



*Strengthening National Comprehensive
Agricultural Public Expenditure
in Sub-Saharan Africa*

www.worldbank.org/afr/agperprogram



Ministère de l'Agriculture

REPUBLIQUE DU SENEGAL

REVUE DIAGNOSTIQUE DES DEPENSES PUBLIQUES DE BASE DANS LE SECTEUR AGRICOLE

RAPPORT FINAL

30 Avril 2012



USAID



Banque Mondiale



CRES

Sommaire

REMERCIEMENTS.....	XIII
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	XIV
1. INTRODUCTION	1
2. DIAGNOSTICS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE.....	2
2.1 CADRE INSTITUTIONNEL.....	2
2.2 POLITIQUES OFFICIELLES, INITIATIVES PRÉSIDENTIELLES, ET ACTEURS PRIVÉS.....	4
2.3 SOUTIEN ACCRU DE L'ÉTAT AU SECTEUR	8
2.4 ALIGNEMENT DES PROJETS DU SECTEUR SUR LES OBJECTIFS OFFICIELS DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE	9
3. PROCESSUS ET PERFORMANCE BUDGÉTAIRES	18
3.1 PROCESSUS DE SÉLECTION ET D'ÉLABORATION	18
DES PROGRAMMES/PROJETS.....	18
3.2 PRÉPARATION DU BUDGET	19
3.3 EXÉCUTION DU BUDGET.....	25
3.4 SUIVI BUDGÉTAIRE	30
4. TENDANCES DES DÉPENSES DANS L'AGRICULTURE	32
4.1 ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOTALES DANS L'AGRICULTURE.....	32
4.2 DÉPENSES FISCALES	38
4.3 DÉPENSES DES ONG.....	40
5. COMPOSITION FONCTIONNELLE ET ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES	42
5.1 ALLOCATION INTRA-SECTORIELLE	42
5.2 COMPOSITION FONCTIONNELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES	44
5.3 CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES	49
6. EFFICIENCE DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS.....	55
LE SECTEUR AGRICOLE	55
6.1 RÉALLOCATION RÉGIONALE DES DÉPENSES PUBLIQUES ET ACCÉLÉRATION DU RYTHME DE CROISSANCE AGRICOLE.....	55
6.2 EFFICACITÉ TECHNIQUE.....	59
6.3 SOUTENABILITÉ DU SYSTÈME DE SUBVENTIONS AGRICOLES.....	64
6.4 LES DÉPENSES PUBLIQUES EN AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRIQUES.....	70
7. EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES.....	79
ET PERFORMANCES DE L'AGRICULTURE	79
7.1 CROISSANCE DE L'AGRICULTURE	79
7.2 PAUVRETÉ RURALE ET INÉGALITÉS RÉGIONALES.....	86
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	91
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	108
ANNEXES	110

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 2.1: CHANGEMENT DE MINISTÈRE DE TUTELLE PAR LES SOUS-SECTEURS AGRICOLES, 2005-2010	3
TABLEAU 2.2: SUBVENTIONS CUMULÉES EN FAVEUR DE QUELQUES PRODUITS AGRICOLES, EN %, MOYENNE PONDÉRÉE PAR LES PRODUCTIONS EXPRIMÉES EN VALEURS COURANTES.....	9
TABLEAU 2.3: PROJETS CLÔTURÉS DEPUIS 5 ANS ET BÉNÉFICIAINT DE DOTATIONS BUDGÉTAIRES, EN MILLION FCFA, 2007- 2009.....	10
TABLEAU 2.4: PROJETS INSCRITS SOUS LE MÊME CODE AVEC DIFFÉRENTES APPELLATIONS	10
TABLEAU 2.5: COMPOSITION DU BUDGET D'INVESTISSEMENT PAR SECTEUR, EN %, MOYENNES 2000-2006.....	11
TABLEAU 2.8: RÉPARTITION DES DÉPENSES TOUS PROJETS ENTRE BIENS PRODUCTIFS, INDIRECTEMENT PRODUCTIFS OU SOCIAUX (EN MILLION DE FRANCS), 2007-2009	16
TABLEAU 2.9: RÉPARTITION DES DÉPENSES DES PROJETS PRODUISANT DES BIENS PUBLICS ENTRE BIEN PRODUCTIFS, INDIRECTEMENT PRODUCTIFS, ET SOCIAUX, EN MILLIONS FCFA, 2007-2009	16
TABLEAU 2.10: RÉPARTITION DES DÉPENSES DES PROJETS PRODUISANT DES BIENS PRIVÉS ENTRE BIENS PRODUCTIFS, INDIRECTEMENT PRODUCTIFS OU SOCIAUX, EN MILLIONS FCFA, 2007-2009.....	17
TABLEAU 3.1: ÉCARTS ENTRE PROJETS DE BUDGET ET BUDGETS ALLOUÉS SUR RESSOURCES INTERNES (EN MILLION DE FRANCS).....	23
TABLEAU 3.2 : VARIATIONS DES BUDGETS DU SECTEUR DUES AUX LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES, EN MILLIONS DE FCFA, 2005-2009	27
TABLEAU 3.3 : DURÉE DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE LANCEMENT DE PROJETS	28
TABLEAU 3.4: EXEMPLES DE SITUATION DE CONTRATS SIGNÉS DANS LE CADRE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE DÉVELOPPEMENT RURAL	29
TABLEAU 4.1 ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES PAR SOUS-SECTEUR, EN MILLIONS FCFA, 2002-2009..	34
TABLEAU 4.2: PART DU BUDGET AGRICOLE DANS LES BUDGETS ALLOUÉS ET EXÉCUTÉS ET LE PIB, EN %.....	35
TABLEAU 4.3: DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES PAR HABITANT RURAL, EN FCFA, 1994-2009.....	35
TABLEAU 4.4: PART DE TROIS SECTEURS (AGRICULTURE, SANTÉ, ÉDUCATION) DANS LE BUDGET TOTAL EXÉCUTÉ, EN %, 2005-2009	36
TABLEAU 4.5: PART DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES DANS LE PIB, EN %, 1980 À 2002	36
TABLEAU 4.6: DÉPENSES AGRICOLES PAR HABITANT RURAL DANS QUELQUES PAYS AFRICAINS, EN DOLLARS US	37
TABLEAU 4.7: PART DES DÉPENSES AGRICOLES PUBLIQUES DANS LE BUDGET EXÉCUTÉ ET CELLE DU PIB AGRICOLE DANS LE PIB TOTAL	37
TABLEAU 4.9: DÉPENSES AGRICOLES DE FONCTIONNEMENT HORS SALAIRES VOTÉES PAR RÉGION, EN MILLION FCFA, 2005- 2010.....	38
TABLEAU 4.10: MESURES DE DÉPENSES FISCALES PRISES EN 2008 AYANT UN IMPACT SUR LE SECTEUR AGRICOLE	39
TABLEAU 4.11 : DÉPENSES FISCALES, EN MILLIARDS FCFA, 2008	39
TABLEAU 4.12: MESURES DE DÉPENSES FISCALES RELATIVES AUX RÉGIMES DÉROGATOIRES AU DROIT COMMUN DANS LE CADRE DE LA GOANA.....	40
TABLEAU 4.13: EVOLUTION DES VOLUMES DE FINANCEMENT DANS LE SECTEUR AGRICOLE MOBILISÉS PAR LES ONG, EN MILLIARDS FCFA, 2003 À 2007	40
TABLEAU 4.14: CIBLAGE DES ONG SELON LE DOMAINE D'INTERVENTION	41
TABLEAU 4.15: IMPLANTATION RÉGIONALE DES ONG.....	41
TABLEAU 5.1: RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES ANNUELLES PAR SOUS-SECTEUR, EN %,	42
2002-2004 ET 2005-2009	42
TABLEAU 5.2: RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES ANNUELLES DE FONCTIONNEMENT PAR SOUS-SECTEUR, EN MILLIARDS FCFA ET %, 2002-2009	43
TABLEAU 5.3: RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES ANNUELLES DE CAPITAL PAR SOUS-SECTEUR, EN MILLIARDS FCFA ET %, 2002-2004 ET 2005-2009.....	43
TABLEAU 5.4: RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENTS, EN % ET MILLIARDS FCFA, 2002-2004 ET 2005-2009.....	43
TABLEAU 5.5: DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES ANNUELLES SUR BUDGET, PAR SOUS-SECTEUR, EN MILLIONS FCFA, MOYENNE 2005-2009	45

TABLEAU 5.6: PART DES DIFFÉRENTES FONCTIONS DANS LES DPA TOTALES SUR BUDGET, PAR SOUS-SECTEUR, EN%, 2005-2009.....	46
TABLEAU 5.7: CLASSEMENT FONCTIONNEL DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES PAR TYPE DE DÉPENSES, EN %, 2005-2009.....	47
TABLEAU 5.8: CLASSEMENT FONCTIONNEL DES DÉPENSES DE CAPITAL SUR BUDGET PAR SOUS-SECTEUR, EN %, 2005-2010.....	48
TABLEAU 5.9: CLASSEMENT FONCTIONNEL DES DÉPENSES DE CAPITAL FINANCÉES PAR LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS PAR SOUS-SECTEUR, EN %, 2005-2010.....	48
TABLEAU 5.10: RÉPARTITION ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES SUR BUDGET PAR SOUS-SECTEUR, EN %, MOYENNE 2005-2009	51
TABLEAU 5.11 : RÉPARTITION ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES DES PTF PAR SOUS-SECTEUR, EN %, MOYENNE 2005-2009	53
TABLEAU 5.12 : PART DES DÉPENSES EN INFRASTRUCTURES DANS LES DÉPENSES TOTALES PAR SOUS-SECTEUR, EN %, 2005-2009	54
TABLEAU 6.1: VALEUR AJOUTÉE AGRICOLE PAR RÉGION, EN MILLIONS FCFA, 2005-2009.....	58
TABLEAU 6.2: DÉPENSES COURANTES DU SECTEUR AGRICOLE PAR RÉGION, EN MILLIONS FCFA, 2005-2009.....	59
TABLEAU 6.3: CORRÉLATION ENTRE LE PIB AGRICOLE RÉGIONAL PAR TÊTE ET LES DÉPENSES AGRICOLES COURANTES PAR TÊTE ET PAR RÉGION, 2005-2009	59
TABLEAU 6.4: FACTEURS DE PRODUCTION DES CULTURES, 1999-2009.....	60
TABLEAU 6.5: DÉCOMPOSITION DE LA PRODUCTIVITÉ GLOBALE DES FACTEURS DANS LE SOUS-SECTEUR DES PRODUCTIONS VÉGÉTALES, 2000-2009	61
TABLEAU 6.6: PRODUCTION VÉGÉTALE : TAUX DE CROISSANCE MOYEN DE LA PRODUCTIVITÉ GLOBALE DES FACTEURS ET SES COMPOSANTES DANS QUELQUES PAYS AFRICAINS, 1970-2000.	62
TABLEAU 6.7: COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION DE L'EFFICACITÉ ET DE LA PRODUCTIVITÉ DES FACTEURS DANS DIVERSES RÉGIONS DU MONDE ENTRE 1980 ET 1995	62
TABLEAU 6.8: RENDEMENTS MOYENS DES PRINCIPALES CULTURES, EN TONNES PAR HECTARE, 1997-2009	63
TABLEAU 6.9: DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE DE LA PRODUCTION VÉGÉTALE EN CONTRIBUTION DES SUPERFICIES ET CONTRIBUTION DES RENDEMENTS, EN %, 1997-2009.....	63
TABLEAU 6.10: ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS PAR RÉCOLTE, EN MILLIARDS FCFA, 2000-2010.....	65
TABLEAU 6.11: TYPES D'ASSISTANCE PAR CULTURE EN 2009, EN %.....	65
TABLEAU 6.12: ÉVOLUTION DES PRODUCTIONS DES CULTURES, EN TONNES, 1997- 2009.....	66
TABLEAU 6.13: RÉPARTITION DES SUBVENTIONS PAR INTRANT, EN MILLIARDS FCFA, 2000-2010	66
TABLEAU 6.14: RÉPARTITION DE LA SUBVENTION DE L'ENGRAIS PAR TYPE D'ENGRAIS ET CULTURE, EN MILLIONS FCFA, 2004-2011	67
TABLEAU 6.15: POIDS DES SUBVENTIONS AGRICOLES DANS LES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES, EN MILLIONS FCFA, 2005-2009.....	68
TABLEAU 6.16: ÉVOLUTION DES SUPERFICIES EMBLAVÉES DANS LE DELTA ET LA VALLÉE DU FLEUVE SÉNÉGAL,.....	71
EN HA	71
TABLEAU 6.17: RENDEMENTS ET PRODUITS BRUTS À L'HECTARE POUR LES TROIS PRINCIPALES CULTURES DANS LA VALLÉE DU FLEUVE SÉNÉGAL, 2011.....	72
TABLEAU 6.18: ÉVOLUTION DES RENDEMENTS DE RIZ DANS LES RÉGIONS DE L'EST ET DU CENTRE, EN TONNES, 2006-2010.....	72
TABLEAU 6.19: COÛT UNITAIRE DES AMÉNAGEMENTS HYDROAGRIQUES PAR TYPE ET PROJET, EN MILLIERS FCFA, 2008-2013.....	73
TABLEAU 6.20: COMPTE D'EXPLOITATION DES CULTURES IRRIGUÉES DANS LE DELTA DE LA VALLÉE DU FLEUVE SÉNÉGAL (AMORTISSEMENT INCLUS DANS LE COÛT HYDRAULIQUE), EN FCFA/HA	74
TABLEAU 6.21: EXÉCUTION FINANCIÈRE DU FOMIG ET DU FOMPI.....	77
TABLEAU 6.22: SITUATION D'EXÉCUTION FINANCIÈRE FOMAED, EN MILLIERS FCFA.....	77
GRAPHIQUE 7. 1: TAUX DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DES PRINCIPAUX SECTEURS ENTRE 2000 ET 2009	80
TABLEAU 7.1: TAUX DE CROISSANCE ET CONTRIBUTION DU SECTEUR AGRICOLE À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, EN %, 1980-2009	81

TABLEAU 7.2: TAUX DE CROISSANCE (A) ET CONTRIBUTION À LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE (B) DES SECTEURS AVEC DÉSAGRÉGATION DU SECTEUR PRIMAIRE, EN %, 2006-2010	82
TABLEAU 7.3: POPULATION RURALE ET CONTRIBUTION DU PIB AGRICOLE, EN %.....	84
TABLEAU 7.4: ÉCHANGES EXTÉRIEURS DE BIENS AGRICOLES ET BALANCE COMMERCIALE, EN MILLIARDS FCFA, 2005-2009	85
TABLEAU 7.5: PART DU SÉNÉGAL DANS LES EXPORTATIONS MONDIALES DES PRINCIPAUX PRODUITS (EN MILLIONS DE DOLLARS US ET EN POURCENTAGE, 2008-2009	85
TABLEAU 7.8: IMPACTS ATTENDUS DU PLAN D'INVESTISSEMENT ISSU DU PROGRAMME DÉTAILLÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE AFRICAINE (PDDAA), 2011-2020	89
TABLEAU 7.9: CONTRIBUTION DES CARACTÉRISTIQUES ET COMPORTEMENTS DES MÉNAGES À L'ÉCART DE PAUVRETÉ ENTRE LE MILIEU URBAIN ET LE MILIEU RURAL EN 1994 ET 2001	90
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	103

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 2.1: ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR BUDGETS PAR SOUS-SECTEURS, EN MILLIARDS FCFA	13
GRAPHIQUE 2.2: RÉPARTITION DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES ENTRE BIENS PUBLICS ET BIENS PRIVÉS, 2007-2009	15
GRAPHIQUE 4.1 BUDGET AGRICOLE, HORS SALAIRES ET SUR RESSOURCES PROPRES	33
GRAPHIQUE 6.2: DÉPENSES AGRICOLES NORMALISÉES ET INDICATEUR D'EFFICIENCE PAR RÉGION, 2005-2009	56
GRAPHIQUE 6.3: RENTABILITÉ ÉCONOMIQUE ET CONTRIBUTION À LA CROISSANCE DU PIB AGRICOLE NATIONALE DES RÉGIONS 2005-2009.....	57
GRAPHIQUE 6.4: CARTE DE LA RENTABILITÉ AGRICOLE DES RÉGIONS DU SÉNÉGAL, MOYENNE 2005-2009.....	57
GRAPHIQUE 6.5: ÉVOLUTION DE L'INDICE DE PRODUCTION VÉGÉTALE ET DE LA PRODUCTIVITÉ GLOBALE DES FACTEURS, 1999-2009	61
GRAPHIQUE 6.6: ÉVOLUTION DES SUPERFICIES THÉORIQUEMENT EMBLAVÉES EN MIL GRÂCE AUX SUBVENTIONS ET CELLE DES SUPERFICIES EFFECTIVEMENT EMBLAVÉES, 2005-2009.....	69
GRAPHIQUE 6.7: ÉVOLUTION DES SUPERFICIES THÉORIQUEMENT EMBLAVÉES EN ARACHIDE GRÂCE AUX SUBVENTIONS ET CELLE DES SUPERFICIES EFFECTIVEMENT EMBLAVÉES, 2005-2009.....	69
GRAPHIQUE 7.2: COMPARAISON DES TAUX DE CROISSANCE AGRICOLE, 2005-2007.....	83
GRAPHIQUE 7.3: ÉVOLUTION DES QUANTITÉS DE PLUIE RECUEILLIES PAR AN, 2000-2010.....	83
GRAPHIQUE 7.4: CONTRIBUTION DU SECTEUR AGRICOLE AU PIB DANS QUELQUES PAYS AFRICAINS (EN %).....	84
GRAPHIQUE 7.5: EXPORTATIONS HORTICOLES SÉNÉGALAISES, EN MILLIONS FCFA, 1998-2009.....	86
TABLEAU 7.6: POIDS DE L'AGRICULTURE DANS LES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS, EN %, 2005-2009	86

Liste des annexes

ANNEXE 1: LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL.....	110
ANNEXE 2: ARTICULATION PNIA, CDSMT, SCA, DSRP.....	112
ANNEXE 3: DEPENSES HORS BUDGET DE L'USAID, EN US DOLLARS	116
ANNEXE 4: LISTE DES PROJETS CLOTURES AVANT 2007 ET TOUJOURS INSCRITS DANS LE BCI, 2009	118
ANNEXE 5: PROJETS AGRICOLES MOBILISANT LE PLUS DE RESSOURCES, 2007-2009	119
ANNEXE 6: SCHEMA SUR LA PREPARATION DES BUDGETS DES MINISTERES.....	121
ANNEXE 7: CONTENU TYPE D'UNE LETTRE DE CADRAGE D'UN PROJET DE LOI DE FINANCES	122
ANNEXE 8: EXEMPLE TYPE DE CONTENU D'UN DOCUMENT DE CDSMT.....	123
ANNEXE 9: PROCEDURE D'EXECUTION BUDGETAIRE DANS LES MINISTERES	124
ANNEXE 10: ÉVOLUTION DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENTS DES MINISTERES DE L'AGRICULTURE, 2005-2010	125
ANNEXE 11: EVOLUTIONS DES BUDGETS DES SOUS-SECTEURS DE L'AGRICULTURE.....	126
ANNEXE 12: PART DU BUDGET EXECUTE DE L'AGRICULTURE DANS LE BUDGET TOTAL ET LE PIB AU SENEGAL ET DANS D'AUTRES PAYS, EN %, 2000 A 2008	127
ANNEXE 13: REPARTITION DES COUTS DU PLAN D'INVESTISSEMENT PAR SOUS-SECTEUR.....	128
(EN MILIEU DE FRANCS, ET EN %)	128
ANNEXE 14: DETERMINATION DES VALEURS AJOUTEES REGIONALISEES	129

