (0,3 %), des services domestiques (4,2 %) et des autres services marchands (2,9 %).

⁵ L'essentiel des politiques de soutien au secteur privé vise à réformer le système d'incitation à l'investissement : mise en place d'un guichet unique et d'une agence de promotion des investissements (APIX, Agence Nationale pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux); révision du code des investissements et instauration d'un statut d'entreprise franche donnant notamment droit à des avantages fiscaux; programmes de développement des infrastructures publiques afin de désengorger Dakar et viabiliser des terrains pour développer de nouvelles zones industrielles; réforme de l'environnement des affaires avec l'adoption d'une loi anti-corruption et d'un nouveau code des marchés publics.

du fait des secteurs et des acteurs ciblés. Enfin, on montre que des politiques visant à réduire les inégalités pourraient être pertinentes pour permettre une plus grande incidence de la croissance sur la réduction de la pauvreté.

Une non hiérarchisation des populations pauvres

La première justification du programme de croissance accélérée est le fait que le rythme de réduction de la pauvreté entre 1994 et 2001 est insuffisant pour espérer réduire de moitié la pauvreté monétaire d'ici à 2015, premier objectif des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il est alors nécessaire de poser les conditions d'une croissance économique plus forte. En effet, le taux de pauvreté ayant connu une baisse de 2,3 % par an entre 1994-95 et 2001-02, la baisse de moitié du taux de pauvreté entre 2001 et 2015 exigerait une croissance du PIB par tête de 5,8 % au lieu des 2,8 % observés entre 1994 et 2001.

Cet objectif de croissance tient en partie au fait qu'aucun critère hiérarchique n'a été appliqué pour distinguer les individus au sein de la population pauvre. Un critère simple pourrait être la distance à la ligne de pauvreté, l'augmentation des niveaux de vie des personnes les plus pauvres, c'est-à-dire les plus éloignées de la ligne de pauvreté pourraient alors être l'objectif premier, tandis que ceux dont le niveau de vie est proche de la ligne de pauvreté seraient moins prioritaires. Examiner les conséquences de cette hiérarchisation des priorités sur l'objectif de croissance économique revient, d'une certaine manière, à faire varier la ligne de pauvreté et examiner quels seraient les objectifs de croissance nécessaires pour réduire de moitié le taux de pauvreté ainsi obtenu.

Le niveau de pauvreté officiellement admis au Sénégal, soit rappelons-le 57 % au niveau national, est calculé sur la base d'une ligne de pauvreté sensiblement égale à l'équivalent de 2\$ en parité de pouvoir d'achat (PPA) par jour. Supposons que la réduction de moitié de l'extrême pauvreté soit l'objectif prioritaire des autorités sénégalaises. Cela revient à vouloir diminuer de moitié le nombre d'individus ayant moins de 1\$ PPA, qui est d'ailleurs la ligne de pauvreté retenue par les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Comme le montrent Cogneau et l'équipe Jumbo (2003) et nos propres calculs (Tableau 3), donner la priorité aux 20 % des individus les plus pauvres (c'est-à-dire ceux vivant avec moins de 1\$PPA par jour) nécessite un taux de croissance économique moins élevé, une augmentation du PIB par tête de l'ordre de 4 % et de la consommation finale par tête de l'ordre de 2,3 % (contre 1,4 % entre 1994 et 2001).

Tableau 3 :

Estimation du taux de croissance moyen annuel du PIB par tête nécessaire pour atteindre l'objectif des OMD de réduction de moitié du taux de pauvreté

| | P0 1994-95 | P0 2001-02 | Variation P0 entre 94-95 & 01-02 (points de %) | OMD | Elasticité de P0 au PIB | Croissance annuelle moy. du PIB p. c. nécessaire entre 2001 & 2015 pour atteindre les OMD (à inégalités constantes) |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---|-------|-------------------------------|--|
| Ligne pauv. DPS ⁽¹⁾ | 68 | 57 | - 11 | 28,5 | -0,8 | 5,9 |
| Ligne 1\$ PPA | 26,3 | 21 | - 5 | 10,5 | -1,0 | 4,7 |
| Ligne 2\$ PPA | 69,6 | 61,9 | - 7 | 30,95 | -0,6 | 8,6 |

(1) ligne de pauvreté définie en note (1) du tableau 1.

