



CONSORTIUM POUR LA RECHERCHE
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

CRES, Rue 10 Prolongée Cité Iba Ndiaye Djadji
Lots 1 et 2 Pyrotechnie - Dakar Sénégal CP : 12023 - BP : 7988, Dakar Médina
Tél : (221) 33 864 77 57 - (221) 33 864 73 98 - Fax : (221) 33 864 77 58
Email : cres@cres-sn.org - Information : contact@cres-sn.org
Site web : www.cres-sn.org

LES NOTES DE POLITIQUE DU CRES

N° 06 / 2014

Diagnostique des politiques de développement agricole au Sénégal

par Abdoulaye Diagne

(Version provisoire)

Malgré l'importance économique et sociale incontestable de l'agriculture, sa contribution à la croissance de l'économie sénégalaise ne cesse de diminuer (elle n'a guère dépassé 0,6 point de pourcentage entre 2005 et 2009). Plus faible et plus fluctuant que celui des autres secteurs, le rythme de croissance du secteur agricole ne peut suffire pour sortir de la pauvreté les populations vivant dans les zones rurales. Pour permettre au secteur de jouer pleinement son rôle, il est important d'identifier les causes profondes de cette faible contribution à la création des richesses. Les politiques agricoles comportent des faiblesses qui freinent la réalisation des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté assignés au secteur. Réalisée par une équipe du CRES, une étude intitulée « Revue des dépenses publiques de base dans le secteur agricole », s'est notamment intéressée aux causes liées au cadre institutionnel d'élaboration, de mise en oeuvre et de suivi des politiques de développement agricole et a proposé des pistes pour relancer de manière soutenue la croissance l'agriculture sénégalaise¹. L'équipe a bénéficié de l'appui d'un comité technique d'experts en provenance principalement de la Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques du Ministère de l'Agriculture mis en place par le Gouvernement du Sénégal. L'exploitation des données des Ministères de l'Agriculture et de l'Economie et des Finances, et les nombreux entretiens avec des acteurs clés du secteur agricole ont été les principales sources d'information utilisées par les chercheurs. Les données portent sur la période 2005-2009.



Cette note de politique résume les résultats de l'évaluation qui a été faite du cadre institutionnel des politiques agricoles, de la coexistence des politiques gouvernementales et des initiatives présidentielles dans le secteur agricole, du soutien public aux producteurs ruraux, ainsi que l'alignement des projets de développement sur les objectifs de politique.

Résultats

Cadre institutionnel

Le paysage du secteur agricole est caractérisé par un nombre élevé de ministères et d'institutions autonomes ainsi qu'une instabilité qui rend difficile la coordination des interventions publiques. Outre le ministère de l'Agriculture (MA), interviennent les ministères chargés de l'Élevage, de la Pêche, de l'Environnement ou de l'hydraulique rurale. Ces départements coexistent avec des agences nationales qui fonctionnent de façon autonome. Cette pluralité institutionnelle est source d'incohérence dans la mise en oeuvre des politiques agricoles, en même temps qu'elle crée la dispersion des ressources humaines, matérielles et financières mobilisées en faveur du secteur. Cela finit par entraver la volonté de l'État de promouvoir et de mettre en oeuvre des politiques en faveur d'un développement rural fort et inclusif.

L'absence d'une cohérence institutionnelle se manifeste aussi dans le fait que les initiatives présidentielles qui ont été lancées, mettent l'accent quasi exclusivement sur l'augmentation de la production, en négligeant les problèmes de commercialisation. La complexité du cadre institutionnel s'accompagne d'une forte instabilité qui introduit des discontinuités dans la mise en oeuvre des politiques agricoles en même temps qu'elle entraîne des lenteurs dans l'exécution des différentes activités, des changements fréquents d'approches et de priorités et des difficultés de coordination. Un

¹ L'étude a été soutenue essentiellement par USAID-Dakar et la Banque mondiale.