Sigles et Acronymes

AED	Analyse d'enveloppement de données
ANCAR	Agence Nationale du Conseil Agricole et Rural
ANRAC	Agence Nationale pour la Relance des Activités Économiques en Casamance
ARMP	Agence de Régulation des Marchés Publics
ANSD	Agence Nationale de Statistiques et de la Démographie
BCI	Budget Consolidé d'Investissement
CDSMT	Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNASS	Caisse Nationale d'Assurance Agricole
CNCR	Conseil National de Concertation des Ruraux
COF	Contrôleurs des Opérations Financières
CRES	Consortium pour la Recherche Économique et Sociale
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CUCI	Centre Unique de Collecte de l'Information
DAGE	Directions de l'Administration Générale et de l'Équipement
DAO	Dossiers d'appels d'offres
DAPS	Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques
DAT	Dépôt à terme
DB	Direction du Budget
DCEF	Direction de la Coopération Économique et Financière
DCMP	Direction de Contrôle des Marchés Publics
DPA	Dépenses publiques agricoles
DRP	Demandes de renseignements de prix
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ENSA	École Nationale des Statistiques Agricoles
ENSAE	Ecole Nationale supérieure d'agronomie et d'économie
ECOWAP	Politique Agricole Commune de la CEDEAO
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FAS	Fonds d'Appui à la Stabulation
GMP	Grandes motos pompes
GOANA	Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance
INP	Institut National de Pédologie
ISRA	Institut Sénégalais de Recherches Agricoles
ITA	Institut de Technologie Alimentaire
LFI	Loi de finance initiale
LFR	Loi de finances rectificatives
LOASP	Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
LPDA	Lettre de Politique de Développement Agricole
LPDE	Lettre de Politique de Développement de l'Élevage
LPDRD	Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé
LPERN	Lettre de Politique de Développement Sectoriel de l'Environnement
LPI	Lettre de Politique Du Développement Institutionnel
MA	Ministère de l'Agriculture
MAH	Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEL	Ministère de l'Élevage
MEM	Ministère de l'Économie Maritime
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique

NPA	Nouvelle Politique Agricole
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisations de Producteurs
PAFS	Plan d'Action Forestier du Sénégal
PAP	Plan D'action Prioritaire
PASA	Programme d'Ajustement du Secteur Agricole
PANA	Plan National d'Adaptation au Changement Climatique
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
PED	Politiques Économiques de Développement
PI	Plan d'Investissement
PIB	Produit Intérieur Brut
PM	Premier Ministre
PNAR	Programme National d'Autosuffisance en Riz
PNDA	Programme National de Développement Agricole
PNDE	Programme National de Développement de l'Élevage
PNIA	Programme National d'Investissement Agricole
PROMER	Projet Entreprenariat Rural
PSAOP	Programme d'Appui Aux Services Agricoles et Organisations des Producteurs
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTIP	Programme Triennal d'Investissements Publics
RDPA	Revue des dépenses publiques agricoles
REVA	Retour Vers l'Agriculture
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta et de la Falémé
SAGE	Services de l'Administration Générale et de l'Équipement
SAN	Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
SCA	Stratégie de Croissance Accélérée
SE/CNSA	Secrétariat Exécutif du Conseil National de Sécurité Alimentaire
SGG	Secrétaire Général du Gouvernement
SIGFIP	Système Informatisé de Gestion des Finances Publiques
SNRASP	Système National de Recherches Agro-sylvo-pastorales
SRP	Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté
SODAGRI	Société de Développement Agricole et Industriel
SODEFITEX	Société de Développement des Fibres Textiles
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
USA	États Unis
US	américain (dollar)
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
VA	Valeur Ajoutée

Glossaire des termes techniques

Analyse d'enveloppement de données: C'est une technique de programmation mathématique qui permet de tracer une frontière de production par un ensemble de segments de droite. Cette frontière est le meilleur rendement, à un moment donné, tous les autres points situés en dessous de la frontière sont inefficients. La distance qui sépare le point à la frontière mesure l'ampleur de l'inefficience.

Biais de commerce: C'est un indicateur qui mesure le degré et le sens d'influence d'une politique d'assistance de l'Etat sur les échanges dans le secteur agricole par rapport au reste du monde. Il permet de savoir si la politique favorise ou défavorise le commerce international.

Biens privés: Contrairement aux biens publics, les biens privés sont caractérisés par les principes d'exclusion et de rivalité. Un bien est rival lorsque plusieurs agents économiques ne peuvent pas l'utiliser simultanément. Il est exclusif lorsque son usage par un individu peut toujours être empêché. Des programmes de l'Etat produisent des biens et services privés. C'est le cas de l'octroi de subventions publiques aux producteurs pour l'acquisition d'intrants agricoles, ou les aménagements hydro-agricoles réalisées par l'Etat au profit des producteurs.

Biens productifs: Un bien est productif s'il contribue directement à l'amélioration de la capacité productive de l'agriculture et/ou des autres activités économiques. Font partie de cette catégorie de biens les infrastructures productives, la recherche agricole, les transferts de technologie, le système sanitaire, les subventions de crédit rural, l'assurance agricole, et les subventions de la production, etc.

Biens publics: Ce sont des biens et services non exclusifs et non rivaux. Autrement dit leur consommation par un individu n'affecte pas celle des autres individus. Ces types de biens peuvent être consommés par plusieurs individus à la fois. Ils comprennent les investissements tels que les infrastructures rurales, les systèmes de recherche et de formation, le transfert de technologie vers les petits producteurs, la conservation de ressources naturelles, les programmes environnementaux, et les budgets de fonctionnement des institutions publiques, etc.

Changement technologique: C'est le changement des méthodes de production.

Chèque d'appel de fonds: Un chèque d'appel de fonds représente une somme d'argent exigée par un ministère (un projet) au Trésor dans le but de régler des travaux, des provisions ou des charges.

Dépenses fiscales: On appelle dépense fiscale ou subvention fiscale la différence entre le montant de l'impôt dû et l'impôt effectivement payé.

Distorsions : La notion de distorsions réfère aux écarts entre les prix effectifs dans une économie et les prix d'équilibre dans cette même économie si elle fonctionnait de façon concurrentielle. Deux raisons expliquent la différence entre ces deux niveaux de prix. L'une tient à la mise en œuvre des politiques de l'Etat à travers ses instruments de protection. L'autre raison tient aux imperfections du marché.

Efficacité d'échelle: L'efficacité d'échelle correspond à l'augmentation du rendement suite à un accroissement de la quantité des facteurs.

Efficacité technique de production: Une entreprise (un secteur) est techniquement efficace si avec une quantité déterminée de facteurs, elle obtient le plus haut niveau d'*outputs*.

Formation brute de capital fixe: La formation brute de capital fixe (FBCF) est un agrégat qui mesure LES acquisitions de biens de production des différents agents économiques résidents. La FBCF des administrations publiques consiste en l'acquisition d'actifs fixes (biens d'équipement, logements, bâtiments) acquis pour être utilisés au moins un an dans le processus de production mais aussi de biens et services incorporés au capital acquis, aux terrains, et aux actifs incorporels.

Indice d'orientation agricole: L'indice d'orientation agricole est la part de l'investissement public agricole divisée par la part de l'agriculture dans le PIB. Il permet de d'apprécier dans quelle mesure les dépenses gouvernementales pour l'agriculture traduisent l'importance du secteur dans l'économie. Plus l'indice est élevé, plus les dépenses en faveur de l'agriculture correspondent à la part de l'agriculture dans le PIB.

Indice de production agricole: Indice calculé en faisant la somme pondérée par les prix des productions des différents produits agricoles après déduction des quantités utilisées comme semences et/ou pour l'alimentation animale (il s'agit en statistique de l'indice de Laspeyres des quantités des produits agricoles par rapport à une période de base donnée). La FAO fournit cet indicateur pour beaucoup de pays dont le Sénégal.

Indice de productivité de Malmquist: C'est un rapport entre l'indice de l'*output* et celui de l'*input*. Par exemple, le rapport entre l'indice de Laspeyres des quantités d'intrants agricoles et l'indice de Laspeyres des productions agricoles.

Partenaires techniques et financiers (PTF): ce terme désigne l'ensemble des multilatérales et bilatérales qui apportent un soutien technique ou financier à un pays en développement.

Programmes indirectement productifs: Ce sont des programmes qui produisent des biens visant l'amélioration des capacités de production mais qui ont un impact moins direct (impact à long terme). C'est le cas des programmes tels que l'éducation, la formation des agriculteurs, les programmes d'enregistrement foncier ainsi que les budgets de fonctionnement des ministères etc.

Programmes sociaux: Ces programmes visent l'amélioration des conditions de vie de la population en général et ne sont pas directement orientés à l'expansion des capacités de production. Il y a entre autres types de biens l'amélioration des infrastructures sociales, les transferts en espèces non liés à une utilisation productive, les programmes d'éducation, de santé et de bien-être social et les programmes de soutien à la consommation, etc.

Programmes orientés ou non orientés vers les pauvres: On fait la distinction entre ceux qui ciblent les pauvres, les petits producteurs, et les couches vulnérables et ceux qui ne ciblent pas un groupe social particulier.

Taux d'assistance nominale: Le taux d'assistance nominale (TAN) mesure le niveau de protection procuré par les distorsions du marché. Il est égal au rapport entre le prix intérieur perçu par un producteur et le prix de parité économique d'un bien, tous deux appréhendés au départ de l'exploitation agricole. Le TAN s'applique tant aux biens exportables qu'aux biens importables. Le prix de parité à l'importation (ou à l'exportation) d'un produit est égal à son prix-frontière auquel on ajoute (ou soustrait) les coûts d'acheminement correspondant à toutes les dépenses acquittées entre le point d'entrée et le lieu de consommation.

Technologie de production: Relation fonctionnelle par laquelle les facteurs sont transformés en produits.

Tension de trésorerie: Être en tension de trésorerie signifie que l'État n'a plus suffisamment de liquidité pour payer ses créanciers et fournisseurs.

Valeur ajoutée agricole régionalisée: C'est la valeur ajoutée créée par chaque région du pays obtenue après ventilation de la richesse nationale dans le secteur agricole. La valeur ajoutée étant la différence entre la valeur des biens ou services produits et celle des biens et services utilisés pour dans le processus de production.

REMERCIEMENTS

1. Ce rapport synthétise les conclusions des travaux d'une équipe de consultants du Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES). L'équipe de consultants comprend MM. Abdoulaye Diagne (Chef de l'étude, économiste), François Joseph Cabral (Economiste), François Aka (Consultant), Harouna Wassongma (Statisticien). Elle a travaillé en étroite collaboration avec un comité technique d'experts mis en place par le Gouvernement du Sénégal. Il s'agit de : Mmes Maïmouna Lo Gueye (DAPS, Ministère de l'Agriculture) et Sylvie Da Sylva (DAPS, Ministère de l'Agriculture) et MM. Lamine Dia (DAPS, Ministère de l'Agriculture), Ngolo Diarra (DAPS, Ministère de l'Agriculture), Mamadou Faye (Direction de l'Agriculture, Ministère de l'Agriculture), Moussa Mbaye (Ministère de l'Elevage), Arona Niang (DAPS, Ministère de l'Agriculture), Malamine Sadio (DAPS, Ministère de l'Economie et des Finances), Ousseynou Sarr (ANDS, Ministère de l'Economie et des Finances) et Khalil Ndiaye (Ministère de l'Economie maritime).
2. Au sein de la Banque mondiale, elle a bénéficié de l'appui et commentaires de MM. Jean-Philippe Tré (TTL, Agro-Economiste Principal, Banque mondiale AFTA1), Stephen Mink (Economiste Principal, Banque Mondiale AFTA1), Mamadou Ndione (Economiste Principal, AFTP4), Alain D'Hoore (Economiste Principal, AFTP4). Au sein de l'USAID, l'équipe a bénéficié de l'appui et commentaires de Mme Aminata Niane Badiane (Spécialiste Agriculture, USAID).
3. La Revue a été co-financée par: (i) le Programme de Renforcement des Systèmes Nationaux des Dépenses Publiques Agricoles en Afrique Sub-Saharienne (conjointement financé par la Fondation Bill et Melinda Gates et le Fonds Fiduciaire Multi-Donateurs du PDDAA et mis en œuvre par la Banque Mondiale); (ii) l'USAID-Dakar; et (iii) la Banque mondiale.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. **La présente Revue des Dépenses Publiques Agricoles (RDPA) analyse l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques dans le secteur de l'agriculture au Sénégal.** L'agriculture a bénéficié depuis 2005 de transferts publics records. Des initiatives présidentielles, prises en dehors de ce qui est prévu par les plans et projets en cours, témoignent de la place prioritaire qu'elle occupe dans l'agenda politique au Sénégal. La présente revue complète ainsi les efforts du Gouvernement du Sénégal visant à doter le secteur d'orientations, de stratégies et de politiques de croissance inclusive, forte et durable. Elle couvre les ministères et les autres institutions publiques mais aussi le secteur privé, les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que les agences connexes.

Diagnostics des politiques de développement agricole

1. Cadre institutionnel

2. **Le secteur agricole est caractérisé par un nombre élevé de ministères (cinq) et d'institutions autonomes ainsi qu'une instabilité qui rendent difficile la coordination des interventions publiques.** Cette pluralité ne permet pas la mise en cohérence des interventions des différents acteurs étatiques et favorise une dispersion des ressources humaines, matérielles et financières. **La faiblesse de l'administration entrave la volonté de l'État de promouvoir un développement rural fort et inclusif.**

2. Politiques officielles, initiatives présidentielles et acteurs privés

3. **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.** Il y a convergence entre les objectifs majeurs assignés à 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.
4. **Les initiatives présidentielles posent des problèmes de cohérence avec les projets, programmes en cours.** Elles ont amené aussi les autorités du secteur de l'agriculture à modifier l'ordre des priorités; des projets et programmes ont reçu moins d'attention, le fonctionnement des services a été perturbé par des ponctions pour faire face à ces dépenses non budgétisées.
5. **Les politiques agricoles comportent d'autres faiblesses qui freinent la réalisation dans les meilleurs délais des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté du secteur.** Les plus importantes sont relatives aux insuffisances de la loi sur le domaine national, au manque de coordination des différents acteurs non étatiques du développement agricoles (organisations de producteurs, secteur privé, ONG, PTF), à l'absence d'un cadre de concertation permanent entre les départements ministériels et les organisations de producteurs (OP) du secteur agricole, ou à l'implication encore faible des acteurs à la base dans l'élaboration des cadres de dépenses sectorielles à moyen et terme (CDSMT).

3. Soutien accru de l'État au secteur

6. **Les politiques agricoles créent des distorsions.** Les interventions directes et indirectes de l'État peuvent créer des distorsions, c'est-à-dire des changements des prix agricoles 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. L'assistance de l'État à travers les prix des intrants favorise davantage les exportations que la substitution aux importations, créant ainsi des distorsions sur les marchés agricoles nationaux. Les interventions publiques sur les prix des intrants et les prix au producteur sont concentrées sur l'arachide et le coton.

4. Alignement des projets et programmes du secteur sur les objectifs officiels

7. **La production de biens privés est la principale activité des projets agricoles.** Le désengagement de l'État de la production ou commercialisation des intrants et des produits agricoles est un axe majeur de la Nouvelle Politique Agricole depuis 1984. Elle 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, vulgarisation, etc.). La production de biens privés continue d'être l'activité principale des projets agricoles avec 78% consacrés à la production de biens et services privés. 52% des dépenses publiques sont allouées aux projets produisant des biens productifs contre 12% pour les biens indirectement productifs (recherche-développement, la vulgarisation, la formation professionnelle, etc.).

Processus et performance budgétaires

1. Processus de sélection et d'élaboration des projets/programmes

8. **Une des conditions nécessaires à l'efficacité des dépenses publiques est une bonne préparation et une bonne exécution du budget.** Même après avoir été promulgué par le Gouvernement, il est fréquent que la totalité des ressources ne soit pas libérée ou qu'on ne puisse pas effectivement les dépenser. Le classement de ces projets et programmes selon le critère d'urgence définit le Plan d'action prioritaire (PAP) qui est la charpente technique du CDSMT. Cette phase est souvent mal préparée par les ministères techniques, qui ne lui allouent pas suffisamment de ressources financières et ne disposent pas d'une masse critique de compétences capables de bien mener les travaux.
9. **La préparation du budget d'investissement ne bénéficie pas encore de toute l'attention requise.** Le soin nécessaire à l'élaboration des projets n'est pas bien compris par les ministères du secteur. En pratique, beaucoup de projets retenus sont ceux pour lesquels un partenaire technique ou financier a manifesté un intérêt. La sélection des projets, interne aux ministères, n'est jamais faite après une compétition entre plusieurs projets, ni le choix final motivé par l'impact économique, la rentabilité prévue des investissements retenus ou tout autre critère préalablement défini. Dans les faits, ce processus de préparation, de maturation et

de sélection des projets et programmes dans les différents sous-secteurs n'est que peu respecté.

10. **Ni les ministères du secteur de l'agriculture, ni le ministère de l'Économie et des Finances ne disposent d'une approche cohérente pour évaluer et sélectionner les projets inscrits dans les CDSMT.** Les dépenses publiques continuent d'être évaluées et budgétisées comme par le passé, aux services votés réévalués s'ajoutant éventuellement des mesures nouvelles pour les dépenses de fonctionnement, alors que pour les dépenses de capital, la continuation des projets et programmes en cours d'exécution et les nouvelles initiatives présidentielles laissent peu de place à de nouveaux projets financés sur ressources internes. L'application du CDSMT n'a pas encore permis le passage d'un budget de moyens à un budget par résultats.

2. Préparation du budget

11. **L'élaboration des budgets des ministères du secteur de l'agriculture suit un long processus comportant de nombreuses étapes, faisant intervenir de nombreux acteurs étatiques et parlementaires.** Sept étapes jalonnent le parcours conduisant de l'envoi de lettres circulaires du MEF aux ministères dépensiers à la publication de la loi de finances au Journal officiel par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG).
12. **Les demandes des ministères sont largement surestimées.** Les demandes des ministères techniques sont transmises au MEF. Il en dresse un état exhaustif en perspective des conférences budgétaires, étape majeure du processus. Ces demandes sont toujours surestimées et sont souvent mal justifiées pour les mesures nouvelles. C'est comme s'il n'y avait pas d'arbitrages internes dans les directions techniques ni dans les cabinets des ministres selon la logique qu'il faut demander beaucoup pour obtenir une bonne allocation budgétaire.
13. **Les options de priorité des ministères du secteur sont fortement limitées contraintes par le MEF.** Des écarts importants existent entre les demandes des ministères du secteur et les allocations opérées par le Gouvernement au terme des arbitrages budgétaires et occasionnent une révision à la baisse des objectifs des CDSMT.

3. Exécution du budget

14. **L'exécution du budget est confrontée à plusieurs problèmes qui influent négativement sur les performances du secteur.** Les principales difficultés rencontrées dans l'exécution du budget sont dues aux contraintes financières de l'État, qui conduisent à de fréquents réaménagements et ponctions budgétaires, à la durée très courte de la période où des décaissements sont possibles, à la faible maîtrise des procédures de passation des marchés publics et du non respect de la réglementation en vigueur.

15. **Les ponctions voire que la suppression de certaines dotations au profit d'activités non budgétisées affectent les objectifs sectoriels.** Les réaménagements et ponctions budgétaires se traduisent par des prestations effectuées sans couverture budgétaire, occasionnant une accumulation de dettes à payer l'année suivante sur les crédits des projets et des services administratifs. Les moyens très limités dont les ministères techniques disposent finalement ne permettent guère de réaliser les performances attendues.
16. **Une fois le démarrage effectif, d'autres sources d'inefficience technique retardent l'exécution des contrats, particulièrement dans les projets d'infrastructures.** Même quand les ressources sont disponibles, des obstacles s'opposent à l'exécution diligente des dépenses : a) le manque de maîtrise des procédures en matière de gestion fiduciaire (demandes de paiements) dû à des retards dans la confection du manuel de procédures administratives, financières et comptables ; b) les changements dans les orientations de certains projets entraînant des mises à jour; c) le retard dans le renouvellement des fonds de roulement ; d) les lenteurs dans le visa des chèques d'appel de fonds effectués auprès du Trésor.