Sources : ESAM I, ESAM II, nos propres calculs.

Ce constat est relativement plus optimiste que le précédent et surtout beaucoup plus réalisable. Mais, privilégier les plus pauvres revient alors à moins tenir compte de la majorité des sénégalais qui vivent difficilement avec environ 2\$ par jour. Les autorités sénégalaises ont préféré cette seconde option, à savoir se fixer un objectif de croissance ambitieux afin de tenter d'améliorer les conditions de vie du plus grand nombre de sénégalais. Cependant, les choix sectoriels du programme sont-ils à même de répondre à cet objectif ?

Des politiques peu orientées vers les plus démunis

Si l'objectif du programme est de générer une croissance pourvoyeuse de revenus pour une grande majorité de la population, le choix des secteurs et le fait de privilégier les investisseurs directs étrangers restent discutables.

Les secteurs d'activité ciblés ne représentent que 20 % du PIB et ne concourent que faiblement aux emplois et aux revenus des ménages sénégalais : environ 13 % des emplois totaux et moins de 8 % des revenus totaux des ménages sénégalais en 2001-02⁶.

Par ailleurs, les firmes multinationales sont génératrices d'activités formelles alors que l'essentiel des pauvres sont dans les activités informelles et agricoles. Ces emplois formels sont peu importants au regard de la configuration du marché du travail soit 6 % des personnes occupées (cf. Tableau 4), et sont destinés à des travailleurs relativement qualifiés et non pas à des personnes

peu qualifiées qui forment l'essentiel des pauvres au Sénégal. Les emplois produits par les entreprises étrangères actuellement implantées au Sénégal pèsent, selon nos estimations, un peu plus de 20 % des emplois privés formels mais seulement environ 1 % des personnes entre 15 et 65 ans occupées⁷. L'estimation des revenus issus des entreprises étrangères opérant sur place est tout aussi difficile à effectuer que celle des emplois générés faute d'informations disponibles⁸. Suivant notre approximation, il semblerait cependant qu'ils représentent 18 % des revenus salariaux formels, soit seulement 3 % du Revenu National Brut.

Un exercice de simulation à partir d'une maquette de l'économie sénégalaise (modèle d'équilibre général calculable) de nouveaux IDE dans les secteurs prioritaires du programme de croissance accélérée montre qu'une augmentation des IDE dans le secteur du tourisme réduirait très légèrement la pauvreté des ménages vivant en milieu rural ou dans les villes autres que Dakar, tandis que de nouveaux IDE dans l'agro-alimentaire ne permettraient de réduire la pauvreté qu'en milieu

⁷ Des données sur le nombre d'employés dans les entreprises dont la majorité du capital est étranger ou sur les emplois créés par les dernières entrées d'IDE ne sont produites par aucun des services statistiques sénégalais. Les seules données disponibles sont celles des effectifs des entreprises françaises sur place. Selon la mission économique française sur place, les entreprises françaises au Sénégal représentent plus de 22.000 salariés dont 500 expatriés environ en 2004 (Mission économique, 2004). En tenant compte aussi des entreprises étrangères autres que les entreprises à capitaux français, nous avons estimé ces emplois à environ 30.000.

⁸ La manière la plus simple est d'effectuer quelques calculs rudimentaires à partir des données de Comptabilité Nationale. Sachant la part du capital des entreprises modernes détenue par des entités étrangères et les revenus distribués sous forme de salaires formels aux ménages par chacune des branches de production, nous avons pu ainsi faire une approximation des revenus générés par les IDE au Sénégal.

⁶ A défaut d'informations précises, ces pourcentages sont une estimation tirée du Tableau 2, soit l'addition des emplois et des revenus en 2001 des branches « productions alimentaires, bois et tabac », « productions manufacturières », « hôtels et restauration » et « autres services marchands » (dans laquelle sont comprises les nouvelles technologies de la communication).

rural, la pauvreté augmentant même pour les ménages résidant ailleurs (Savard, 2005). Ces résultats sont valables quelles que soient les hypothèses sur l'importance des flux d'IDE. Cela tient à leur faible effet d'entraînement sur le reste de l'économie sénégalaise. Plusieurs éléments expliquent un tel état de fait : les secteurs susceptibles de recevoir des IDE tels que le tourisme, les industries extractives, et l'agro-alimentaire, mais dans une moindre mesure, utilisent peu d'intrants locaux ; la baisse du prix du bien qui résulte du supplément d'offre bénéficie peu au reste de l'économie sachant que ces secteurs sont peu utilisés comme consommations intermédiaires par les autres secteurs et peu consommés par les ménages sénégalais ; enfin les effets de ces IDE sont d'autant plus faibles que l'essentiel des bénéfices ne sont pas réinvestis sur place.