autre trait marquant de l'administration du secteur agricole est son déficit en ressources humaines, en qualité et nombre, déficit qui semble lié à son incapacité à garder ses meilleures ressources humaines. Pour répondre à des chocs économiques qui affectent de temps à autre l'agriculture, le Président de la République a été souvent amené à prendre des initiatives ponctuelles comme les programmes "maïs et manioc" mis en place entre 2003 et 2006, le plan Retour vers l'agriculture (REVA) adopté en 2006, la Grande offensive pour l'alimentation, la nourriture et l'abondance (GOANA) lancée en 2008 ou la Grande muraille verte depuis 2008. Ces initiatives ont eu le mérite d'élever la place de l'agriculture dans les priorités officielles. Elles sont venues rappeler que l'agriculture a une contribution irremplaçable dans la poursuite de la croissance, la création d'emplois, le rétablissement des équilibres macroéconomiques, et la réduction rapide de l'incidence de la pauvreté nationale comme les documents du PNIA l'ont démontré. Mais faute de cadre institutionnel défini de manière, les programmes initiés dans ce cadre posent des problèmes de coordination avec les projets et programmes en cours ainsi que de continuité dans les activités des services de l'administration dans le secteur rural.

Alignement des projets et programmes du secteur sur les objectifs officiels

Les documents de politique témoignent d'une forte congruence entre les objectifs majeurs assignés au secteur de l'agriculture et ceux poursuivis par l'économie nationale. Cette cohérence devrait permettre une contribution maximale du secteur aux objectifs nationaux de croissance et de lutte contre la pauvreté et les inégalités. On dénote cependant des interventions qui introduisent des distorsions dans la mise en oeuvre des politiques agricoles. Il en est ainsi des initiatives présidentielles qui ont parfois amené les autorités du secteur à modifier l'ordre des priorités. Certains projets et programmes recevant moins d'attention, leurs budgets sont ponctionnés pour faire face à des dépenses non budgétisées.

D'autres causes plus structurelles contribuent à freiner la réalisation des objectifs des politiques agricoles. Parmi celles-ci figurent les insuffisances de la loi sur le domaine national, le manque de coordination des différents acteurs non étatiques du développement agricole (organisations de producteurs, secteur privé, ONG, PTF), l'absence d'un cadre de concertation permanent entre les départements ministériels et les organisations de producteurs (OP), la politique inappropriée de subvention à l'agriculture, ou l'implication encore faible des acteurs à la base dans l'élaboration des cadres de dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT).

Pour évaluer l'impact des politiques agricoles sur les ménages, il est utile de distinguer les projets selon la nature des biens qu'ils produisent. On peut les répartir entre ceux qui produisent des biens publics plus susceptibles d'atteindre les pauvres et ceux qui fournissent des biens privés. On peut aussi distinguer les projets qui fournissent les biens productifs de ceux qui produisent des biens indirectement productifs ou sociaux. Un projet est dit « productif » s'il vise à améliorer la capacité productive de l'agriculture. Un projet « indirectement productif » vise aussi l'amélioration des capacités de production, mais a un impact moins direct et non immédiat (à long terme). Un projet générateur de biens sociaux améliore les conditions de vie de la population en général.

Le désengagement de l'État de la production et de la commercialisation des intrants et des produits agricoles est un axe majeur de la politique agricole nationale depuis l'adoption de la Nouvelle politique agricole (NPA) en 1984. Cette réorientation devait se traduire par une plus grande concentration de l'État sur des biens que le secteur privé ne peut fournir (pistes de production, recherche-développement, etc.). Mais, à partir de 2002, un changement notable de politique a été observé avec le retour aux subventions des intrants et des prix au producteur et la distribution de matériels agricoles. Seul un peu plus du cinquième (22%) des dépenses publiques sont allouées à la production de biens et services publics. On note en outre que sur les dépenses consacrées aux biens publics, plus de moitié 52% est allouée aux biens productifs (subventions des intrants, achat d'équipements agricoles, etc.) contre un peu plus d'un tiers (36%) aux biens sociaux.

Distorsions causées par les politiques agricoles

Les interventions directes et indirectes de l'État peuvent créer des distorsions sur les marchés agricoles, c'est-à-dire des changements des prix suffisamment importants pour modifier les comportements des producteurs et des consommateurs. Le Sénégal est passé d'une politique de forte taxation de l'agriculture de 2000 à 2004 à une politique de soutien de plus en plus important depuis 2005. Il en est ainsi du soutien de l'État aux prix des intrants et aux prix au producteur des cultures comme l'arachide et le coton. Plutôt que de soutenir les productions locales, de telles subventions tendent à favoriser davantage le sous-

secteur des exportations agricoles. Il en résulte un déséquilibre dans le développement des différentes filières.