4. Suivi budgétaire

17. **Chaque ministère du secteur dispose d'une structure de suivi des dépenses de fonctionnement des services et d'une autre chargée du suivi de l'exécution technique et financière.** Le suivi de l'exécution des dépenses de fonctionnement est assuré par la DAGE et les dépenses en capital qui nécessite un suivi technique et budgétaire relève de la responsabilité de la DAPS. Chaque ministère doit fournir un rapport annuel de performance, qui présente les prévisions pour l'année, les activités menées, les réalisations, les écarts entre objectifs et réalisations, le niveau d'exécution des dépenses, l'efficacité et l'efficience des dépenses ainsi que la justesse du ciblage, les explications des écarts. Mais ces rapports contiennent rarement toutes ces informations.
18. **Les revues annuelles du DSRP sont les seules opportunités d'échanges avec les autres secteurs.** Les revues annuelles du DSRP donnent l'occasion aux différents ministères de rendre compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques retenues dans leurs sous-secteurs par le DSRP. Ces exercices ne sont pas conduits selon une méthodologie définie et ne donnent lieu à aucune sanction. Il s'agit plutôt de fournir des informations sur les récents progrès enregistrés et les contraintes rencontrées.

Tendances des dépenses dans l'agriculture

1. Évolution des dépenses totales dans l'agriculture

19. **Les dépenses publiques financées sur budget connaissent un taux d'exécution élevé.** Les dépenses de personnel sont en général exécutées à 100%. de 2008, les LFR apportant désormais des ressources additionnelles au secteur. La même évolution est observée pour le rapport entre les dépenses exécutées et les dépenses approuvées. Si les dépenses exécutées sont moins importantes entre 2005 et 2006, elles sont presque égales aux dépenses approuvées les deux années

suivantes et divergent en 2009 et 2010, celles exécutées étant successivement supérieures puis légèrement inférieures aux dépenses approuvées. Le budget exécuté représente environ 80% du budget alloué entre 2005 et 2010.

20. **Les dépenses publiques sur budget sont en légère hausse entre 2005 et 2009.** Le secteur agricole connaît une faible progression de sa part dans les dépenses publiques totales financées sur ressources propres, passant de 9,8% à 10,9% entre 2005 et 2009.
21. **Même si elle a augmenté sur la période 2005-2009, la part du budget du secteur agricole dans le PIB est encore trop faible, avec 2,8% en 2009.** C'est très faible puisque près de 54% de la population est rurale. De plus, le Sénégal dépense nettement moins que la moyenne des pays en développement.
22. **Les DPA sont faiblement déconcentrées géographiquement.** Les dépenses récurrentes hors salaires sont concentrées dans les administrations centrales, les services des régions recevant en moyenne moins de 20%. La forte concentration des ressources au niveau central réduit fortement la capacité des services régionaux à agir quotidiennement sur le terrain et à fournir l'encadrement que les acteurs ruraux attendent de leurs agents.

2. Les dépenses fiscales

23. **Les dépenses fiscales en faveur de l'agriculture sont relativement importantes.** Qu'il s'agisse des droits de douane, de la TVA ou de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement a renoncé à la perception de recettes sur les dépenses allant des aménagements hydro-agricoles aux revenus tirés de l'activité agricole en passant par les dépenses d'investissement et d'acquisition des intrants. Au total, il y a eu plus de 20 milliards FCFA de dépenses fiscales imputables au secteur agricole, soit près de 38% de la TVA collectée sur les importations de riz et de blé.

3. Les dépenses des ONG

24. **La contribution des ONG au financement du secteur est en hausse importante entre 2003 et 2007.** D'environ 10 milliards de francs en 2003, le volume de financement des ONG a presque atteint 14 milliards en 2007. Ces ONG interviennent essentiellement dans le renforcement des capacités et le soutien des activités productives.

Composition fonctionnelle et économique des dépenses publiques agricoles

1. Allocation intra-sectorielle

25. **Les dépenses publiques agricoles sont concentrées sur l'agriculture de récoltes.** L'évolution récente traduit l'intérêt croissant que les autorités nationales accordent à l'élevage et aux questions environnementales.

2. Composition fonctionnelle des dépenses publiques

26. **Sur la période 2005-2009, plus de la moitié des DPA a été utilisée pour financer les achats et la distribution d'intrants agricoles.** Les infrastructures physiques sont la deuxième fonction privilégiée avec 11% des ressources; suivi des services d'inspection (7,5%) et des aménagements hydro-agricoles (6,2%). Les dépenses administratives tant au niveau central (5,7%) que régional (1,5%) sont relativement élevées. En revanche, les moyens consacrés à la recherche agricole (3,1%), à la formation (0,5%) apparaissent nettement insuffisants même s'ils sont complétés par le financement des services de conseil et de vulgarisation (4%).
27. **La répartition fonctionnelle est très différente d'un sous-secteur à un autre.** Le poids très important dans les dépenses totales des services d'approvisionnement en intrants est surtout dû aux cultures avec près de 64% des dépenses publiques totales consacrées aux productions végétales. Pour les autres sous-secteurs, il est moins important, avec 23,2% pour la pêche, 15,6% pour l'élevage et 3,7% pour l'environnement. En revanche, le poids des infrastructures physiques est bien plus élevé pour l'élevage, la pêche ou l'environnement (respectivement 30,2%, 30,2% et 23,4%), le ministère de l'Agriculture ne leur consacrant que 3,9% de ses dépenses totales. Les dépenses de fonctionnement sont allouées principalement aux services d'administration, d'inspections tandis que les dépenses d'investissements sont orientées vers les services d'approvisionnement en intrants ainsi que ceux produisant les infrastructures physiques, et vers les aménagements hydro-agricoles.

3. Classification économique des dépenses publiques agricoles

28. **Les subventions sont la principale composante économique des dépenses, tandis que la recherche et la formation reçoivent une part négligeable.** Leur orientation est marquée vers les subventions, les investissements hydro-agricoles; la formation, la recherche agricole et les conseils reçoivent de faibles parts.

Efficiences des dépenses publiques dans le secteur agricole

1. Niveau d'investissement insuffisant

29. **Le secteur agricole est caractérisé par un sous-investissement public et privé.** Il y a une insuffisance structurelle des investissements due au modeste de l'investissement public effectif (excluant les charges de fonctionnement des projets) qui ne représente en moyenne que 17% de la Formation Brute de Capital Fixe publique. L'insuffisance est très prononcée de l'investissement privé avec moins de 1% de la FBCF privée.
30. **La contribution du secteur au PIB est largement supérieure à l'effort public en faveur du secteur, traduisant une rentabilité des dépenses publiques dans ce secteur.** La part du secteur agricole dans le budget national réalisé est de 9,6% en moyenne au cours des années 2005-2009. Cependant, l'État peine à maintenir son effort d'une année à l'autre. Bien que celui-ci soit modeste, l'agriculture occupe une part plus importante dans le PIB total courant (15,1% en moyenne).

Ceci traduit une efficacité relative des DPA, une augmentation de leur part dans le budget total exécuté augmenterait la contribution du secteur agricole au PIB.

2. La réallocation des dépenses publiques entre les régions pourrait-elle augmenter le taux de croissance agricole ?

31. **Moins de 20% des dépenses dans le domaine agricole sont exécutées au niveau régional.** Les dépenses effectuées au niveau central absorbent plus de 80% de l'ensemble des budgets de fonctionnement des ministères du secteur. Une déconcentration des dépenses permettrait de mieux exploiter les avantages comparatifs des différentes régions.
32. **La répartition régionale n'est pas optimale. Il est donc possible de relever le taux de croissance agricole par une amélioration de l'efficacité allocative des ressources disponibles.** Une réorientation des ressources publiques vers les régions à plus fort potentiel de croissance améliorerait la croissance agricole nationale.

3. Efficacité technique

33. **La croissance de la production agricole au Sénégal est plus extensive qu'intensive.** La croissance de la production agricole est, à l'exception du riz, due plus à la contribution des superficies qu'à celle des rendements. Étant donné que la croissance extensive n'est pas soutenable, le Sénégal devrait axer son agriculture principalement sur l'intensification, notamment par une consommation accrue d'intrants, l'utilisation des variétés de semences à haut potentiel de rendements, et l'amélioration des capacités des producteurs.
34. **La faible croissance agricole entre 1999 et 2009 est imputable aux faibles changements dans la technologie de production utilisée.** Les efficacités techniques et d'échelle n'ont pas influencé le niveau de production.
35. **Investir dans les projets d'éducation, de vulgarisation et de formation agricoles est un moyen efficace d'accroître la production agricole au Sénégal.** La décomposition de la productivité du Sénégal révèle que, durant les années 2000, les contreperformances de la production agricole sont principalement dues à l'inefficacité technique. Ces résultats suggèrent que pour élever le niveau de croissance du secteur agricole, une priorité doit être accordée à la modernisation des techniques de production. Celle-ci ne pourra s'opérer sans le renforcement des capacités, la vulgarisation et la formation des acteurs ruraux.

4. Le système de subventions agricoles

36. **Depuis 2003, le Gouvernement a mis en place une politique active de subventions agricoles.** Elle a concerné tous les sous-secteurs et a mobilisé des ressources publiques croissantes. Si elle a contribué à une relance de la production agricole ces trois dernières années, sa soutenabilité se pose. Le système de subventions est confronté à des inefficiences résultant des choix de politiques opérés ainsi qu'au mode de gestion mis en place qui a favorisé des gaspillages de ressources.

37. **Les subventions ont bénéficié à tous les sous-secteurs et ont porté sur une large gamme d'intrants.** Qu'il s'agisse de l'arachide, du mil, du riz, du manioc, du maïs, du fonio, du sésame, du bissap, ou de l'insémination artificielle des ovins, les subventions ont progressivement augmenté pour toutes les cultures et l'élevage. Il faut ajouter la subvention de l'eau pour les maraîchers surtout de la région de Dakar ainsi que la subvention du carburant pour les pêcheurs. Les intrants subventionnés sont très diversifiés : semences ou boutures pour pratiquement toutes les cultures, engrais, produits phytosanitaires, prix au producteur, carburant, eau et matériels agricoles.
38. **Les subventions ont permis une relance de la production et la productivité.** La subvention des prix de l'engrais et des semences de qualité a conduit à une amélioration des rendements et par conséquent, de la production. L'arachide, le mil et le riz illustrent bien ces impacts positifs. Dans les régions du centre et de l'est du pays où prédomine la riziculture pluviale, les rendements ont augmenté de 1,6 tonne en 2006 à 3 tonnes en 2010.
39. **Le système de subventions mis en place comporte beaucoup de sources d'inefficiences.** De nombreuses sources de gaspillages empêchent l'acheminement des ressources jusqu'aux producteurs. La plus importante est sans aucun doute l'énorme écart entre le prix auquel les opérateurs achètent les intrants sur le marché et le prix auquel ils les cèdent à l'État. En outre, les opérateurs agréés pour l'achat et la distribution des intrants sont choisis arbitrairement; étant donné qu'ils sont eux-mêmes chargés de la distribution des intrants aux producteurs, le système donne lieu à des détournements. Une large différence existe entre les quantités d'intrants théoriquement distribuées et celles reçues par les producteurs. Une autre source d'inefficience est la mise en place tardive des intrants. Enfin, les subventions ont pour effet pervers de décourager la production privée de semences de qualité.

Coûts unitaires des aménagements budgétaires

40. **Les infrastructures hydro-agricoles sont concentrées dans deux zones du pays.** Les principaux aménagements en maîtrise totale de l'eau, alimentés par irrigation de surface, se retrouvent dans la Vallée du fleuve Sénégal et de celle de l'Anambé. **Les investissements publics hydro-agricoles ont fortement augmenté les superficies rizicoles. Les rendements en riz se sont améliorés.** Les rendements moyens dépassant les 6 tonnes par hectare dans la vallée et le Delta du fleuve Sénégal. La mise en place de subventions sur les engrais et l'accès plus facile au crédit agricole expliquent cette forte expansion.
41. **Les types d'aménagements, les coûts unitaires diffèrent selon qu'il s'agit d'aménagements nouveaux, de réhabilitation ou de réfection d'aménagements existants.** Les coûts unitaires plus faibles des aménagements de vallée suggèrent une réorientation des investissements agricoles vers les régions du centre et du sud du pays. **La rentabilité de la culture du riz peut être améliorée par une réduction du coût des aménagements hydro-agricoles, notamment les terrassements en génie civil et une amélioration des performances de la maintenance. Le développement des aménagements hydro-agricoles devra se fonder sur quelques lignes directrices.**

Efficacité des dépenses publiques agricoles et performances de l'agriculture

42. **La croissance agricole est faible et très fluctuante malgré son amélioration récente.** La croissance de l'agriculture enregistre une performance moyenne avec un taux de 4,6% entre 2005 et 2009 alors qu'il ressortait à 0,6% par an entre 2000 et 2004. Ce niveau reste néanmoins faible par rapport à l'objectif de réalisation d'un taux annuel moyen de croissance du secteur agricole de 7% fixé dans le cadre du PDDAA. **La contribution de l'agriculture à la croissance de l'économie est plus faible que celle des autres secteurs.** Des principaux secteurs de l'économie nationale, la contribution de l'agriculture à la croissance du PIB est la plus modeste et ne dépasse pas en moyenne 0,6 point de croissance.
43. **La contribution de l'agriculture au PIB n'atteint pas 14% alors que plus de 53% de la population est rurale.** C'est un indicateur d'inégalité dans la répartition des richesses créées. En effet, cette population est la plus affectée par la pauvreté avec une incidence estimée à 63,2%.
44. **La compétitivité de l'agriculture, bien que faible, s'est améliorée sous l'effet de la hausse des prix alimentaires mondiaux et d'une politique volontariste de relance de la production vivrière.** Les produits de l'agriculture représentent une part modeste (en moyenne 14,2%) des exportations de marchandises du Sénégal. Dans un contexte où la balance commerciale s'est détériorée entre 2005 et 2008, la balance des échanges de produits agricoles avec le reste du monde a été excédentaire sauf en 2008. Toutefois, les montants sont faibles et n'ont pas un impact significatif sur le solde de la balance des biens.
45. **Les régions les plus pauvres reçoivent moins des DPA et contribuent plus au PIB agricole.** Sur dix régions, les cinq les plus pauvres reçoivent moins de 50% des dépenses publiques agricole mais fournissent près de 70% du PIB agricole par

tête. Le taux élevé de la pauvreté nationale a sans aucun doute ses causes profondes dans le sous-investissement public dans les régions les plus démunies qui concentrent aussi la plus importante part de la population rurale. Un changement d'orientation des DPA serait un puissant moteur de croissance de l'agriculture et de réduction de la pauvreté.

Résumé des options de politique

46. ***La présente revue offre l'opportunité d'optimiser les résultats de son secteur agricole dans un environnement qui lui est déjà favorable. Les résultats du diagnostic mettent en évidence les caractéristiques principales des DPA:***
- *un effort budgétaire significatif, mais encore insuffisant, et un investissement public plus rentable dans l'agriculture que dans les autres secteurs;*
 - *un faible contenu des projets de développement en biens publics agricoles;*
 - *une politique de subventions insoutenable;*
 - *une concentration des DPA dans certaines régions au détriment de celles où résident la majorité de la population rurale;*
 - *des distorsions dans le soutien aux producteurs ruraux qui favorisent les cultures les moins rentables;*
 - *un nombre élevé de projets de développement rural exécutés sans coordination à l'échelon central ou local;*
 - *une faible capacité de planification, programmation et d'élaboration des projets;*
 - *un faible développement de capacités en suivi et évaluation de projets et programmes;*
 - *de fortes inefficiences techniques dans le fonctionnement des administrations publiques et des projets de développement;*
 - *une croissance agricole peu fondée sur l'intensification;*
 - *une forte instabilité institutionnelle.*
47. ***Le diagnostic fait ressortir cinq domaines majeurs où le Gouvernement devrait concentrer ses efforts pour rendre son intervention plus efficace :*** a) *l'environnement dans lequel évolue l'agriculture doit être plus favorable à l'investissement privé 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 ; b) l'efficacité allocative des ressources publiques doit être fortement améliorée; c) la plupart des inefficiences techniques qui entravent le bon fonctionnement des projets d'investissement doivent être éliminées; d) les processus budgétaires doivent être améliorés. L'administration publique doit être mieux dotée en ressources humaines bien formées et en plus grand nombre.*
48. ***L'amélioration de l'environnement du secteur agricole requiert une réponse appropriée aux problèmes de stabilité institutionnelle, et une rénovation du système de soutiens 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 autoentretenu. Le problème de la dispersion des organisations*

professionnelles du secteur doit aussi être résolu pour une meilleure synergie entre les actions des acteurs privés et celles de l'État.

49. ***Afin d'accroître significativement le rendement des DPA, leur allocation entre les régions et leur composition économique doivent être revues.*** *L'allocation des ressources publiques doit être modifiée simultanément vers plusieurs directions pour que les DPA aient un effet maximal sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Les régions du centre et de l'est doivent bénéficier davantage des DPA notamment à travers un investissement dans l'irrigation afin de réduire leur dépendance quasi-totale des aléas climatiques. Le Gouvernement doit allouer plus de ressources aux régions qui ont les plus fortes rentabilités économiques (les plus faibles dépenses normalisées). Une déconcentration des DPA renforcerait les moyens d'intervention sur le terrain. L'importance des dépenses récurrentes dans les dépenses de capital 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. Ces changements dans la composition des DPA ne peuvent s'opérer que graduellement. À court terme, les arbitrages budgétaires ne porteront que sur des montants relativement face à la nécessité de poursuivre les activités déjà engagés dans les projets de développement ou le paiement des salaires.*
50. ***L'amélioration de l'efficacité technique passe nécessairement par une réforme des subventions, une intensification de la production, et une meilleure orientation des projets de développement vers les biens publics.*** *Les subventions absorbent une part croissante du budget du secteur agricole et installent les ministères, celui de l'agriculture notamment, dans un cycle indésirable d'endettement auprès des distributeurs privés d'intrants. 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 de producteurs privés et de distributeurs d'intrants agricoles travaillant directement avec les organisations professionnelles représentant les producteurs ruraux. La croissance de la production agricole est influencée à la fois par l'augmentation des superficies et les rendements des cultures. Étant donné que la croissance extensive n'est pas soutenable, le Sénégal doit axer ses productions végétales principalement sur l'intensification, notamment par une consommation accrue d'intrants et l'utilisation des variétés de semences à hauts potentiels de rendements. Un examen des inefficiences techniques passées en revues montre que nombre d'entre elles ne sont pas imputables aux ministères du secteur agricole, et en conséquence ils ne peuvent eux seuls les éliminer. Les réaménagements et ponctions budgétaires du MEF qui entraînent des décaissements irréguliers et insuffisants, et l'allongement des délais de démarrage des projets en raison de la lenteur administrative au niveau du MEF sont une illustration de ces inefficiences qui ne sont pas sous le contrôle des ministères du secteur. Une voie dans laquelle peuvent s'engager leurs responsables pour réduire substantiellement de telles inefficiences est d'attirer constamment l'attention du MEF, de la Primature et de la Présidence sur les impacts négatifs de telles contraintes et de rechercher avec eux les solutions pouvant y remédier.*

51. ***L'efficience technique peut être améliorée en éliminant ou en réduisant fortement les retards dans l'exécution des contrats d'infrastructure. Une série de mesures peuvent être mises en œuvre:*** i) une meilleure maîtrise des procédures en matière de gestion fiduciaire; ii) la confection à bonne date des manuels de procédures administratives, financières et comptables; iii) le renouvellement des fonds de roulement à bonne date; iv) le visa dans les plus brefs délais des chèques d'appels de fonds effectués auprès du Trésor; v) la maîtrise dans les meilleurs délais des procédures de passation des marchés; vi) le recrutement de compétences de haut niveau motivées; vii) l'inscription dans le budget des projets des provisions pour dépréciation de la monnaie en laquelle la contribution du donateur est libellée; viii) le renforcement de la coordination dans les interventions des partenaires techniques et financiers; ix) l'élimination des facteurs d'instabilité des personnels des projets souvent liés aux fréquents changements des responsables des portefeuilles ministériels; x) une évaluation rigoureuse et une budgétisation du coût des travaux relevant de la contrepartie de l'État.
52. ***Les procédures budgétaires doivent être améliorées afin d'éviter des blocages dans l'exécution des activités. Les mesures suivantes peuvent être envisagées.***
- *Les tensions de trésorerie sont un facteur de déstabilisation des activités des administrations et projets agricoles. Le MEF doit apporter plus de stabilité dans l'exécution des DPA en améliorant ses méthodes de prévision, en mettant un terme aux engagements extrabudgétaires.*
 - *La rédaction dans les règles de l'art des rapports de performance doit être exigée de chaque ministère et ils doivent être utilisés systématiquement pour améliorer les procédures budgétaires futures.*
 - *Les évaluations d'impact doivent être menées sur les principaux projets.*
 - *En raison des écarts importants entre les demandes des ministères du secteur et les allocations retenues par le Gouvernement au terme des arbitrages budgétaires, occasionnant une révision à la baisse des objectifs des CDSMT, il serait souhaitable que la manière d'élaborer le budget soit revue de façon à éviter les « déceptions » des ministères dépensiers. Ces derniers devraient connaître l'allocation dont ils bénéficieront dès le démarrage du processus d'élaboration de leurs budgets.*
53. ***Une banque de données des résultats des suivis et des évaluations des DPA aurait un impact positif sur le processus d'élaboration des budgets des ministères du secteur.*** Cette banque rassemblerait tous les rapports de suivi des dépenses de fonctionnement ainsi que les rapports d'évaluation des projets actuellement menés par les différents ministères du secteur. Ces documents devraient être rédigés aussi pour les projets hors budgets exécutés directement par le donateur ou une autre structure. Une synthèse annuelle de tous ces rapports fournirait des enseignements précieux pour corriger les déficiences constatées, mieux comprendre les facteurs qui contribuent au succès des projets de développement, améliorer les critères de sélection des projets, et améliorer l'élaboration des budgets annuels des ministères.
54. ***Enfin, l'administration doit se doter de ressources humaines de qualité en plus grand nombre.*** Une source de faible majeure des ministères du secteur est l'insuffisance de compétences de haut niveau en élaboration des politiques et

projets de développement rural, en suivi et évaluation de projets mais aussi dans d'autres domaines comme les statistiques ou la passation des marchés publics. Un programme spécial visant le recrutement, le recyclage et la conservation de ressources humaines très qualifiés 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.