Il nous semble que l'option d'une croissance économique pro-pauvres devrait plutôt privilégier les secteurs les plus pourvoyeurs d'emplois. A l'examen du Tableau 2 et des caractéristiques de la main d'œuvre au Sénégal (Tableau 4), le secteur agricole et les activités informelles seraient alors les secteurs cibles. Le secteur informel est le premier pourvoyeur d'emplois urbains au Sénégal¹¹ et représente, selon différentes estimations, entre 22 % et 28 % du PIB (Leenhardt, 2005). Afin de répondre à des objectifs sociaux de lutte contre la pauvreté et de diversifier et consolider les moteurs de la croissance, ce secteur informel devrait être

mieux considéré dans les programmes d'action des autorités sénégalaises, par exemple par l'adoption de politiques visant à améliorer son accès au crédit, par des politiques de formation de la main d'œuvre, de soutien aux syndicats professionnels...

Il devrait en être de même du secteur agricole. Le programme de recherche sur la croissance pro-pauvres, lancé par la Banque mondiale, les organismes de coopération française, allemande et anglaise (BIRD, 2005/2006), révèle que les expériences réussies de réduction importante de la pauvreté rurale dans les pays fortement agricoles comme le Sénégal ont été occasionnées grâce à une évolution des conditions des productions agricoles. Cette amélioration des conditions agricoles passe par une réduction des coûts de transaction et une amélioration de l'accès aux marchés, un renforcement des droits fonciers, la mise en place de régime d'incitations bénéficiant à tous les agriculteurs, une aide à la gestion des risques et des apports technologiques aux petits exploitants.

Reconnaissons que ces politiques de soutien aux secteurs intensifs en emplois mais peu générateurs de revenus ont un coût qu'il faut financer. Une croissance économique portée par des secteurs et acteurs plus productifs est donc nécessaire. Elle doit toutefois être suffisamment forte pour qu'une partie des revenus générés puisse être redistribuée vers les populations pauvres via des politiques fiscales et budgétaires adéquates.

Tableau 4 :
L'offre de travail au Sénégal et à Dakar, 2001-02.

| | National | Dakar |
|--|------------|-------------|
| Population entre 15 et 65 ans | 5 millions | 1.2 million |
| Statut d'occupation de la pop de 15 à 65 ans (en %) | | |
| Occupé | 58,6 | 43,8 |
| Chômeur | 3,6 | 8,5 |
| Etudiant | 9,5 | 16,9 |
| Retraité | 0,5 | 0,9 |
| Autre | 27,8 | 29,9 |
| Secteurs d'activité des personnes occupées (en %) | | |
| Etat | 3,2 | 8,1 |
| Sociétés parapubliques | 0,8 | 2,0 |
| Sociétés privées formelles | 6,1 | 19,9 |
| Indépendants, informels | 86,8 | 65,3 |
| Secteur agricole | 60,4 | 22,4 |
| Autres secteurs d'activité | 26,4 | 42,9 |
| Autres | 3,2 | 4,7 |

Source : ESAM II, nos propres calculs.

¹¹ L'enquête 1-2-3 auprès des ménages effectuée à Dakar en 2002 montre que de 47 % des unités de production informelle mènent des activités dans le commerce tandis que 31 % et 22 % le font dans l'industrie et les services (DPS, 2004).

Le pari d'une croissance forte sans réduction des inégalités est-il soutenable ?