Préparation et exécution du budget

L'efficacité des dépenses agricoles repose sur une bonne préparation et une bonne exécution du budget. Une préparation inadéquate du budget ne permet pas de sélectionner les projets qui ont le plus grand impact, ni de cibler précisément les populations ou les zones bénéficiaires. Les fonctions de sélection et de préparation des projets et programmes d'investissements dans le secteur relèvent de la compétence des ministères techniques. Les projets entièrement financés sur ressources budgétaires sont justifiés sur des bases assez générales comme la contribution à l'autosuffisance alimentaire, la lutte contre la pauvreté, la lutte contre l'émigration et la création d'emplois, etc.

L'élaboration des budgets des ministères du secteur de l'agriculture, comme ceux des autres secteurs, suit un long processus comportant de nombreuses étapes et fait intervenir de nombreux acteurs de l'administration et du parlement. Au total, sept étapes jalonnent le parcours de l'envoi de lettres circulaires du MEF au vote du budget et à la publication de la loi de finances au Journal officiel. L'introduction du Cadre de dépenses sectoriel à moyen terme (CDSMT) n'a que partiellement amélioré les méthodes de programmation et de gestion budgétaires. Son application n'ayant pas été précédée d'une analyse reliant les performances du secteur aux dépenses publiques, le CDSMT n'a pas encore permis le passage d'un budget de moyens à un budget axé sur les résultats.

L'exécution du budget est parsemé d'autant d'obstacles dont : la non maîtrise et le non respect de la réglementation en vigueur ; les contraintes financières de l'Etat conduisant à de fréquents réaménagements ; la très courte période des décaissements ; et la faible maîtrise des procédures de passation des marchés publics. Même après sa promulgation, il est rare que le budget soit effectivement exécuté dans sa totalité. Le Programme triennal d'investissements publics (PTIP) et le Budget consolidé d'investissement (BCI) sont les instruments de programmation et d'exécution budgétaire des projets de développement. Les deux documents ne contiennent cependant pas tous les projets en cours dans le secteur. Certains bailleurs financent et exécutent directement des projets qui ne sont recensés ni dans le PTIP ni dans le BCI. En revanche, il arrive que le BCI contienne des projets déjà clôturés et qui continuent à recevoir des allocations budgétaires.

Dernier élément de diagnostic, la notion d'investissement semble surestimée par les BCI. En réalité, seules 61% et 64% des dépenses inscrites aux BCI sont consacrées effectivement à l'investissement dans l'agriculture, le reste étant destiné aux dépenses courantes (salaires et achats de biens et services). Le Programme national d'investissement agricole (PNIA) et le Plan d'investissement (PI) fournissent heureusement un nouveau cadre de cohérence des dépenses publiques dans le secteur.

Recommandations

La définition de politiques pertinentes sont des déterminants majeurs du développement de l'agriculture. et pour créer un environnement favorable à une agriculture performante. Mais si la qualité des politiques des projets et des programmes est essentielle, l'existence d'un cadre institutionnel favorisant leur mise en cohérence et leur alignement sur les objectifs de développement est cruciale pour leur efficacité. Le diagnostic établi à cet effet fait ressortir un certain nombre de domaines où le gouvernement du Sénégal devrait concentrer ses efforts pour rendre son intervention plus efficace.

1. L'environnement dans lequel évolue le secteur agricole doit être plus favorable à l'investissement grâce à la mise en place d'un cadre institutionnel plus stable et plus cohérent ainsi qu'à la réduction des distorsions dans les prix agricoles. Un tel environnement requiert une réponse appropriée aux problèmes de stabilité institutionnelle et une rénovation du système de soutien au monde rural. La forte instabilité des institutions et la grande mobilité des responsables qui les dirigent affaiblissent l'administration. À cela s'ajoutent les effets pervers d'un système de subventions devenu insoutenable pour les finances publiques. Les réformes visant à doter le secteur de l'agriculture d'institutions fortes et stables et à réformer le système d'incitations aux producteurs sont essentielles à la promotion d'une croissance agricole élevée et soutenue.