1. INTRODUCTION

- 1. La présente Revue des dépenses publiques agricoles bénéficie d'un contexte politique favorable à l'agriculture.** Le Sénégal a élaboré en 2009 son Programme national d'investissement agricole (PNIA) dans le cadre du Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA). De ce programme est 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 record. 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 pour but 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 OMD et de développement durable en général dans le pays. L'examen portera sur la période 2005-2009. Outre l'analyse des politiques, de la répartition des dépenses et l'efficacité de l'exécution du budget, le rôle joué par les différentes parties prenantes dans les processus de budgétisation sera étudié aussi.
- 2. La Revue est organisée en six sections.** Section 2 est un diagnostic de l'environnement du secteur agricole ; elle met l'accent sur le cadre institutionnel, les politiques officielles de développement agricole ainsi que les initiatives présidentielles dont la mise en cohérence avec celles-ci constitue un important défi. Procédant à une classification des biens produits par les projets et programmes de développement agricole, le degré de cohérence entre leurs contenus et les objectifs officiels de développement agricole est évalué ainsi que l'effort de soutien public aux producteurs du secteur. Section 3 analyse les procédures budgétaires en insistant sur les inefficiences pouvant entraver l'allocation et l'utilisation rationnelles des ressources publiques. Section 4 examine l'importance des DPA dans le budget national et le PIB. Section 5 examine la désagrégation à la fois fonctionnelle et économique des DPA. Section 6 évalue la capacité ou efficacité du secteur agricole à transformer les ressources publiques en résultats au moindre coût. Section 7 examine l'efficacité des DPA dans le secteur sous plusieurs angles ainsi que ses performances en termes de croissance et de contribution à la réduction de la pauvreté. La conclusion tire les principaux enseignements et suggère des actions visant l'amélioration de l'efficacité des ressources publiques investies dans le secteur.

2. DIAGNOSTICS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

3. **Des politiques de qualité bien exécutées sont les déterminants majeurs du développement de l'agriculture.** Des politiques agricoles pertinentes constituent le principal levier pour créer un environnement favorable à une agriculture compétitive. Mais si leur qualité est essentielle, l'existence d'un cadre institutionnel favorisant leur mise en œuvre est cruciale pour leur traduction sur le terrain. La présente section évalue le cadre institutionnel, la délicate coexistence des politiques gouvernementales et des initiatives présidentielles dans le secteur agricole, le soutien public des producteurs ruraux, et l'alignement des projets de développement sur les objectifs de politique.

2.1 CADRE INSTITUTIONNEL

4. **La pluralité institutionnelle est source d'incohérence dans la mise en œuvre des politiques agricoles.** De nombreux ministères, agences publiques et programmes spéciaux forment le paysage institutionnel du secteur de l'agriculture. Outre l'Agriculture (MA), interviennent les ministères chargés de l'Élevage, de la Pêche et de l'Environnement ainsi que le ministère chargé de l'hydraulique rurale. Deux agences nationales existent aussi: l'Agence nationale du plan retour vers l'agriculture (REVA) qui relève du ministère de l'Agriculture, et l'Agence nationale pour la relance des activités économiques en Casamance (ANRAC) qui est rattachée à la Primature et a comme zone d'intervention les régions du sud du pays. Outre l'ANCAR, l'appui/conseil est assuré par les sociétés régionales de développement rural (SAED, SODEFITEX, SODAGRI). L'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA), l'Institut de Technologie alimentaire (ITA) et l'Institut national de Pédologie (INP) sont les organisations de recherches agricoles. Des initiatives ponctuelles dans le secteur ont été lancées par le Président de la République, en parallèle avec les projets de développement habituellement mis en œuvre par les services des différents départements ministériels. Parmi ces initiatives, on peut noter (i) les programmes maïs et manioc lancés respectivement en 2003 et 2004 mais en veilleuse depuis 2006; (ii) la Grande offensive pour l'alimentation, la nourriture et l'abondance (GOANA), lancée en 2008 à la suite de la hausse des prix sur les marchés internationaux des produits alimentaires; (iii) la Grande muraille verte lancée en 2008 et destinée à arrêter l'avancée du désert et à développer l'agriculture et l'élevage dans la bande sahélienne du pays par la reconstruction des écosystèmes. D'autres IP font l'objet de programmes d'investissement du ministère de l'Agriculture dénommés « Programme agricole/volet programmes spéciaux ».
5. **Cette pluralité des intervenants, en l'absence d'un pôle de coordination, introduit des incohérences dans les interventions des différents acteurs étatiques et ainsi favorise une dispersion des ressources humaines, matérielles et financières.** Certaines fonctions essentielles pour un sous-secteur peuvent échapper au contrôle de son ministère de tutelle. C'est ainsi que l'hydraulique rurale est confié à un ministère différent de celui de l'Agriculture qui ne peut définir une politique de maîtrise de l'eau en congruence avec ses propres objectifs de production agricole et de sécurité alimentaire. De son côté, le ministère en charge de l'hydraulique ne peut non plus élaborer et mettre en œuvre une telle politique n'ayant pas en charge les politiques et programmes relatifs aux cultures. 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. Elles ont entraîné une surproduction qui a fait baisser les prix aux producteurs parce que les questions de commercialisation n'ont pas été adéquatement prises en compte au moment où était décidé la relance de la production de certaines cultures. Le Gouvernement a été amené à suspendre ses interventions dans la filière. L'initiative manioc est emblématique de cette situation. On peut citer dans une moindre mesure le maïs, mais aussi l'arachide, dont une forte augmentation de la production se heurte à la capacité financière limitée des industries d'huilerie du pays et au fait que les exportations influencent fortement le marché mondial de l'huile d'arachides.

6. **La complexité du cadre institutionnel s'accompagne d'une forte instabilité.** Le cadre institutionnel du secteur est marqué par un changement fréquent du découpage des responsabilités. Seul le sous-secteur de l'élevage relève du même ministère depuis 2005 ; les autres ont changé fréquemment de département de tutelle (tableau 2.1). Les cultures et l'hydraulique ont changé trois fois de ministère durant la période, et deux fois pour les sous-secteurs de l'environnement et de la pêche (tableau 2.1). De même, à l'exception de celui de l'Élevage, les portefeuilles ministériels ont fréquemment changé de titulaires, entraînant aussi la nomination de nouveaux responsables des directions et services nationaux.

Tableau 2.1: Changement de ministère de tutelle par les sous-secteurs agricoles, 2005-2010

Année	Intitulé des ministères				
	Agriculture	Élevage	Pêche	Environnement	Hydraulique
2005	MAH	MEL	MEM	MEPN	MAH
2006	MAH	MEL	MEM	MEPN	MAH
2007	MASAHR	MEL	MEM	MEPN	MASAHR
2008	MDRA	MEL	MEMTMPP	MEPNBRLA	MHRH
2009	MAP puis MA	MEL	MEM	MEPNBRLA	MHRRH
2010	MA	MEL	MEM	MEPN	MUHCH

Note : MAH : Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique ; MEL : Ministère de l'Élevage ; MEM : Ministère de l'Économie Maritime ; MEPN : Ministère de l'Environnement et de la protection de la Nature ; MASAHR : Ministère de l'Agriculture, de la Sécurité Alimentaire et de l'Hydraulique Rurale ; MDRA : Ministère du Développement rural et de l'Agriculture ; MEPNBRLA : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels ; MHRH : Ministère de l'Hydraulique et du Réseau Hydrographique National ; MA : Ministère de l'Agriculture ; MEMTMPP : Ministère de l'Économie Maritime, des Transports Maritimes, de la Pêche et de la Pisciculture ; MHRRH : Ministère de l'Hydraulique Rurale et du Réseau Hydrographique National ; MUHCH : Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique ; MAP : Ministère de l'Agriculture et de la Pisciculture.

Sources : Lois de finance du Sénégal, 2005-2010.

7. Cette instabilité institutionnelle introduit des discontinuités évitables dans la mise en œuvre des politiques agricoles. Celles-ci entraînent (i) des lenteurs dans l'exécution des différentes activités en raison du temps minimum nécessaire pour la prise en charge et la maîtrise des dossiers par les nouveaux responsables, (ii) des changements d'approches et de priorités par ces derniers, et (iii) et des difficultés de coordination à la fois inter- et intra-sectorielles. Or les effets escomptés de l'articulation d'instruments à des objectifs de politique dépendent de la qualité des institutions. Celles en charge de l'administration du secteur de l'agriculture attestent, d'une part, d'un éparpillement des centres de responsabilité et, d'autre part, d'une instabilité

chronique de l'organe directeur de la politique agricole. La conséquence de ces dysfonctionnements est une faiblesse systémique dans la coordination du secteur et donc une utilisation sous optimale des ressources humaines et financières.

8. **L'affaiblissement de l'administration entrave la volonté de l'État de promouvoir un développement rural fort et inclusif.** Un des traits dominants de l'administration publique du secteur agricole est son déficit en ressources humaines, en qualité et nombre, déficit qui semble lié à l'instabilité ministérielle et à son incapacité à garder ses meilleures ressources humaines. Un renforcement des capacités des services techniques en charge du développement rural à travers le recrutement, la formation et le recyclage de ses ressources humaines est impératif. L'amélioration des conditions de service du personnel technique (moyens matériels, logistiques, financiers, etc.) est un autre axe d'une politique de modernisation de l'administration publique du secteur agricole pour répondre aux défis d'un développement rural qui requiert des compétences de haut niveau dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes. Un plan de renforcement des capacités de l'administration devrait accompagner la mise en œuvre du Plan d'investissement (PI).

2.2 POLITIQUES OFFICIELLES, INITIATIVES PRÉSIDENTIELLES, ET ACTEURS PRIVÉS

9. **Les documents de politique reflètent une forte congruence entre les objectifs majeurs assignés au secteur de l'agriculture et ceux poursuivis par l'économie nationale.** Les réformes institutionnelles mises en œuvre depuis les années 1980 ont permis le désengagement de l'État des segments de la production et de la commercialisation des principales filières au profit des organisations des producteurs et des opérateurs économiques privés, la privatisation, la restructuration et la réorientation des missions des entreprises publiques. Des politiques de développement rural ont été élaborées dans le cadre des documents de référence de la politique économique et sociale nationale. L'examen des documents de politique fait ressortir une grande cohérence entre les objectifs majeurs assignés au secteur de l'agriculture et ceux poursuivis par l'économie nationale. L'annexe 2 montre que les projets et programmes du PI 2011-2015, qui concrétise les objectifs du PNIA, contribuent à la réalisation des objectifs du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), lequel met en œuvre pour l'agriculture la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Le Cadre de dépenses sectoriel à moyen terme (CDMT), a été élaboré aussi afin de faciliter la bonne mise en œuvre du DSRP et une meilleure maîtrise des finances publiques en intégrant tous les ministères, y compris ceux intervenant dans le secteur rural. Cette cohérence devrait faciliter la détermination de la contribution du secteur aux objectifs nationaux de croissance et de réduction de pauvreté et des inégalités.
10. **Les initiatives sectorielles du Président de la République répondent à des chocs économiques qui affectent de temps à autres, parfois brutalement, l'agriculture.** L'objectif est d'atteindre dans les meilleurs délais l'auto-suffisance alimentaire. Mais des chocs ont fortement affecté l'économie et la société sénégalaises et amené le Président de la République à prendre des initiatives spéciales pour faire face à leurs conséquences. Trois IP sont emblématiques des interventions présidentielles dans le développement agricole. Le plan Retour vers l'agriculture (REVA) fut adopté en 2006 suite aux vagues d'émigration clandestine des jeunes vers l'Europe à bord de pirogues.

La Grande offensive agricole nationale pour la nourriture et l'abondance (GOANA) fut lancée en 2008 afin de répondre aux fortes hausses des prix mondiaux des céréales dont le Sénégal est fortement dépendant pour sa consommation, a fixé des objectifs ambitieux d'autosuffisance alimentaire. Plus récemment, le riz a fait l'objet d'un programme spécial dénommé Programme national d'autosuffisance en riz (PNAR) qui vise à rationaliser les différentes interventions dans la filière et à accentuer les efforts pour atteindre l'objectif de 1,5 million de tonnes de riz paddy en 2015. Le maïs et le manioc avaient fait l'objet d'initiatives similaires en 2003 et en 2004/05. Enfin des mécanismes de soutien et de sécurisation destinés à protéger les acteurs des différentes filières agricoles contre les risques liés au climat, aux récoltes et aux marchés ont été mis en place. Trois fonds ont été établis: la Caisse nationale d'assurance agricole (CNASS), le Fonds de bonification d'intérêt (2003), le Fonds de garantie (2005), et le Fonds de calamités (2007).

11. **Les IP ont élevé la place de l'agriculture dans les priorités officielles.** Elles ont eu le mérite d'introduire plus de réactivité dans la mise en œuvre des politiques agricoles en les adaptant à des chocs dont les effets durables requièrent des réponses rapides et à la mesure de leur ampleur. 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.
12. **Les IP 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.** En visant essentiellement l'augmentation de la production agricole afin d'assurer l'autosuffisance alimentaire et en cherchant à assurer une plus grande protection des acteurs du développement rural contre les risques, les IP sont cohérentes avec les objectifs de développement aux niveaux rural et national. Elles ont amené, en effet, les autorités du secteur à modifier l'ordre des priorités. Des projets et programmes ont reçu moins d'attention pour faire face à des dépenses non budgétisées. Les IP ont rarement été lancées avec une définition claire du cadre institutionnel dans lequel elles s'inscrivent. Avant qu'un cadre adéquat puisse être mis en place, une période de confusion a généralement affecté le fonctionnement normal des services administratifs. Enfin, les objectifs clairement affichés n'ont pas été articulés à des stratégies et moyens garantissant leur succès.
13. **Le volet élevage de la GOANA fournit un exemple symptomatique des conséquences de l'absence d'une programmation des IP.** La GOANA, lancée en 2008, a fixé l'objectif d'autosuffisance en lait et en viande en 2012. Pour y parvenir, un programme national de développement de la filière laitière (Prodelaït), couvrant la période 2008-2012, a été élaboré. Il devait permettre à terme la production annuelle de 400 millions de litres de lait, 43500 tonnes de viande, et 120000 pièces de cuir. À mi-chemin, 16% seulement des 500000 vaches prévues ont été inséminées et 12% de la production additionnelle de lait atteints. Ces résultats décevants ont plusieurs causes. Le financement effectivement mobilisé n'a représenté que 18,8% des 59 milliards FCFA prévus. La capacité de l'État à mobiliser les ressources nécessaires semble avoir été surestimée. Si le programme a comporté trois volets, seules l'acquisition d'animaux et l'insémination artificielle ont retenu l'attention de ses responsables au détriment des autres composantes (production, fourrage, collecte et transformations du lait, la formation et le renforcement des capacités des éleveurs).

Des erreurs techniques nombreuses ont confirmé l'absence d'une équipe rodée en charge de la gestion du programme. La période où les activités du programme sont exécutées, à savoir les mois avril-mai, est celle des fortes chaleurs et de déficit en pâturage ce qui ne permet pas d'obtenir un bon de réussite des opérations d'insémination. De même, la non maîtrise des délais d'attente « sélections-synchronisations et inséminations-diagnostic de gestation » se sont traduits par l'allongement des délais d'attente, ce qui a entraîné des surcoûts sur la stabulation difficiles à supporter pour l'éleveur. En outre, le dépistage, une étape importante dans le processus de campagne d'insémination artificielle, est réduit à sa plus simple expression (ivermectine), ignorant les spécificités des zones en matière de pathologie (trypanosomiasés domestiques). Enfin, il n'y a encore base de données fiable pour le sous secteur de l'élevage et les statistiques de production annuelle de lait ne sont que des prévisions.

14. **Les politiques agricoles comportent des faiblesses qui freinent la réalisation dans les meilleurs délais des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté assignés au secteur.** Les plus importantes de ces faiblesses sont relatives aux insuffisances de la loi sur le domaine national, au manque de coordination des différents acteurs non-étatiques du développement agricoles (organisations de producteurs, secteur privé, ONG, PTF), à l'absence d'un cadre de concertation permanent entre les départements ministériels et les Organisations de producteurs (OP) du secteur agricole, ou à l'implication encore faible des acteurs à la base dans l'élaboration des CDSMT. La mise en œuvre 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 ainsi qu'à la restauration des écosystèmes.

15. **La LOASP adoptée en 2004 a connu seulement un début d'exécution.** En huit ans, seuls sept décrets d'application de la LOASP ont été signés portant sur le régime de protection sociale agro-sylvo pastorale, l'organisation et le fonctionnement du Système national de recherches agro-sylvo-pastorale (SNRASP), les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds d'Appui à la Stabulation (FAS), etc. Aucun décret a été pris relatif à des domaines aussi importants que la réforme foncière, les métiers de l'agriculture, la maîtrise de l'eau pour l'agriculture, etc. Les décrets adoptés portent sur la création de nouvelles institutions dans le secteur rural sans que des structures soient supprimées, restructurées ou que les nouvelles institutions soient articulées explicitement à celles existantes. Une réforme fondamentale qui devait sous-tendre la mise en œuvre de la LOASP est le regroupement des départements ministériels en un seul ministère du développement rural tel que stipulé dans la Lettre de politique de développement institutionnelle adoptée en 1998 et repris dans le PI élaboré en 2010. L'absence d'une telle autorité chargée de la supervision de l'application de la loi a affaibli la capacité du Gouvernement à mettre en œuvre les réformes prévues par la LOASP. De plus, aucun ministère n'a l'obligation de rendre compte du niveau de mise en œuvre des domaines de la LOASP relevant ses compétences, même si le MA est interpellé régulièrement par le Parlement sur les retards dans l'application de dispositifs importants de la loi. Des programmes opérationnels tirés de la LOASP n'ont pas été élaborés et inscrits dans les CDSMT, ce qui aurait requis au préalable l'adoption du Programme national de développement agricole (PNDA) remplacé depuis par le Cadre stratégique décennal. Enfin, la capacité technique nécessaire pour mettre en œuvre la loi n'a pas été définie.