Ce pari d'une croissance forte est peut-être difficile à tenir. Un examen des comptes nationaux permet de se rendre compte que les secteurs prioritaires du programme de croissance accélérée, pris dans leur ensemble, ne représentent, comme déjà souligné, que 20 % du PIB. Un accroissement de 10 % de la valeur ajoutée de ces secteurs ne se traduirait donc que par une augmentation du PIB de 2 %. De plus, le secteur de la pêche fait face dorénavant à des contraintes de ressources qui l'empêchent de croître, tandis que celui du textile a, depuis les programmes de libéralisation commerciale, subi des pertes importantes de parts de marché ; cela tient à une baisse de compétitivité (World Bank, 2003) mais aussi à un environnement international encore plus concurrentiel. Par ailleurs, comme nous l'avons développé dans le paragraphe précédent et comme cela est discuté par Hanson (2001) et dans le rapport de la CNUCED de 2005, il est difficile d'espérer que les IDE, dans le contexte africain actuel, constituent une source importante d'accélération de la croissance économique.

Quoiqu'il en soit, la diffusion de cette croissance peut être rendue plus efficace par une réduction des inégalités. Cependant, les autorités sénégalaises, comme d'ailleurs les institutions de Bretton Woods, ne considèrent pas la réduction des inégalités comme un objectif en soi. Or, même s'il a été montré que la composante croissance est le plus souvent l'élément premier de réduction de la pauvreté (Datt et Ravallion, 1992, Fields, 2001), la composante inégalité peut jouer un impact favorable non négligeable (Bourguignon 2004, Ravallion 2001, Cling *et al.*, 2004). Une réduction des inégalités, outre un effet direct sur la pauvreté, entraîne une accélération du rythme de réduction de la pauvreté, Bourguignon (2004) parle alors de double dividende d'une réduction des inégalités. Les politiques publiques redistributives visant à réduire les inégalités et à accélérer le rythme de réduction de la pauvreté peuvent aussi être nécessaires, dans le contexte africain, pour réduire le coût d'opportunité de la scolarisation des enfants des ménages les plus pauvres. Ces politiques de transferts directs de revenus (ou bien en nature) viendraient alors en accompagnement des politiques d'offre d'infrastructures sociales et s'inscriraient alors dans une optique de réduction des inégalités d'accès à l'éducation ou aux soins de santé.

Procédons à quelques simulations afin de voir l'incidence d'une réduction des inégalités sur l'évolution des taux de pauvreté. Par exemple, le

fait de réduire les inégalités au niveau national de seulement un point et demi de Gini (de 41,3 à 39,8) permettrait, pour un niveau de croissance donné, de réduire l'extrême pauvreté de 4 points (16,8 % contre 21 %). Comment une telle réduction des inégalités est-elle envisageable ? Elle pourrait être obtenue par une réforme de la fiscalité locale : un doublement des taxes locales (essentiellement les taxes d'habitation et d'enlèvement des ordures) payées par les ménages vivant dans les trois plus hauts déciles de niveau de vie permettrait de générer un supplément de recette fiscale qui, transféré aux 30 % des ménages les plus pauvres, occasionnerait une réduction des inégalités d'un point et demi du coefficient de Gini nécessaire à la réduction de 4 points de pourcentage de l'extrême pauvreté, sans accélération de la croissance. Ces transferts représenteraient, en moyenne une augmentation de 14 % du revenu moyen du dernier décile, 9 % du second décile et 8 % du troisième décile et une baisse de seulement 4 % à 1 % pour les ménages se situant dans les 3 déciles les plus riches. Cependant, là encore cela ne permet pas de modifier le niveau de vie des ménages dont le niveau de vie est proche de la ligne de pauvreté à 2 \$.

Conclusion

Les critiques développées dans cet article reposent sur une analyse simple et statique de données macroéconomiques et microéconomiques sur l'emploi et les niveaux de vie qui ne tient pas compte des possibles effets dynamiques prometteurs des orientations proposées. Elle montre toutefois que les secteurs ciblés par le programme de croissance accélérée ainsi que les politiques choisies de soutien aux firmes multinationales ne sont probablement pas assez favorables à l'emploi ni à la réduction de la pauvreté dans un horizon de moyen terme. Le programme est une vision d'une croissance macroéconomique portée par des secteurs, potentiellement dynamiques mais peu générateurs de revenus du travail. Cette croissance est cependant voulue suffisamment élevée pour réduire la pauvreté. Tandis que ses fondements ne sont pas orientés vers une croissance pro-pauvres, aucun outil de redistribution de cette croissance vers les plus démunis n'est proposé.