2. L'importance des dépenses récurrentes dans les programmes d'investissement peut être réduite, le poids des subventions doit progressivement diminuer au profit des biens publics. Une place plus importante doit être accordée aux fonctions de recherche agricole, de formations et de transferts de technologies. Investir des ressources publiques dans les biens privés peut avoir un effet multiplicateur,

en revanche, l'investissement public dans les routes, la recherche-développement, la préservation des écosystèmes, est indispensable à une croissance agricole durable.

3. L'identification des distorsions créées par les incitations agricoles, il est nécessaire d'analyser l'ensemble des instruments de politique agricole et non agricole notamment les taxes douanières, les restrictions quantitatives à l'importation, les subventions en faveur des producteurs et des consommateurs. Le système de subventions agricoles doit être profondément réformé, ses objectifs redéfinis, les gaspillages éliminés. On doit aussi s'assurer qu'il est compatible avec une politique visant l'émergence d'un secteur privé de production et de distribution d'intrants agricoles travaillant directement avec les organisations professionnelles. La réalisation de l'objectif d'auto-suffisance alimentaire suppose une réorientation des subventions publiques vers les biens agricoles de substitution aux importations en particulier. De même, l'allocation des ressources publiques à l'agriculture peut être améliorée en prêtant plus d'attention aux fonctions clés comme la recherche-développement, la vulgarisation, la formation des producteurs, etc.

4. Les principes de la gestion axée sur les résultats devraient être effectivement appliqués pour l'allocation des ressources budgétaires, notamment celui relatif à l'évaluation objective systématique des performances. La mise en oeuvre du PI devrait aller de pair avec des réformes dans ces différents domaines pour créer un environnement plus favorable à la production, à la commercialisation, et à la transformation des productions agricoles. Elle devrait rendre moins floue la distinction entre dépenses récurrentes et dépenses d'investissement.

5. Afin d'éviter des blocages dans l'exécution de leur budget, les ministères du secteur agricole peuvent améliorer leur processus de préparation des budgets et leurs négociations avec le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Ils peuvent être plus convaincants auprès du MEF et des partenaires techniques et financiers en améliorant la cohérence générale des stratégies politiques qu'ils mettent en oeuvre et la qualité de leur CDSMT. De son côté, le MEF doit apporter plus de stabilité et moins d'incertitudes dans l'exécution des dépenses en imposant une discipline budgétaire qui respecte mieux les prévisions budgétaires votées par le Parlement et en mettant un terme aux engagements extrabudgétaires.

6. Enfin, l'administration doit se doter de ressources humaines de qualité en plus grand nombre. Un programme spécial visant le recrutement, le recyclage et la conservation de ressources humaines très qualifiées est indispensable pour que l'administration puisse opérer les ruptures qui feraient de l'agriculture un puissant moteur de croissance et de réduction de l'incidence de la pauvreté nationale.

Conclusion

La Revue des dépenses publiques agricoles a bénéficié d'un contexte politique favorable à l'agriculture avec l'élaboration par le Sénégal du Programme national d'investissement agricole (PNIA) en 2009. De ce programme a été tiré un Plan d'investissement (PI) adopté en 2010. De nombreuses initiatives présidentielles (IP) sont venues témoigner de l'importance que les autorités nationales accordent à l'agriculture qui a bénéficié ces dernières années de transferts publics exceptionnels. Cette place prioritaire que l'agriculture occupe maintenant dans l'agenda politique constitue un contexte favorable pour fournir aux autorités une analyse sur l'efficacité avec laquelle les ressources publiques sont transformées en résultats dans le secteur et sur les marges d'action dont elles disposent pour l'améliorer. La présente Revue des DPA (RDPA) complète ainsi les efforts du Gouvernement visant à le doter d'orientations, de stratégies et de politiques de croissance forte et durable et favorisant les pauvres. Elle a permis de démontrer comment les ressources du gouvernement et des bailleurs de fonds sont utilisées, et de recommander des moyens d'améliorer l'utilisation des ressources pour la réalisation des objectifs assignés au secteur agricole.