16. **Un des atouts du secteur agricole est la pluralité des organisations de producteurs (OP).** S'associer pour mettre ensemble leurs ressources, leur moyens de production et leurs idées afin d'améliorer leurs revenus ou leurs conditions de vie, est une stratégie largement développée par les producteurs ruraux. À travers leurs organisations, ils visent à obtenir ou faciliter : (i) une gestion plus efficace des ressources auxquelles ils ont accès, (ii) un meilleur accès, ou la défense de leurs droits d'accès aux ressources naturelles, en particulier la terre, l'eau, les pâturages, (iii) l'accès à des services, au crédit, ou à des marchés, et (iv) l'influence des processus de prise de décision affectant l'allocation des ressources et des biens publics ainsi que les politiques qui déterminent le contexte dans lequel ils vont produire, transformer, commercialiser, exporter ou importer les intrants dont ils ont besoin. En s'associant, ils peuvent avoir suffisamment de poids pour influencer leur environnement politique, corriger certaines défaillances de marché, ou combler le vide créé par le retrait de l'État programmé dans le cadre de sa politique de responsabilisation des producteurs. La variété et le nombre élevé d'OP ont amené à leur regroupement dans des organisations faitières de représentation et de défense des intérêts des producteurs. Celles-ci s'engagent de plus en plus dans des actions d'influence (*lobbying*) dans les institutions gouvernementales pour le compte de leurs membres. L'État compte sur le caractère pyramidal de ces organisations pour servir de courroies de transmission aux institutions et programmes.
17. **Des faiblesses structurelles dans les OP nuisent à leur efficacité.** Le faible niveau de formation au sein des organisations faitières, leur création souvent récente, leurs couvertures géographiques et sectorielles multiples, et la difficulté d'évaluer leur réelle représentativité auprès des producteurs, en font encore des partenaires peu fiables pour nouer des contrats d'envergure tant avec le secteur privé (exportateurs, banques) que le secteur public (État, bailleurs de fonds, programmes). En outre, l'histoire récente des OP est fortement marquée par une rivalité entre les plateformes paysannes, se réclamant toutes d'une reconnaissance légitimante par l'État et ses partenaires de développement. La composante OP du Programme des services agricoles et organisations de producteurs (PSAOP) illustre le problème, avec les nombreux conflits opposant les plateformes paysannes pour recevoir les ressources du programme. Ces faiblesses exposent les OP aux agissements de groupes d'influence (*lobbies*) se réclamant représentatifs du monde rural. Ces carences de gestion n'ont pas empêché que les OP soient retenues par défaut dans nombreux programmes publics comme représentants officiels des bénéficiaires.
18. **Une nouvelle organisation faitière des producteurs pourrait répondre aux défaillances des organisations actuelles.** Le Syndicat des paysans, créé récemment à l'initiative du Gouvernement, est en bonne position pour peser sur les choix publics en politique agricole. Il est maintenant chargé de distribuer aux producteurs les intrants subventionnés par le Gouvernement, et exerce une fonction de représentation des OP dans les instances de formulation des politiques publiques agricoles. Les efforts de l'État pour l'autonomisation et la professionnalisation des producteurs devraient se poursuivre afin qu'elles consolident leur légitimité auprès de leurs membres, développent leurs capacités de négociation, renforcent leurs capacités techniques et de gestion, contribuent plus significativement à l'élaboration des politiques agricoles, à l'échelon local, national et sous régional avec des argumentaires solides, et mettent en place de nouvelles formes de coordination entre les acteurs pour améliorer l'efficacité de leur action, notamment au niveau interprofessionnel. Le syndicat ne semble pas,

cependant, être en mesure de jouer toutes ces fonctions même à moyen terme. La légitimation des décisions prises par l'État étant pour le moment son rôle principal. Enfin, l'absence de consensus des organisations faïtières sur les modalités de la création du Syndicat et son association avec le Gouvernement sont des facteurs potentiels de fragilisation.

2.3 SOUTIEN ACCRU DE L'ÉTAT AU SECTEUR

19. **Les politiques agricoles ne créent pas un environnement favorable au développement des différentes filières.** Les interventions directes et indirectes de l'État dans le secteur peuvent créer des distorsions entraînant un changement du niveau des prix des biens agricoles suffisamment important pour modifier les comportements à la fois des producteurs et des consommateurs de ces biens. Pour identifier les distorsions créées par les incitations agricoles, il est nécessaire d'analyser l'ensemble des politiques tant agricoles que non agricoles notamment les taxes à l'import et à l'export, les subventions ainsi que les restrictions quantitatives, les subventions aux produits ou intrants agricoles en faveur des producteurs, et les subventions aux denrées de première nécessité dont bénéficient les consommateurs. Cette démarche a été suivie dans cette RDPA, en appliquant la méthodologie de la mesure de l'ampleur des distorsions dans les incitations aux producteurs et consommateurs nationaux de biens agricoles sur les marchés nationaux (Kym Anderson, Marianne Kurzweil, Will Martin, Damiano Sandri, Ernesto Valenzuela, 2008). Un taux d'assistance directe (TAD) de l'État a été estimé pour les principales cultures: l'arachide, le coton, le mil, le sorgho, le riz et le maïs (tableau 2.2). Il se dégage une tendance globale marquée par le passage d'une politique de forte taxation de l'agriculture dans les années 2000-2004 à celle d'un soutien public croissant entre 2005 et 2009, avec toutefois un plafonnement récent.
20. **Le TAD sur les produits d'exportation a connu de fortes hausses depuis 2004, pouvant modifier le comportement des producteurs.** L'arachide et le coton, les deux principaux produits d'exportation, ont connu des niveaux de soutien public très différents. Alors que le taux d'assistance sur le coton est resté quasiment constant mais élevé, les interventions publiques n'ont commencé à bénéficier aux producteurs d'arachide qu'en 2005, le taux d'assistance de cette culture se situant même au niveau de celui du coton. Étant donné le poids de l'arachide dans le groupe des produits agricoles d'exportation, le taux d'assistance sur l'ensemble des produits d'exportations a été globalement faible de 2000 à 2004 et élevé à partir de 2005. Les producteurs d'arachides sont devenus fortement dépendants puisque chacune des étapes de la chaîne de production est subventionnée : 5% aux intrants (semences, engrais, et produits phytosanitaires) ; 27% du prix au producteur ; 7% aux frontières, soit un TAD cumulé de 39% (tableau 6.11).

Tableau 2.2: Subventions cumulées en faveur de quelques produits agricoles, en %, moyenne pondérée par les productions exprimées en valeurs courantes

Récolte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produits exportés (A)	1	1	11	8	2	42	41	26	35	40	24
Coton	19	25	27	22	5	9	38	22	54	46	40
Arachide	0	0	8	7	1	45	41	26	34	40	23
Produits importés (B)	5	6	5	9	11	8	10	32	9	16	17
Maïs	17	8	8	17	10	9	18	30	13	20	8
MIL	0	0	0	0	2	2	2	8	6	19	22
Sorgho	0	18	18	18	21	20	21	26	13	2	11
Riz	12	12	12	12	20	15	16	78	7	14	17
Taux d'assistance nationale agricole	2	3	7	9	6	29	22	29	19	26	20
Indicateur de biais de commerce (C)= (1+A)/(1+(B))-1	-0,04	-0,04	-0,06	0,00	-0,08	0,31	0,28	-0,05	0,23	0,21	0,06

Source : Estimations à partir des données du MA et du MEF.

21. Le soutien de l'État aux produits d'importation est inférieur à celui apporté aux produits d'exportation. Durant les années 2000, la part des subventions dans les prix des principaux produits importation (surtout le riz) fluctue autour d'une moyenne de 12% alors que la part des subventions dans les prix des produits exportation est quatre fois plus élevée, atteignant presque 40% entre 2005 et 2010. En rapportant le taux de subvention aux produits d'exportation à celui des produits d'importation et en normalisant (voir tableau 2.2), on obtient un indicateur appelé biais de commerce. C'est donc un indicateur qui mesure le degré et le sens de l'influence d'une politique de subvention publique sur les échanges extérieurs agricoles d'un pays. Entre 2000 et 2004, l'intervention publique a été assez neutre. Aucun des deux types de biens échangeables n'étant nettement favorisé. A partir de 2005, les politiques officielles ont manifesté un biais très net pour le soutien aux produits d'exportation, l'indicateur affichant une tendance significativement positive sur cette période. Une réorientation des subventions publiques favorisant davantage les biens agricoles importables serait plus conforme à l'objectif officiel de parvenir à l'auto-suffisance alimentaire à l'horizon 2015.

2.4 ALIGNEMENT DES PROJETS DU SECTEUR SUR LES OBJECTIFS OFFICIELS DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

22. Les projets traduisent-ils sur le terrain les objectifs de développement agricole du Gouvernement ? Les projets et programmes sont les instruments majeurs de mise en œuvre des politiques définies par le Gouvernement. On doit donc se demander si leur contenu est en adéquation avec les objectifs officiels définis dans les documents de politique agricole. Dans quelle mesure les projets mis en œuvre produisent les biens collectifs qui doivent créer un environnement favorable aux activités de production, de commercialisation et de transformation des biens agricoles? La présente section fournit une réponse à cette interrogation à partir des projets inscrits dans le budget consolidé d'investissement (BCI) pour les années 2007 à 2009. Les traits majeurs de ces projets sont examinés avant une analyse de leur contenu à partir d'une classification des biens qu'ils produisent.

2.4.1 Caractéristiques majeures des projets de développement rural

23. **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 projets de développement de tous les secteurs sont inscrits dans le PTIP couvrant trois ans. Le BCI met en œuvre le PTIP en reprenant chaque année les investissements programmés et non réalisés de l'année précédente en plus de ceux qui sont inscrits pour l'année en cours. Les deux documents ne contiennent pas, cependant, tous les projets en cours dans le secteur de l'agriculture. Certains bailleurs financent et exécutent directement des projets qui ne sont recensés ni dans le PTIP ni dans le BCI. L'annexe 3 montre que l'USAID finance et exécute des projets hors budgets dans le secteur rural pour un montant de 24,6 millions de dollars US pour la période 2008-2011.
24. **Le BCI contient des projets clôturés officiellement depuis plus de cinq ans et qui continuent à recevoir des allocations budgétaires.** Par exemple, le projet Contrôle Épizooties /PACE clôturé en 2005 a reçu 232 milliards FCFA dans les BCI de 2007 à 2009. D'autres exemples sont cités dans le tableau 2.3. La répétition de ces projets avec un même code et des libellés légèrement différents a pour conséquence le gonflement du nombre de projets dans le BCI.

Tableau 2.3: Projets clôturés depuis 5 ans et bénéficiant de dotations budgétaires, en million FCFA, 2007-2009

Code PTIP*	Projets	Emprunts	Subventions	Ressources intérieures.
11 001	Aménagement de la vallée BAILA	-	-	100
11 835	Aménagements hydro agricoles de la zone de Bakel	22,37	-	-
11 878	Contrôle épizooties / pace	-	232,322	-
11 884	Programme de développement du lait	-	-	2,945
11 885	Aménagement Développement villageois (PADV)	-	-	27,184
12 002	P. PAM PH. Transit Volet foresterie	-	23,339	-
12 053	Quai de pêche de HANN	-	29,057	-
13 005	Construction de postes de contrôle et surveillance pêche	-	14,242	-

*PTIP : Programme triennal d'investissements publics.

Source : MEF, BCI 2007, 2008 et 2009.

Tableau 2.4: Projets inscrits sous le même code avec différentes appellations

CODE	PROJET
11006	Programme reconstitution capital semencier restauration sol
11006	Programme agricole/Volet semences arachide
11020	Programme national d'autosuffisance en riz (réfection aménagements hydro agricoles)
11020	programme spécial réfection aménagement hydro agricole
11878	Projet africain de lutte d'urgence contre le criquet
11878	Projet d'appui au développement rural en Casamance
11879	Projet d'appui au développement rural en Casamance
11879	Projet de développement filière micro-jardin au Sénégal
11880	Projet de développement filière micro-jardins au Sénégal
12009	Programme d'amélioration filière cuirs et peaux

12009	Programme de lutte contre mouche TSE TSE Niayes
12011	Contrôle épizooties / PACE
12011	Programme d'amélioration filière cuirs et peaux
14119	Appui Ecole nationale de formation maritime
14119	Renforcement du CNFTP
15088	AEP Gorom Lampsar
15088	GPROM Lampsar
18009	Etudes des zones deltaïques
18009	Plan Directeur Hydraulique Matam Tambacounda
19007	Projet suivi-évaluation CDSMT MDR et Agriculture
19007	Projet suivi d'évaluation CDSMT MAHRSA

Source : MEF, BCI 2007, 2008 et 2009.

25. La notion d'investissement est surestimée par les BCI. Les dépenses des projets du BCI ont été désagrégées en salaires, achats de biens et services (fonctionnement hors salaires et investissement) (tableau 2.5). En moyenne, de 2000 à 2006, seuls 61% et 64% des dépenses de projets inscrites aux BCI sont consacrés effectivement à des dépenses d'investissement pour les cultures et la sylviculture et foresterie, respectivement. En revanche, la pêche atteint 90% et l'élevage 96%, (tableau 2.5).

Tableau 2.5: Composition du budget d'investissement par secteur, en %, moyennes 2000-2006

Secteur	Fonctionnement	Païement en salaires	Investissements	Total
Agriculture	36,0	2,7	61,4	100
Élevage et chasse	4,3	0,1	95,6	100
Pêche	8,5	1,4	90,1	100
Sylviculture et foresterie	33,1	3,3	63,6	100
APU	51,7	3,1	45,2	100
Autres services marchands	46,6	12,2	41,2	100
Autres services non marchands	11,0	3,6	85,5	100
Eau-électricité-gaz	8,9	0,1	91,0	100
Commerce	2,1	0,4	97,5	100
Éducation et formation, santé et action sociale	18,1	17,2	64,7	100
Industries	87,9	11,0	1,1	100
Postes et télécommunications	9,9	1,9	88,3	100
Services aux entreprises	72,4	6,3	21,3	100
Transports	10,0	0	90,0	100
Total	30,9	2,4	66,7	100

Source : Gouvernement du Sénégal, PI/PNIA, 2010.

26. Ces pratiques rendent floue la distinction entre budget de fonctionnement et budget d'investissement. À l'extrême, certains projets inscrits dans le BCI financent entièrement des activités de fonctionnement. C'est le cas du projet Ecotoxicologie (CERES-LOCUSTOX).

27. Un grand nombre de projets couvre les secteurs de l'agriculture, ce qui augmente les coûts de leur gestion, en rendent difficiles la coordination, le contrôle, et

l'évaluation. 171 projets sont dénombrés dans les BCI 2007 à 2009, même après avoir éliminé (i) les projets inscrits mais non dotés en ressources, (ii) les projets clôturés avant 2007 mais présents dans les BCI récents, et (iii) les projets qui n'ont pas démarré mais restant inscrits (par exemple le Programme de fertilisation des sols). Sont exclus aussi les projets inscrits dans le BCI sous deux appellations similaires, avec le même code, d'autres qui ont la même appellation sous deux codes différents (tableaux 2.4), et des projets qui sont en réalité des chapitres du budget de fonctionnement (par exemple les projets « Étude érosion du quai de Joal » et « Valorisation résultats recherche agricole /ferme agricole »).

28. **La répartition sous-sectorielle du nombre de projets ne reflète pas l'allocation démesurée des ressources en faveur des cultures.** L'agriculture au sens strict, de récoltes, ne compte que 38 sur un total de 175 (exceptés les projets relatifs aux études et recherche du secteur primaire), alors que le sous-secteur de l'environnement en totalise 45. Avec 22% du nombre, les cultures absorbent 60% des dépenses, contre seulement 6% pour l'environnement qui totalise 26% des projets. Autre indicateur de concentration, environ 80% des dépenses sont effectuées par seulement 35 projets principalement dans le sous-secteur des cultures (voir annexe 5).

Tableau 2.6: Nombres de projets par secteur, 2007 à 2009

Sous-secteur	Nombre de code PTIP	Pourcentage
Agriculture	38	22
Élevage	20	12
Environnement	45	26
Pêche	18	10
Hydraulique	25	14
Études et recherche du primaire	4	2
Appui et renforcement du primaire	25	14
Total	175	100

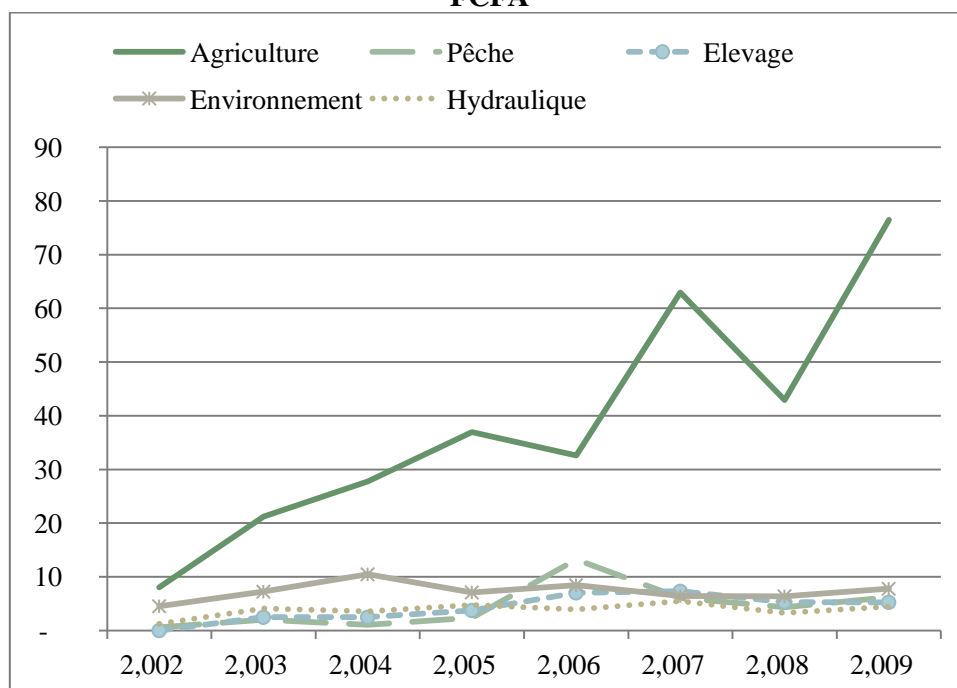
Source : MEF, BCI 2007, 2008 et 2009.

Tableau 2.7: Dépenses publiques cumulées par sous-secteur, en %, 2005-2009

Sous-secteur	Fonctionnement hors salaire	Investissements sur ressources propres	Investissements via les PTF	Total sous-secteur
Agriculture	60	73	52	63
Pêche	10	8	7	8
Élevage	3	8	10	8
Environnement	26	4	7	6
Hydraulique	1	7	24	15
Total en %	100	100	100	100
Total en milliards FCFA	47,5	287,6	273,9	609,1

Sources : MEF, BCI et SIGFIP, 2005-2009.

Graphique 2.1: Évolution des dépenses publiques sur budgets par sous-secteurs, en milliards FCFA



Source : MEF, BCI et SIGFIP, 2005-2009.

2.4.2 Cohérence entre le contenu des projets et les objectifs de développement agricole

29. Distinguer les projets selon la nature des biens collectifs qu'ils produisent est utile.

Les projets peuvent être répartis entre projets produisant des biens publics et ceux fournissant des biens privés. Les biens publics sont libres à la consommation, et donc il n'est pas possible de faire payer leur usage; leur consommation par une personne ne réduit pas leur disponibilité pour la consommation d'autres individus (voir Glossaire). Les infrastructures rurales, les systèmes de recherche et de formation, les transferts de technologie vers les petits producteurs, les systèmes d'assainissement, la conservation de ressources naturelles, les programmes environnementaux, et les budgets de fonctionnement des services publics sont des biens publics. Les biens privés ont le caractère opposé puisque leur consommation par un individu empêche qu'un autre individu les consomme et qu'il est possible d'empêcher un individu de consommer le bien. Les projets produisant des biens publics ou des biens privés peuvent être répartis entre biens productifs, 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 et n'est pas directement orienté vers le développement des capacités productives.