Malgré sa déconnexion avec le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, ce programme de croissance accélérée semble être accepté par la communauté des bailleurs de fonds. Cela tient à la nécessité d'une croissance suffisamment élevée pour générer des sources de financement de mesures coûteuses orientées vers les acteurs et secteurs économiques les moins dynamiques. La difficulté réelle de mener des

actions vers les populations les plus pauvres participe aussi à cette orientation : les outils fiscaux et budgétaires ne sont pas suffisamment développés pour pouvoir appuyer des mesures fiscales et budgétaires à des fins redistributives ; en outre, du fait de la faiblesse des moyens budgétaires et du caractère centralisé des finances publiques, les structures administratives aptes à mettre en place ces politiques redistributives sont quasi

inexistantes. Malheureusement, le caractère peu pro-pauvres de la stratégie proposée peut aussi tenir à une insuffisante priorité donnée à une réelle lutte contre la pauvreté, comme dans de nombreux pays affichant cet objectif. La communauté des bailleurs de fonds tente alors d'imposer un DSRP tout en acceptant un programme de croissance accélérée peu propice à générer une croissance favorable aux plus démunis.

Références Bibliographiques

Banque mondiale (2001), *Combattre la pauvreté*, Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001, Edition Eska pour la Banque mondiale, Paris.

BIRD (2005/2006), *La croissance pro-pauvres dans les années 90, quels enseignements tirer de l'expérience de 14 pays ?* Programme de recherche *Operationalizing Pro-Poor Growth*, 106 p.

Bourguignon, F. (2004), « Le triangle pauvreté-croissance-inegalités », *Afrique contemporaine*, n°211, automne, 29-56.

Cellule de suivi du programme de lutte contre la pauvreté (2002), Document Stratégique de Réduction de la pauvreté, Ministère des Finance du Sénégal, mars, 100 p.

CEPOD (2005), Stratégie de croissance accélérée, janvier, Ministère de l'Economie et des Finances, République du Sénégal, 36 p.

Chen S., Ravallion M. (2003), "Measuring pro-poor growth". *Economic Letters*, 78, 93-99.

Cling J-P., De Vreyer P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2004), La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté, *Revue Française d'Economie*, XVIII(3), janvier, 187-237.

Cogneau D., Equipe Jumbo (2003), Estimation de l'évolution de la pauvreté monétaire, une exception sénégalaise dans l'exception africaine ? *Afrique Contemporaine*, hiver, n°208, 71-80.

CNUCED (2005), *Economic Development in Africa; Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, United Nations, New York and Genova, 115 p.

Datt G., Ravallion M. (1992), Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: a Decomposition with Application to Brazil and India in the 1980s, *Journal of Development Economics*, 38(2), 275-295.

DPS (2005), La pauvreté au Sénégal de la dévaluation de 1994 à 2001-02, 30 p.

DPS (2004), Le secteur informel dans la région de Dakar, performances, insertion, perspectives, enquête 123, premiers résultats de la phase 2 sur le secteur informel, 51p.

Fields G. (2001), *Distribution and Development: a New Look at the Developing World*, MIT, The Russel Sage Foundation, New York, Cambridge, London.

Hanson G. H. (2001), Should Countries Promote Foreign Direct Investment? G-24 Discussion Paper Series, UNCTD, Center for International Development Harvard University n°9 february, 31 p.

Leenhardt B. (2005), Le poids de l'informel en UEMOA; premières leçons en terme de comptabilité nationale des enquêtes 123 de 2001-2003, DIAL-AFD, étude thématique Jumbo, septembre, 31 p.

Mission Economique de Dakar (2004), Investissements directs étrangers et présence française au Sénégal, MINEFI – DREE/TRESOR, 23 novembre 2004.

Ravaillon, M. (2001), Growth, inequality and poverty: looking beyond average, *World Development* 29(11), 1803-1816.

Savard L. (2005), Micro-simulations appliquées au Sénégal, mimeo, Centre de développement de l'OCDE, 30p.

WDI (2004) World Bank World Development Indicators 2004. World Bank CD-rom.

World Bank (2003), *Senegal Policies and Strategies for Accelerated Growth and Poverty Reduction, A Country Economic Memorandum*, Poverty Reduction and Economic Management 4, Africa Region, Report n° 28143-SE, April, 226 p.

¹ *IRD, DIAL, Paris.*