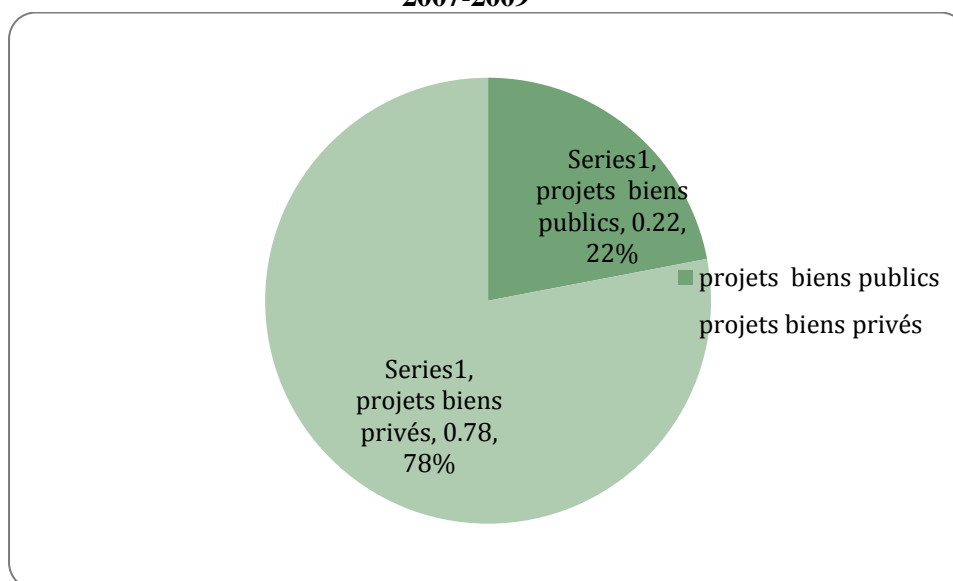
30. Les projets peuvent être classés aussi selon qu'ils ciblent ou non les pauvres, et qu'ils sont décentralisés ou non.

Chacune des deux catégories de projets peut être également séparée entre projets ciblant les pauvres ou pas, et entre projets décentralisés et non décentralisés. Pour cibler les pauvres les projets ont des composantes produisant des biens dont l'accès est conditionné à la satisfaction de

critères individuels (être jeune, femme, ou être considéré comme pauvre dans sa communauté, etc.) ou géographiques associés avec la pauvreté (le fait de résider dans une localité considérée comme pauvre). Un projet est décentralisé selon le niveau de prise de décision. Par exemple, lorsque les activités sont exécutées en zones rurales alors que le centre de décision est à Dakar, il est considéré comme un projet non décentralisé.

31. **Les risques de classification erronée ont été réduits.** En pratique, presque aucun des projets produit un seul des types de biens définis plus haut. Il est nécessaire de désagréger chaque projet afin d'apprécier la nature des biens produits par chacune de ses composantes. La part de subjectivité inévitable a pu être mitigée en s'appuyant à la fois sur les documents des projets et sur le consensus du groupe d'experts des ministères du secteur ayant participé à la présente RDPA.
32. **Une telle classification est utile à la décision.** Si les dépenses publiques ont un impact positif sur le PIB agricole par tête, leur composition exerce aussi une forte influence. Des travaux empiriques sur la Chine, l'Inde et l'Amérique latine montrent que l'allocation des DPA en biens publics ou biens privés est fortement corrélée avec la croissance agricole. Par exemple, à volume de ressources publiques constant, une réduction de 10 points de pourcentage des dépenses en subventions augmente le revenu agricole par tête de 2,3 points (Banque mondiale, 2009, Valdès 2008, Lopez et Galimato, 2007). Investir des ressources publiques dans les biens privés peut avoir un effet multiplicateur. Par exemple, faciliter l'utilisation d'engrais, de semences de qualité ou de produits phytosanitaires par les producteurs qui n'y ont pas accès, peut accroître la production à court terme. En revanche, un biais marqué et prolongé en faveur des biens privés serait préjudiciable au développement rural puisqu'à ressources limitées égales, il le serait aux dépens des biens publics, qui ne peuvent être produits que par l'État. Par exemple, l'investissement public dans les routes, la recherche-développement, la préservation des écosystèmes, etc. est indispensable à une croissance agricole durable et ne peut être laissé au marché.
33. **La production de biens privés est la principale activité des projets dans le secteur de l'agriculture.** 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. Le graphique 2.2 montre un tel changement, la production de biens privés continuant d'être l'activité principale des projets relatifs aux productions végétales, l'élevage, la pêche et l'hydraulique rurale. Seuls 22% des dépenses publiques sont allouées à la production de biens et services publics et presque quatre fois plus à la production de biens et services privés. Le phénomène est dû aux importantes ressources consacrées aux aménagements hydro-agricoles, aux subventions aux intrants agricoles et au prix au producteur pour l'arachide.

Graphique 2.2: Répartition des dépenses publiques agricoles entre biens publics et biens privés, 2007-2009



Source : MEF, BCI 2007, 2008 et 2009.

34. **Le Sénégal n'est pas un cas unique parmi les pays en développement.** Une analyse similaire a été menée sur les pays latino américains (Lopez and Galinato 2007). Bien que la période de l'étude soit moins récente (1985-2001) et que la notion de DPA utilisée soit plus large parce qu'incluant les dépenses d'éducation et de santé, une comparaison avec ce groupe de pays est utile. Elle met en évidence que le Sénégal se situe au même niveau que les pays latino américains qui ont le plus fort biais de leurs DPA en faveur des biens privés (87 % pour le Brésil, 80 % pour la République Dominicaine, 69 % pour le Guatemala). À l'autre extrême, on trouve le Honduras (9 %) et l'Uruguay (19 %).
35. **Les dépenses publiques agricoles sont concentrées sur des projets à caractère productif.** Selon leur caractère productif, indirectement productif et social, 51% des dépenses des projets sont allouées à ceux produisant des biens productifs, les biens indirectement productifs n'en reçoivent que 12% (tableau 2.8). La modeste part reçue par ces derniers traduit la faible attention portée dans l'allocation des ressources à des fonctions clés dans l'agriculture comme la recherche-développement, la vulgarisation, la formation des producteurs, etc. La lutte contre la pauvreté, l'objectif pourtant majeur des politiques de développement agricole, n'est traduite que partiellement avec l'allocation de 36% des dépenses des projets à la production de biens sociaux.

Tableau 2.8: Répartition des dépenses tous projets entre biens productifs, indirectement productifs ou sociaux (en million de francs), 2007-2009

Type de biens	2007	2008	2009	2007-2009	
				Total	%
Productifs	21 651	37 919	66 824	126 394	51
Indirectement productifs	5 000	14 744	10 553	30 297	12
Sociaux	10 164	31 439	47 381	88 984	36
Total	36 815	84 102	124 758	245 675	100

Source : Estimations à partir des BCI 2007 à 2009.

36. **Pour les seuls projets produisant des biens publics, la majorité (53%) sont à caractère productif.** Le classement des dépenses publiques portant sur la production de biens publics entre biens productifs, indirectement productifs ou sociaux confirme la prédominance des biens productifs. Les biens indirectement productifs suivent avec 37%. Contre toute attente, les projets publics sociaux ne bénéficient que de 10% des dépenses projets sur biens publics (tableau 2.9).

Tableau 2.9: Répartition des dépenses des projets produisant des biens publics entre bien productifs, indirectement productifs, et sociaux, en millions FCFA, 2007-2009

Type de biens publics	2007	2008	2009	2007-2009	
				Total	%
Productifs	3 050	10 431	14 849	28 330	53
Indirectement productifs	3 218	12 210	4 820	20 248	37
Sociaux	1 314	2 319	1 827	5 460	10
Total	7 582	24 960	21 496	54 038	100

Source : Estimations partir des BCI 2007 à 2009.

37. **Les projets de biens privés sont divisés presque également entre productifs et sociaux.** La prédominance des biens productifs et des biens sociaux est la caractéristique majeure de cette répartition (tableau 2.10). Les aménagements hydro-agricoles ainsi que les subventions destinées à l'acquisition d'intrants agricoles, d'une part, et l'orientation de beaucoup de projets vers la réduction de la pauvreté rurale, d'autre part, expliquent cette tendance.

Tableau 2.10: Répartition des dépenses des projets produisant des biens privés entre biens productifs, indirectement productifs ou sociaux, en millions FCFA, 2007-2009

Type de biens privés	2007	2008	2008	2007-2009	
				Total	%
Productifs	18 601	27 488	51 975	98 064	51
Indirectement productifs	1 783	2 534	5 732	10 050	5
Sociaux	8 850	29 120	45 554	83 524	44
Total	29 234	59 142	103 261	191 638	100

Source : Estimations à partir des BCI 2007 à 2009.

3. PROCESSUS ET PERFORMANCE BUDGÉTAIRES

38. **L'efficacité des dépenses publiques 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 les populations ou les zones bénéficiaires. Même promulgué par le Gouvernement, il arrive que la totalité des ressources ne soit pas libérée ou qu'on ne puisse pas en pratique les dépenser. S'il y a incertitude quant à la disponibilité des ressources ou si elles ne sont reçues qu'en fin d'exercice, il est difficile de réaliser l'ensemble des activités prévues ou d'acquérir les biens et services au meilleur coût. Une mauvaise préparation du budget ou sa mauvaise exécution empêchent les pouvoirs publics d'atteindre leurs objectifs, même si l'allocation des ressources entre les priorités est faite avec une grande efficacité. La présente section analyse le processus d'élaboration, d'exécution et de suivi des budgets des ministères du secteur. Elle suggère des recommandations permettant d'améliorer chacune des étapes du processus budgétaire.

3.1 PROCESSUS DE SÉLECTION ET D'ÉLABORATION DES PROGRAMMES/PROJETS

39. **La préparation du budget d'investissement ne bénéficie pas encore de toute l'attention requise.** Les fonctions de sélection et préparation des projets et programmes d'investissements dans le secteur relèvent de la compétence des ministères techniques. Dans le cadre de la politique du secteur et en cohérence avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (SRP), les idées de projets et programmes sont d'abord muries, puis aboutissent à des avant-projets et programmes. Séquentiellement, il y a une phase de formulation et de préparation d'un cadre de programmation stratégique pluriannuel (par exemple: PNDA : 5 ans ; PAFS : 10 ans ; CSD : 10 ans) ou, à défaut, d'une lettre de politique sectorielle. Celle-ci définit des orientations majeures, qui peuvent se décliner à travers plusieurs programmes ou projets, dont certains sont classés prioritaires. Le classement des projets et programmes selon un critère d'urgence définit le Plan d'action prioritaire (PAP), qui est la charpente technique du CDSMT. Cette phase est souvent mal préparée par les ministères techniques qui ne lui allouent pas suffisamment de ressources et ne disposent pas d'une masse critique de compétences capables de bien mener les travaux. Par défaut, beaucoup de projets retenus sont ceux pour lesquels un partenaire technique ou financier a manifesté un intérêt. En fait, beaucoup de donateurs viennent avec leurs idées de projet qui sont généralement agréés. Ils conduisent alors les études nécessaires à l'élaboration du projet. 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.

40. **Maturation des projets et programmes d'investissement.** La seconde phase est celle de maturation au cours de laquelle sont menées toutes les études nécessaires (techniques, financières, socio-économiques, environnementales, etc.). C'est l'ensemble des projets et programmes d'investissement et les projets d'études qui doivent constituer la base de données qui alimente le programme d'investissement du Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT). En fonction de leur coût, de leur cohérence avec la politique sectorielle et de la SRP qui prend en compte la SCA, ces projets et programmes font l'objet de sélection pour intégrer le CDSMT. Cette

sélection, interne aux ministères, n'est en pratique jamais faite après une compétition entre plusieurs projets avec le choix final motivé par l'impact économique ou la rentabilité prévue des investissements retenus ou tout autre critère préalablement défini. Le processus pourtant raisonnable de préparation, de maturation, et de sélection des projets et programmes dans les différents sous-secteurs est mal respecté. Les idées de projets viennent rarement des bénéficiaires directs; une fois l'idée retenue elle n'est pas toujours suivi d'études rigoureuses pouvant en déterminer les délais de mise en œuvre, les impacts attendus, etc. L'absence de base de données sur les résultats, les impacts et les leçons des projets achevés ou en cours ne permet pas de bâtir les nouveaux projets à partir des expériences accumulées dans des projets similaires. En fin de compte, la dimension politique l'emporte souvent sur la qualité intrinsèque des projets. Étant donné les difficultés des ministères du secteur à retenir durablement les compétences requises pour la réalisation d'études de faisabilité, l'application du principe du faire-faire (*outsourcing*) contribuerait à l'amélioration de la qualité de la préparation des projets et programmes dans le secteur.

41. **Le cadre de résultats du PI/PNIA Sénégal n'est pas utilisé dans l'élaboration des CDSMT du secteur.** Dans le cadre du PI/PNIA, un cadre de rendement a été élaboré. Il définit pour le secteur dans son ensemble, chaque sous-secteur et programmes transversaux ainsi que le système de suivi-évaluation des objectifs, des indicateurs de performance et des valeurs cibles. Cependant, les CDSMT des ministères du sous-secteur sont toujours élaborés sans référence à ce cadre, ce qui est un gaspillage notable. Étant donné que le PI/PNIA est actuellement le document opérationnel des politiques de développement rural du Gouvernement, son cadre de rendement devrait servir à la confection des CDSMT, pourvu que les valeurs de référence soient définies et les valeurs cibles réactualisées.

3.2 PRÉPARATION DU BUDGET

42. **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 faisant intervenir de nombreux acteurs étatiques et parlementaires.** Au total, sept étapes jalonnent le parcours de l'envoi de lettres circulaires du MEF aux ministères dépensiers à la publication de la loi de finances au Journal officiel par le Secrétaire général du Gouvernement (SGG). De nombreux acteurs étatiques et parlementaires interviennent aussi dans l'élaboration des budgets des ministères du secteur (voir annexe 6).
43. **Les demandes des ministères sont largement surestimées.** Les demandes des ministères techniques sont transmises au MEF; il en dresse un état exhaustif en perspective des conférences budgétaires, qui constituent une étape majeure du processus budgétaire. L'expérience montre que ces demandes sont toujours surestimées par rapport à l'évolution normale du budget de l'État et sont souvent mal justifiées pour les mesures nouvelles, suggérant l'absence d'arbitrages internes. Les priorités et les enveloppes sectorielles fixant les plafonds des dotations sont pourtant disponibles. La logique des ministères semble être de demander beaucoup pour obtenir une bonne allocation budgétaire. La pratique laisse ainsi au MEF le soin de procéder aux arbitrages.
44. **Les options de priorité des ministères du secteur sont fortement contraintes par celles du MEF.** Les conférences budgétaires donnent l'opportunité aux services

techniques et financiers des ministères techniques de défendre et justifier leur projet de budget auprès du MEF. La troisième étape, celle des arbitrages, est importante dans le processus budgétaire. Pour les dépenses d'investissement, il revient à la Direction de la coopération économique et financière (DCEF), sur la base des demandes reçues, de faire une sélection de projets et programmes à inclure au Programme triennal d'Investissements Publics (PTIP) et des propositions d'allocations de ressources budgétaires justifiées, surtout pour la première année d'exécution. Opérant sans comité de sélection de projets et programmes d'investissements et sans critères précis, la DCEF se fonde sur des critères valables pour des projets correctement préparés, comme la conformité avec les objectifs du DSRP et la faisabilité économique, technique et financière, bien que la plupart des projets soumis ne fournissent pas d'informations précises sur ces dimensions. La Direction du budget (DB) du MEF doit faire de même en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement en se prononçant sur les possibilités d'accéder aux demandes de mesures nouvelles. Les déficiences dans le processus de sélection des projets et des mesures nouvelles à introduire ne sont pas, et ne peuvent pas être, corrigées par le MEF qui ne dispose pas des ressources humaines ni des informations lui permettant d'opérer des choix pertinents. Un premier arbitrage a donc lieu au sein de ces deux directions pour préparer l'arbitrage du MEF au terme des conférences budgétaires. En réalité, c'est le principal arbitrage sur l'allocation des ressources budgétaires qui est opéré dans tout le processus de préparation des budgets. Manquer ce rendez-vous peut être coûteux. En dehors des dossiers transmis au MEF, aucun ministère technique n'a d'influence ni sur les projets et programmes d'investissements à retenir, ni sur le niveau des ressources à prévoir dans leur budget et leur programmation dans le temps, pour ce qui concerne les dépenses en capital, ni sur les mesures nouvelles à accepter s'agissant des dépenses de fonctionnement. Pour les ministères sous CDSMT, toutefois, l'option leur est donnée de procéder à une nouvelle répartition interne de l'enveloppe budgétaire allouée par le MEF. Tous les autres arbitrages opérés par la suite, à savoir ceux du MEF et ceux du Premier ministre (PM) se font sur la base des données retenues par le premier arbitrage de ces deux directions. Vus les écarts importants entre les demandes des ministères du secteur et les allocations retenues par le Gouvernement au terme des arbitrages budgétaires et qui occasionnent une révision à la baisse des objectifs des CDSMT, il est souhaitable que le processus budgétaire soit revu de façon à éviter ces « déceptions » des ministères dépensiers. Une des solutions pourrait être de donner à tous les ministères le montant indicatif de son budget à venir, en se basant sur les résultats de l'exécution des budgets antérieurs, des prévisions de recettes et des nouvelles priorités. Sauf cas de force majeure, un dépassement de 10% de l'enveloppe indicative communiquée à chaque ministère dès le mois d'avril pourrait être toléré.

45. **L'arbitrage opéré par les ministères du secteur de l'agriculture après le conseil interministériel porte sur une part marginale du budget.** Après avoir pris connaissance de l'enveloppe financière mise à leur disposition, les ministères sous CDSMT sont obligés de revoir leurs objectifs à la baisse pour se conformer à cette enveloppe toujours largement inférieure à celle demandée pour la première année de leur CDSMT. Pour répartir cette enveloppe entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement, un arbitrage interne subsectoriel est opéré par le Ministère. S'il est tenu compte des contraintes de fonctionnement (salaires et fonctionnement normal des services) et d'investissement (contreparties et continuation des projets et programmes d'investissements en cours), il ne reste que peu de marge de manœuvre permettant de faire face aux nouveaux projets et programmes.

46. **Vote du budget par les deux chambres du Parlement** (Assemblée nationale et Sénat) : Le vote du budget par le parlement n'apporte pas de changement au projet soumis par le Gouvernement. Si durant le vote, tous les problèmes du secteur sont posés par les parlementaires, ils ne peuvent pas, par la loi, influencer positivement sur les allocations budgétaires déjà arbitrées par l'exécutif. Le vote du budget n'apporte donc pas de changements au projet soumis par le Gouvernement.
47. **Les récents changements dans la procédure d'élaboration du budget donnent plus de prévisibilité aux ministères techniques sur les enveloppes budgétaires qui leur seront allouées, mais ne restreignent pas la prééminence du MEF dans le choix des priorités dans l'allocation des dépenses.** Depuis le décret 2009-85 du 30 janvier 2009, relatif à la préparation du budget de l'État, la procédure d'élaboration de la loi de finances est désormais réglementée. À partir de la loi de finances 2011, les principales innovations introduites portent sur : (i) la préparation de la lettre de cadrage (voir annexe 7) et son envoi à tous les ministères et institutions dès le mois d'avril pour mieux les informer du contexte et des contraintes ; (ii) les lettres de plafonds sectoriels transmises en juin à tous les départements ministériels pour leur permettre de connaître les enveloppes sectorielles indicatives et les contraintes de ressources, avant de communiquer leur projet de budget au MEF (30 juin) ; (iii) l'introduction des débats d'orientation budgétaire avec le Parlement au cours du mois de juin de chaque année pour permettre aux élus du peuple de faire connaître leurs préoccupations et la prise en compte de celles-ci dans les lois de finances. Un aménagement supplémentaire est souhaitable. La détermination des plafonds sectoriels qui est actuellement de l'initiative du seul MEF devrait faire l'objet d'une concertation au niveau de l'ensemble du Gouvernement. Cela permettrait d'aborder le difficile problème de la répartition intra sous-sectorielle de ces plafonds et aiderait les ministères techniques à le résoudre.
48. **L'introduction du Cadre de dépense sectoriel à moyen terme (CDSMT) n'a que partiellement amélioré les méthodes de programmation et de gestion budgétaires.** Avant l'avènement du Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT) - depuis 2007 pour le MA-, les ministères du secteur de l'agriculture ne disposaient guère d'une méthodologie harmonisée de programmation des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital. Pour ces dernières dépenses, bien que planifiées dans le PTIP, les inscriptions budgétaires n'étaient pas issues d'un programme sectoriel cohérent avec des objectifs bien définis, une stratégie claire et des indicateurs à atteindre. Depuis 2007, le CDSMT donne aux ministères du secteur de l'Agriculture (comme tous les autres ministères techniques) la responsabilité de formuler des demandes d'allocations de ressources budgétaires en les justifiant dans le cadre de la politique du secteur mise en œuvre. Le système a des faiblesses. L'application du CDSMT n'a pas été précédée d'une analyse reliant les performances du secteur aux dépenses publiques, qui y ont été engagées ou qui le seront à moyen et long terme. Les projets et programmes ne sont pas sélectionnés à partir d'un ensemble de critères homogènes garantissant la comparabilité de leur méthodologie d'évaluation des coûts ou des impacts économiques, environnementaux ou sociaux. De fait, les dépenses continuent d'être évaluées et budgétisées comme par le passé, aux services votés réévalués s'ajoutant éventuellement des mesures nouvelles pour les dépenses de fonctionnement, alors que pour les dépenses de capital, la continuation des projets et programmes en cours d'exécution et les nouvelles IP laissent peu de place à de

nouveaux projets sur financement interne. Cette pratique du budget de moyens et non de résultats n'est pas encore modifiée par l'application du CDSMT. Un important écart existe entre les budgets soumis dans les CDSMT et les budgets approuvés issus des arbitrages du MEF et de la Primature, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Une autre faiblesse du CDSMT est le fait qu'il n'est pas réellement sectoriel, ne concernant que les dépenses de fonctionnement et les projets et programmes d'investissement sous la tutelle d'un ministère. Cette lacune devrait être corrigée pour répondre à l'exigence sectorielle et non ministérielle du CDSMT. Le CDSMT est davantage perçu par les ministères dépensiers comme un moyen de maximiser l'obtention de ressources auprès du MEF, alors qu'il est à l'origine un outil de détermination de celles disponibles et d'allocation de ces dernières sur la base des politiques et priorités du Gouvernement clairement déclinées. Il permet d'assurer une prévisibilité des ressources, mais il ne garantit pas tout seul la répartition rationnelle de ces dernières entre les sous-secteurs, ou entre les projets et programmes. 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.

Tableau 3.1: Écarts entre projets de budget et budgets alloués sur ressources internes (en million de francs)

Sous-secteur	2006-2008			2007-2009			2008-2010			2009-2011		
	Crédits prévus en 1ère année du CDSMT	Crédits alloués après arbitrage	Écart	Crédits prévus en 1ère année du CDSMT soumis au MEF	Crédits alloués après arbitrage	Écart	Crédits prévus en 1ère année du CDSMT soumis au MEF	Crédits alloués après arbitrage	Écart	Crédits prévus en 1ère année du CDSMT soumis au MEF	Crédits alloués après arbitrage	Écart
Agriculture		114 640		117 330	94 820	22 510	52 900	80 980	-28 080	237 980	81 960	156 020
Élevage		6 740		24 740	8 360	16 380	25 920	9 900	16 020	11 060	10 690	370
Économie maritime		10 570			8 550		27 900	13 050	14 850	9 140	13 950	-4 810
Environnement	33 280	24 200	9 070	91 720	24 870	66 850	33 530	32 330	1 200	33 550	27 670	5 880
Total		156 150			136 600		140 250	136 250	3 990	291 730	134 270	157 450

Sources : Budgets et CDSMT des ministères suivants : MA, MEM, ME, ME

49. **Le Programme national d'investissement agricole (PNIA) et le Plan d'investissement (PI) fournissent un nouveau cadre de cohérence des dépenses publiques dans le secteur.** Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) adopté en 2002 constitue le volet agricole du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui est la vision globale du développement du continent. En Afrique de l'Ouest, le PDDAA est mis en œuvre à travers la Politique agricole commune de la CEDEAO (ECOWAP). Il s'inscrit en bref dans la perspective d'une agriculture moderne et durable, productive et compétitive sur les marchés intra-communautaires et internationaux, fondée sur l'efficacité et l'efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles, grâce à l'implication du secteur privé. Rompant avec les pratiques habituelles en matière de programmation des dépenses publiques, l'élaboration du Programme national d'investissement (PNIA) dans le cadre du PDDAA a permis au secteur de l'agriculture de se fixer un double objectif de croissance de 7% par an et de réduction de l'incidence nationale de la pauvreté à 17% à l'horizon 2020. Le volume de dépenses publiques totales nécessaires pour atteindre ces objectifs a été estimé et réparti entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses de capital. Les contributions aux objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté étant les critères clefs de l'allocation inter sous-sectorielles des ressources, les objectifs assignés à chaque sous-secteur en termes de production, de productivité sont en cohérence avec le niveau de dépenses publiques devant lui être allouées. Le but du PI est de faire franchir au secteur des pas décisifs en matière de planification en procédant à une allocation inter- et intra-sectorielle des dépenses publiques sur la base d'objectifs définis et appliqués à l'ensemble des sous-secteurs. Un défi majeur est l'utilisation du PNIA et du PI pour définir les CDSMT des départements ministériels du secteur, de l'habilitation du PNIA, du PI et Cadre Stratégique Décennal comme instrument d'élaboration des CDSMT.

50. **Les ministères du secteur peuvent améliorer leur processus de préparation des budgets et leurs négociations avec le MEF.** Les ministères du secteur 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 œuvre et la qualité de leur CDSMT. Ces améliorations consistent à utiliser les mêmes critères pour classer leurs priorités, à s'engager sur des résultats partagés avec l'ensemble des acteurs privés comme publics, à fournir une description détaillée des estimations des coûts, et à identifier les limites de leurs responsabilités quant à l'atteinte de leurs objectifs si les moyens matériels, humains ou financiers sollicités ne sont pas alloués. Dans le cadre du nouveau processus budgétaire, il est désormais possible d'établir un lien plus étroit entre les investissements programmés et les plafonds de crédits fixés par le MEF et de déterminer comment les dépenses de capital changeront en fonction des hausses ou baisses de ces plafonds avant ou après la promulgation de la loi de finances. Une autre voie d'amélioration est l'utilisation du Plan d'investissement (PI) dans l'élaboration du CDSMT afin d'établir une articulation entre les objectifs officiels de politique, les programmes d'action prioritaires, la préparation du budget d'investissement, les négociations, et les échanges avec les parlementaires. Le PI, défini sur un horizon moyen terme (cinq ans) nécessaire pour la prise de décisions d'investissement, a identifié les investissements nécessaires pour accompagner le secteur de l'agriculture sur une trajectoire de croissance de 7% et réduire l'incidence de la pauvreté nationale à 17% en 2020. Une option serait d'améliorer la préparation des budgets des ministères du secteur en faisant élaborer des CDSMT plus réalistes et

justifiés par des projets et programmes d'investissement dont la faisabilité économique, financière et technique est avérée.

3.3 EXÉCUTION DU BUDGET

51. **L'exécution du budget démarre après le vote de la loi de finances. Sa promulgation, la prise du décret de répartition des crédits, et la mise en place de ceux-ci est un parcours difficile comportant de nombreux obstacles.** Des groupes de réflexion réunissant des experts des ministères du secteur ayant une grande expérience dans la gestion budgétaire ont permis d'identifier les problèmes qui entravent une mobilisation ordonnée des ressources publiques et déteignent négativement sur les performances du secteur. Les principales difficultés rencontrées dans l'exécution du budget se situent à plusieurs niveaux : i) la non maîtrise et le non respect de la réglementation en vigueur ; ii) les contraintes financières de l'Etat conduisant à de fréquents réaménagements et ponctions budgétaires ; iii) la durée très courte de la période où des décaissements sont possibles ; et iv) la faible maîtrise des procédures de passation des marchés publics. Si certains de ces facteurs relèvent des ministères techniques, d'autres sont imputables au MEF et à la Présidence.
52. **La non maîtrise et le non respect de la réglementation allongent les délais de passation des marchés publics et donnent lieu à beaucoup d'échanges de correspondances entre les administrations, les projets et la Direction de contrôle des marchés publics (DCMP).** Il s'agit essentiellement de la réglementation sur les marchés publics (Décret 2007-545 du 25 avril 2007). Ce texte inspiré des standards internationaux impose des contraintes de procédures dans la gestion des deniers publics que l'on cherche parfois à contourner pour accélérer l'exécution des activités. Ainsi, pour éviter la procédure de passation de marchés, il est souvent procédé au fractionnement des montants des prestations qui permet de recourir à des demandes de renseignements de prix (DRP) et non à des appels d'offres. Cette pratique ne garantit pas une cohérence dans les prestations et très souvent, les services de contrôle se rendent compte des subterfuges ainsi utilisés et rejettent les propositions d'engagement, ce qui constitue des blocages dans le déroulement des prestations. Une meilleure connaissance de ces procédures permettrait de démarrer suffisamment tôt les procédures d'utilisation des ressources budgétaires (élaboration de dossiers d'appels d'offres (DAO), plan de passation des marchés) et de respecter la réglementation sur les marchés publics pour éviter les pertes de temps entre les ministères et les organes de contrôle (DCMP et Agence de régulation des marchés publics (ARMP)).
53. **Les contraintes financières de l'État conduisent à de fréquents blocages des propositions d'engagement.** Il s'agit des tensions de trésorerie dont la persistance depuis la fin 2006 a entraîné des blocages dans la réalisation des activités des services administratifs et des projets de développement. Depuis cette année, un net ralentissement de la croissance du PIB est enregistré entraînant un tassement des recettes budgétaires. L'impact sur les budgets de ministères dépensiers, d'une façon générale, est le net ralentissement de leur rythme d'exécution, leurs propositions d'engagement des dépenses étant fréquemment bloquées par le MEF à travers le SIGFIP.

54. **Les nombreux réaménagements budgétaires déstabilisent les activités des ministères du secteur.** Le budget voté fait l'objet de beaucoup de modifications au niveau des allocations. Pour faire face à des besoins de dépenses non planifiées, donc non prévues dans la loi de finances, des virements de crédits sont effectués par des prélèvements sur les dotations de certaines lignes budgétaires lesquels sont réaffectés à d'autres lignes de dépenses et/ou d'autres projets non encore inscrits dans le BCI. Ces modifications peuvent être demandées par les ministères eux-mêmes ou effectuées par le MEF sans les aviser, ce qui est plus déstabilisant puisque c'est au moment où ils font des propositions de dépenses qu'ils se rendent compte que leurs crédits ont subi des ponctions. Une discipline budgétaire respectant mieux les prévisions budgétaires votées par le Parlement contribuerait à réduire les fortes incertitudes qui entourent l'exécution budgétaire.
55. **Les ponctions peuvent réduire brutalement les ressources disponibles pour les administrations et projet du secteur.** Les ponctions sont des prélèvements de grande ampleur souvent opérés sur tous les secteurs, pour adapter les dépenses aux recettes quand les prévisions d'encaissement ont drastiquement baissé ou pour financer d'autres urgences. Réaménagements et ponctions budgétaires se traduisent par des engagements de dépenses sans couverture budgétaire, créant des dettes payées au cours de l'année suivante sur les crédits des projets, ce qui en réduit la performance. En 2008, par exemple, sur un BCI tablant sur 429 milliards FCFA, des ponctions s'élevant à 175 milliards ont été effectuées. Ces ponctions paralysent les services administratifs et beaucoup de projets dans le secteur. Si les ministères du secteur ne peuvent s'opposer aux ponctions, ils peuvent cependant engager des discussions avec le MEF pour l'amener à améliorer ses méthodes de prévisions des recettes publiques et à observer une certaine discipline en matière d'engagements non budgétisés. La Présidence comme la Primature pourraient être sensibilisées sur les effets déstabilisateurs des réaménagements et ponctions dans les budgets des ministères du secteur.
56. **La période effective de décaissement est réduite, ce qui affecte l'exécution ordonnée des activités.** L'année budgétaire va du 1^{er} janvier au 31 décembre. Dans la pratique, elle débute en février, voire en début mars. Aucun engagement n'est fait avant cette période car les ministères attendent, sans y être contraints par la loi, la notification écrite de leur budget par le MEF pour pouvoir commencer à exécuter leurs dépenses. La clôture des propositions d'engagements nouveaux intervient généralement début novembre, soit deux mois avant la fin de l'année budgétaire. Au total, on décompte quatre mois où aucune nouvelle dépense n'est initiée. Les ministères ne profitent pas de ces délais pour commencer les procédures administratives d'élaboration des DAO. Il s'ensuit que les marchés de l'année sont passés quatre voire six mois après le début de l'exercice. Ces différents retards se conjuguent pour réduire le temps effectif pendant lequel les activités peuvent se dérouler normalement. Les ministères du secteur pourraient aisément allonger la période effective d'exécution budgétaire en prenant toutes les dispositions requises pour enclencher suffisamment tôt les procédures administratives préalables à l'engagement des crédits et permettre aux services dépensiers de soumettre des propositions d'engagement et des dossiers d'ordonnancement auprès des COF.
57. **Les lois de finances rectificatives apportent des ressources additionnelles au secteur, mais elles sont élaborées sans la participation active de ses ministères.** De

2005 à 2009, des lois de finances rectificatives (LFR) ont été votées chaque année. Le tableau 3.2 montre les variations apportées aux budgets initiaux des départements ministériels du secteur ayant bénéficié de ressources budgétaires additionnelles dans ces lois de finances, majoritairement (99%) pour faire face à des dépenses d'investissement. Les LFR ont donc été favorables au secteur. Il est notable que leur procédure d'élaboration est différente de celle pour la loi de finances initiale (LFI). Le MEF l'élabore sans la participation active des services techniques des sectoriels. Il n'y a ni lettre circulaire, ni conférences budgétaires. Les LFR interviennent pour couvrir les dépenses dans la limite des ressources budgétaires dégagées et les besoins sectoriels supplémentaires nés des engagements présidentiels, et des ajustements urgents pris en compte et non dotés de crédits par la LFI. Le MEF procède aux ponctions des crédits non engagés pour rétablir l'équilibre.

Tableau 3.2 : Variations des budgets du secteur dues aux lois de finances rectificatives, en millions de FCFA, 2005-2009

Année	Ministère	LFI	LFR	Total	Dont	
					Fonctionnement	Investissement
2005	MA	119 555	8 900	128 455		8 900
	MEL	9 055	900	9 955		900
Total		128 610	9 800	138 410	0	9 800
2006	MEM	10 565	750	11 315		750
	MABCA	65 107	11 700	76 807		11 700
	MEL	6 744	1 500	8 244		0
Total		82 417	13 950	96 367	0	12 450
2007	MAHRSA	67 328	3 400	70 728		3 400
	MEL	8 295	250	8 545		250
Total		75 623	3 650	79 273	0	3 650
2008	MEM	4 726	3 352	8 077		3 352
Total		4 726	3 352	8 077		3 352
2009	MEM	17 338	174	17 512	174	0
	MAPB	81 903	57	81 960	57	0
	MENV	27 595	76	27 670	76	0
	MEL	10 635	55	10 690	55	0
Total		137 471	362	137 832	362	0
Total 2005 à 2009		428 847	31 114	459 959	362	29 252

Sources : Lois de finance du Sénégal, 2005-2009.

58. Les procédures de lancement des projets allongent les délais de démarrage, renchérissent les coûts, en définitive créent un environnement non favorable à l'exécution des projets agricoles. Les étapes suivantes doivent être franchies pour le démarrage effectif d'un projet, une fois que l'accord de financement est signé avec un bailleur :

- a. mise en vigueur : saisine par le MEF de la Cour suprême pour la consultation juridique sur la conformité des clauses de la convention de financement avec la constitution ;

- b. mise en place organe de pilotage et unité de gestion : prise d'un arrêté créant le pilotage et l'unité de gestion du projet ;
- c. recrutement coordonnateur et personnel clé : prise d'un arrêté de nomination du coordonnateur du projet et mise en place de son équipe ;
- d. levée des conditions de décaissements ;
- e. ouverture d'un compte spécial et d'un sous-compte, dépôt des spécimens de signature des agents devant mouvementer ces comptes, atelier de lancement, affectation de locaux par le Gouvernement, etc.

Tableau 3.3 : Durée des différentes étapes de la procédure de lancement de projets

Nom du projet	approbation du financement par le bailleur de fonds	signature de l'accord de financement	mise en vigueur de l'accord de financement	Délai entre signature et mise en vigueur	Date du 1 ^{er} décaissement	Délai entre mise en vigueur et 1 ^{er} décaissement	Délai entre signature et 1 ^{er} décaissement
PAPIL	10/2003	12/2003	09/2004	9 mois	12/2005	15 mois	24 mois
PADER BA	04/2001	11/2001	07/2002	9 mois			
PADER CA	10/2005	11/2005	03/2006	5 mois	08/2006	5 mois	10 mois
PROMER II	08/2005	06/2005	01/2006	7 mois			
PRODA M II	04/2003	04/2003	11/2003	8 mois			
PAFA		10/2008	02/2010	17 mois	11/2010	9 mois	36 mois

Sources : MA, DAPS.

59. **Le tableau ci-dessus indique l'écart moyen entre les dates de signature et celles de mise en vigueur observé sur un échantillon de projets.** Il est de neuf mois et demi en moyenne, ce qui est long dans la vie d'un projet. À ces trois trimestres s'ajoutent le délai pour installer les organes de pilotage et les unités de gestion, pour recruter le coordonnateur et le personnel clé, et pour effectuer le premier décaissement, un projet peut prendre plus de deux ans entre la date de signature et son démarrage effectif. L'augmentation des coûts, qui s'ensuit, peut compromettre l'exécution de l'ensemble des activités programmées.

Tableau 3.4: Exemples de situation de contrats signés dans le cadre des projets d'infrastructures de développement rural

Nom du projet	Date de démarrage du projet	Date d'achèvement du projet	Nombre de Contrats signés dans le cadre du projet	Durée moyenne d'un contrat	Montant moyen d'un contrat	Nombre de contrats sans risque
PAPIL	01/11/2005	31/12/2011	16 contrats de travaux choisis	187 jours	1 488 400 412	12
PDMAS	06/03/2007	31/12/2012	22 contrats de travaux et prestations dans conventions		2 808 290 792	
PADERCA	24/08/2006	31/12/2012	80 décaissements : 76 paiements directs et 4 FR	48 jours	1 700 000 UC/BAD	
PRODAM						
PADERBA	11/07/2002	31/12/2010	11 demandes de paiement traitées en marché de prestation en 2009	15 jours (délai requis 60 jours)	275 783,35 UC/BAD	

Sources : MA, DAPS

- 60. Après le démarrage, d'autres sources d'inefficience technique retardent l'exécution des contrats, particulièrement dans les projets d'infrastructures. Un comité de réflexion a été organisé autour des inefficiences qui entravent le fonctionnement normal des projets d'infrastructures.** Plusieurs facteurs concourent à engendrer des retards dans l'exécution des contrats d'infrastructures: a) le manque de maîtrise des procédures en matière de gestion fiduciaire (demandes de paiements) dû à des retards dans la confection de manuels de procédures administratives, financières et comptables ;
- b) les changements dans les orientations de certains projets entraînant des mises à jour dudit document qui prennent du temps (affectant, par exemple, les projets PSAOP II , PDMAS, PAPIL);
 - c) le retard dans le renouvellement des fonds de roulement;
 - d) les lenteurs dans le visa des chèques d'appel de fonds effectués auprès du Trésor (SAED, SODAGRI);
 - e) les lourdeurs dans les procédures de passation des marchés (DCMP, ARMP);
 - f) le manque de dynamisme de l'équipe de gestion;
 - g) la dépréciation de la devise du bailleur (PDRM, PIV de Bakel);
 - h) l'absence de supervision directe par le bailleur;
 - i) l'absence de synergies dans les interventions des partenaires techniques et financiers;
 - j) l'instabilité du personnel du projet (PADERBA, PDMAS et PAPIL);
 - k) l'ancrage institutionnel inadéquat (PADERBA); et
 - l) les inscriptions de travaux dans la contrepartie de l'État (PADERCA).

3.4 SUIVI BUDGÉTAIRE

61. **Chaque ministère du secteur de l'agriculture dispose d'une structure de suivi des dépenses de fonctionnement de ses services et une autre chargée du suivi de l'exécution technique et financière.** Les rapports de performance sont les instruments du suivi budgétaire. Deux structures assurent le suivi de l'exécution technique et financière. Le suivi de l'exécution budgétaire distingue le suivi des dépenses de fonctionnement et celui des dépenses de capital. Le premier est effectué par la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) ou le Service de l'Administration générale et de l'Équipement (SAGE) selon le ministère. Le suivi de l'exécution technique et de l'évaluation des projets et programmes en cours sont du ressort des structures chargées des études et de la planification pour les volets à la fois technique et budgétaire. Au MA, la Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques (DAPS) assume cette fonction en plus de l'élaboration des politiques, de la production des statistiques, de l'orientation des études de faisabilité de nouveaux projets et programmes, etc. Le suivi de tous les projets et programmes et une synthèse sous forme de rapport de performance permettent de consolider l'ensemble des rapports¹. Les rapports de performance sont produits annuellement. Ils présentent les prévisions qui ont été faites pour l'année en cours, les activités qui ont été menées, les réalisations obtenues, les écarts entre les objectifs et les réalisations, le niveau d'exécution des dépenses, l'efficacité et l'efficience des dépenses et la justesse du ciblage, les explications des écarts entre les résultats attendus et les résultats obtenus. Ces rapports servent à réactualiser les prévisions du CDSMT et à préparer le projet de budget de l'année suivante. Ils sont présentés au MEF ainsi qu'au Parlement pendant la période d'examen du projet de loi de finances pour rendre compte de l'utilisation des ressources allouées.
62. **Les rapports de performance sont sous-utilisés.** Les rapports de performances permettent de répondre à la question : Avons-nous réalisé les plans d'actions dont nous sommes dotés et pour lesquels nous avons reçu des allocations dans les délais et la qualité attendus ? Ils documentent l'efficacité et l'efficience de la gestion et permettent de caractériser les performances des agences d'exécution des programmes et projets du secteur. En pratique, ils remplissent partiellement leur but. Ils sont utilisés ni au sein des différents ministères, ni au moment de l'examen des projets de budget par le MEF pour sanctionner positivement ou négativement les administrateurs des contre-performances observées. Enfin, la publication des rapports de performance n'entraîne pas de demandes d'explication quand des objectifs ne sont pas atteints.

1.1 Le suivi budgétaire joue un rôle important dans le cycle budgétaire. En fournissant des informations sur le niveau d'exécution des dépenses de l'année en cours, et des éléments d'appréciation sur la capacité des différents services, projets et programmes à absorber les ressources qui leur sont affectées, le suivi budgétaire permet de réajuster à la hausse ou à la baisse en fonction des performances réalisées, les prévisions de la première année du CDSMT triennal suivant et de préparer le projet de budget de l'année à venir. Pour les projets et programmes bénéficiant d'un financement extérieur, le suivi de l'exécution technique et financière est co-assuré par les bailleurs et l'Etat, ce dernier ne participant aux financements que pour une faible partie (exonération des taxes et d'impôts, émoluments des expert nationaux...) ; les décaissements prévisionnels étant référencés dans le plan de gestion annexé à la convention de financement. Leurs fonctions principales consistent à procéder aux affectations budgétaires en tenant compte des scores affectés aux agences d'exécution, apprécier les déficits d'efficacité des dépenses publiques effectuées par ces dernières, Elles permettent de soulever les questions de capacité d'organisation, d'adéquation entre ressources humaines et les missions affectés, mais surtout de capacité de mises en œuvre.

63. **L'évaluation ex post des projets et programmes de développement est une activité peu systématisée.** Si un suivi des projets en cours est assuré sur une base assez régulière, les évaluations, notamment d'impact, sont rarement conduites et les résultats partagés avec les bénéficiaires et publiés. Dans les rares cas d'évaluation ex post, les résultats ont rarement été incorporés dans l'élaboration de nouveaux projets et programmes. Elles n'ont pas donné lieu non plus à la formation de compétences intra ministères. Quant aux suivis des dépenses de fonctionnement, ils sont hétérogènes en qualité, profondeur et objectivité et se comparent difficilement.
64. **Les revues annuelles du DSRP sont les rares opportunités d'échanges avec les autres secteurs.** Les revues annuelles du DSRP donnent l'occasion aux différents ministères de rendre compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques retenues dans leurs sous-secteurs par le DSRP. Ces exercices ne sont pas conduits selon une méthodologie définie et ne donnent lieu à aucune sanction. Il s'agit plutôt de fournir des informations sur les récents progrès enregistrés et les contraintes auxquelles le sous-secteur est confronté.

4. TENDANCES DES DÉPENSES DANS L'AGRICULTURE

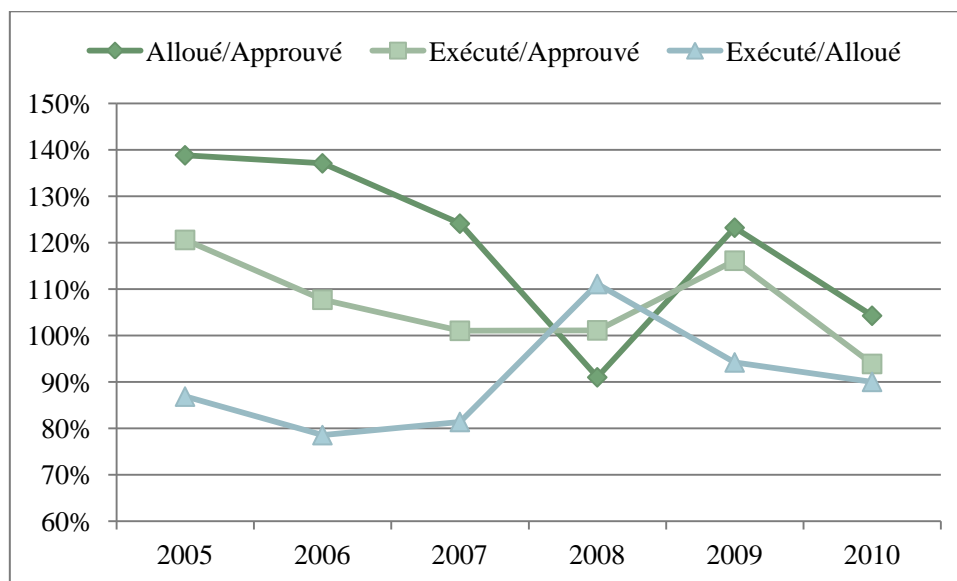
65. **Le volume croissant des dépenses publiques dans l'agriculture traduit l'engagement du Gouvernement en faveur du développement du secteur.** La présente section examine les tendances majeures des dépenses publiques agricoles (DPA) au cours des années 2000 ainsi que les contributions des autres acteurs au financement de l'agriculture. Le niveau des DPA est apprécié en comparant le Sénégal à des groupes de pays ainsi qu'en référence aux engagements pris par les Chefs d'Etat Africains à Maputo en 2005.

4.1 ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOTALES DANS L'AGRICULTURE

66. **La définition du secteur agricole retenue dans la présente RDPA correspond à la Classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) des Nations-Unies.** Elle distingue l'agriculture au sens strict correspondant aux productions végétales, l'élevage, la sylviculture, la pêche, et la chasse. Par ailleurs, sont imputées au secteur les dépenses de formation supérieure dans le domaine agricole (Ecole nationale supérieure ENSAE de Thiès) ou des services rattachés à des institutions ne relevant pas du secteur agricole (hydraulique rurale, pistes de production, etc.).

67. **Les dépenses publiques financées sur budget ont un taux d'exécution élevé.** Une distinction est utile entre a) le budget alloué qui correspond à celui de la loi de finances initiale (LFI) votée par le Parlement avant la nouvelle année budgétaire, b) le budget approuvé qui ajoute au budget de la LFI celui de la loi de finances rectificative (LFR), et c) le budget exécuté qui correspond aux dépenses ordonnancées. Les situations d'exécution budgétaire extraites du Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) fournissent la base de données. Puisque les dépenses de personnel sont en général exécutées à 100%, seuls les budgets de fonctionnement hors salaires et ceux d'investissement sur ressources propres méritent l'attention. Le graphique 4.1 montre l'évolution de trois ratios mesurant les niveaux d'exécution des différents types de budgets. Le rapport entre le budget alloué et le budget approuvé (courbe « losange ») capte l'effet des LFR qui ont réduit les ressources votées par le Parlement pour le secteur de 2005 à 2007. Un changement de tendance s'amorce depuis 2008, les LFR apportant désormais des ressources additionnelles au secteur. La même évolution est observée pour le rapport entre les dépenses exécutées et les dépenses approuvées (courbe « carré »). Si les dépenses exécutées sont moins importantes entre 2005 et 2006, elles sont presque de même niveau que les dépenses approuvées les deux années suivantes et divergent en 2009 en 2010, les dépenses exécutées étant successivement supérieures puis légèrement inférieures à celles approuvées. Le budget exécuté représente environ 90% du budget alloué entre 2005 et 2010, ce taux a augmenté les années suivantes fluctuant entre moins de 110 % et 90%.

Graphique 4.1 Budget agricole, hors salaires et sur ressources propres



Sources : Lois de finances du Sénégal, 2005-2010.

68. **Les ministères du secteur agricole ont été rarement amenés à dépenser exactement le montant du budget voté (LFI et LFR).** Les écarts entre budget exécuté et budget alloué (courbe « triangle ») résultent principalement des tensions de trésorerie auxquelles l'État a dû faire face particulièrement en 2007 et 2008, années au cours desquelles il a procédé à d'importantes ponctions sur les budgets de presque tous les ministères, à la suite de la crise énergétique et alimentaire qui a secoué le monde durant cette période.
69. **Le taux d'exécution des dépenses courantes est plus important que le taux d'exécution des dépenses de capital, mais les sous secteurs de l'agriculture n'ont pas les mêmes taux d'exécution.** Sur la période 2005 à 2010, le budget fonctionnement est exécuté en moyenne à hauteur de 94% contre 89% pour le budget d'investissement (voir annexe 10 et 11). De 2005 à 2010, le sous-secteur agriculture a fait mieux que les autres avec un taux d'exécution de 94%, suivi par la pêche (84%), l'Environnement (75%), et l'Élevage (75%).
70. **En valeur, les dépenses agricoles totales de l'État et des bailleurs ont connu une forte hausse entre 2002 et 2009.** Les dépenses publiques totales, détaillées au tableau 4.1, ont très nettement augmenté en valeur entre 2002 et 2009, passant de 13 milliards de francs en 2002 à plus de 146 milliards de francs CFA en 2009. Cette hausse a été irrégulière selon les années avec une relative constance entre 2005 et 2006. Mais l'effort de l'État a été plus modeste. Sur budget, les DPA sont passées de 13,2 à 97,5 milliards FCFA au cours de la même période. Le tableau 4.2 donne leur répartition par sous-secteur. Certains sous-secteurs sont marqués par le poids prépondérant des PTF dans le financement des projets comme celui de l'élevage.

Tableau 4.1 Évolution des dépenses publiques agricoles par sous-secteur, en millions FCFA, 2002-2009

Année	Nature des dépenses	Agriculture	Pêche	Élevage	Environnement	Hydraulique	Total
2002	Dépenses de personnel	3 690	479		2 346		6 515
	Fonctionnement hors personnel	4 333	88		2 186		6 607
	Investissements ressources État	14				1 223	1 237
	Investissements ressources PTF	22 529	1 119	3 356	11 319	2 405	40 728
2003	Dépenses de personnel	3 632	499		1 501		5 632
	Fonctionnement hors personnel	8 563	605		3 853		13 021
	Investissements ressources État	9 034	909	2 475	1 892	4 088	18 398
	Investissements ressources PTF	22 413	2 450	2 690	1 279	2 445	31 277
2004	Dépenses de personnel	3 723	558	204	1 714		6 199
	Fonctionnement hors personnel	5 123	114	776	3 041		9 054
	Investissements ressources État	18 903	417	1 494	5 717	3 567	30 098
	Investissements ressources PTF	4 436	1 088	1 115	661	3 023	10 323
2005	Dépenses de personnel	1 946	534	774	1 747	68	5 069
	Fonctionnement hors personnel	5 072	882	121	1 789	170	8 034
	Investissements ressources État	29 912	934	2 851	3 563	4 527	41 787
	Investissements ressources PTF	26 382	3 478	3 711	929	10 907	45 407
2006	Dépenses de personnel	2 275	678	899	3 040	75	6 967
	Fonctionnement hors personnel	5 839	868	152	1 796	187	8 842
	Investissements ressources État	24 495	11 649	5 969	3 607	3 679	49 399
	Investissements ressources PTF	25 285	4 130	2 970	100	12 212	44 697
2007	Dépenses de personnel	2 738	806	1 189	3 243	31	8 007
	Fonctionnement hors personnel	5 705	922	118	2 175	64	8 984
	Investissements ressources État	54 483	4 360	6 000	1 025	5 398	71 266
	Investissements ressources PTF	26 728	3 218	7 142	11 136	8 080	56 304
2008	Dépenses de personnel	2 686	857	1 103	3 313	28	7 987
	Fonctionnement hors personnel	5 516	882	355	2 509	58	9 320
	Investissements ressources État	34 734	2 574	3 864	570	3 192	44 934
	Investissements ressources PTF	25 347	6 702	9 121	588	15 686	57 444
2009	Dépenses de personnel	2 500	866	1 094	3 082	26	7 568
	Fonctionnement hors personnel	6 288	1 109	730	4 178	52	12 357
	Investissements ressources État	67 676	4 231	3 431	531	4 387	80 256
	Investissements ressources PTF	37 668	688	3 575	8 335	19 773	70 039

Sources : MEF, Situations d'Exécutions Budgétaires 2002 à 2009.

71. **De 2005 à 2009, la part du secteur agricole dans le budget total exécuté se situe à 9,7% seulement.** La part des dépenses agricoles dans dépenses publiques totales financées sur ressources propres a connu une évolution un peu erratique entre 2005 et 2009. Entre ces deux, la part des dépenses agricole dans les dépenses totales est passée de 9,8% à 10,9%. En tendance, on constate une progression très faible du poids des

dépenses agricoles par rapport aux autres types de dépenses publiques. Cependant, l'évolution prévue dans les budgets votés était plus modeste puisque cette part a baissé de 12,2% à 7,6%. La forte hausse des dépenses agricoles par habitant en FCFA courants entre 1999 et 2009 ne masque pas leur faible niveau (tableau 4.3).

Tableau 4.2: Part du budget agricole dans les budgets alloués et exécutés et le PIB, en %

Ratio	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
budget alloué/budget total voté	12,2	11,6	7,2	8,2	7,6	9,4
budget exécuté/budget total exécuté	9,8	8,9	10,7	8,0	10,9	9,7
budget alloué/PIB	3,5	3,2	2,0	2,3	2,3	2,7
Budget/PIB	2,2	2,3	2,8	2,1	2,8	2,4

Sources: MEF, Direction du Budget/Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor, ANSD.

Tableau 4.3: Dépenses publiques agricoles par habitant rural, en FCFA, 1994-2009

Année	Dépenses/tête
1999	9 310
2000	2 013
2001	8 841
2002	9 258
2003	11 252
2004	8 942
2005	15 709
2006	16 787
2007	21 533
2008	17 386
2009	24 117

Source : ANSD

72. **Le Sénégal se rapproche des engagements pris à travers la Déclaration du Sommet de l'Union africaine sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique, adoptée à Maputo en juillet 2003.** Cette Déclaration contient l'engagement de mettre d'urgence en œuvre le Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), ainsi que d'adopter des politiques saines de développement agricole, et d'accroître les ressources budgétaires destinées à leur mise en œuvre. Les Gouvernements s'engagèrent alors à allouer au moins 10% de leurs budgets nationaux au développement agricole et rural et à la sécurité alimentaire, dans un délai de cinq ans. Il est difficile d'estimer le niveau optimal de dépenses publiques à privilégier dans un pays pour appuyer le secteur agricole. Le seuil de 10% ne peut être qu'indicatif. Même si le Sénégal a légèrement dépassé les 10% de son budget dans l'agriculture en 2007 et 2009, on note cependant que le pays n'a pas encore atteint l'objectif de Maputo si on considère la moyenne sur la période 2005-2009. Le

contexte sahélien de son agriculture requiert un niveau d'effort plus élevé afin de faire de faire face aux nombreux risques auxquels elle est soumise actuellement.

73. **La part du budget agricole dans le budget total est supérieur à la santé, mais inférieure à l'éducation.** L'intérêt porté à l'agriculture par l'État peut être comparé à celui de secteurs prioritaires comme la santé et l'éducation. Tableau 4.4 montre un arbitrage plus favorable à l'agriculture qu'à la santé sur l'ensemble de la période 2005-2009. En revanche, le secteur de l'éducation est privilégié, quoique de moins en moins.

Tableau 4.4: Part de trois secteurs (agriculture, santé, éducation) dans le budget total exécuté, en %, 2005-2009

Ratio	2005	2006	2007	2008	2009
	9,8	8,9	10,7	8,0	10,9
Santé	6,0	5,4	4,2	6,6	4,9
Éducation	18,3	16,6	10,9%	13,6	4,4

Sources : ANSD, Comptes nationaux 2005-2009.

74. **La part du budget agricole dans le PIB est faible, s'élevant à 2,8% en 2009.** Entre 2005 et 2009, on observe une augmentation légère de la part du budget du secteur agricole par rapport au PIB (Annexe 12), passant de 2,2% à 2,8%, ce qui paraît encore très faible puisque près de 54% de la population est encore rurale. De plus, le même diagnostic ressort du tableau 4.5 qui compare ce ratio à la moyenne des pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine. Même si la période étudiée est antérieure à celle des valeurs données au tableau 4.5 pour le Sénégal, son effort est nettement en deçà de celui de la moyenne des pays en développement et même de l'Afrique. Ainsi, en 2002, pour un groupe de 17 pays africains, les dépenses publiques consacrées à l'agriculture représentaient 6,7% du PIB. A la même date, elles s'élevaient à 10,5% du PIB pour l'ensemble des PED. Un relèvement du taux de pression fiscale -actuellement inférieur à 20% du PIB-, une politique du ressort du MEF, permettrait d'allouer davantage de ressources publiques à l'agriculture. Elle devrait s'accompagner d'une augmentation de la part du secteur dans le budget afin de lui assurer un niveau de financement plus adéquat.

Tableau 4.5: Part des dépenses publiques agricoles dans le PIB, en %, 1980 à 2002

Continent	1980	1990	2000	2002
Afrique (17 pays)	7,4	5,4	5,7	6,7
Asie (11)	9,4	8,5	9,5	10,6
Amérique Latine (16)	19,5	6,8	11,1	11,6
Tous les pays en développement	10,8	8,0	9,3	10,5

Source: Fan and Saurkar (2006).

75. **En comparaison aux autres pays de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), le niveau d'effort financier en faveur de l'agriculture ne place pas le Sénégal dans le groupe de tête.** Comme le montre l'annexe 12, entre 2005 et 2008, les parts de l'agriculture dans le budget total exécuté et le dans PIB ont été plus faible pour le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Togo que celle du Sénégal. Mais le Burkina Faso, le Mali et le Niger consacrent relativement plus de ressources

budgétaires à leurs agricultures. L'effort budgétaire de ces pays en faveur du secteur agricole a donc été plus important que celui du Sénégal. Le même classement est observé lorsque les DPA sont rapportées au PIB (Annexe 12).

Tableau 4.6: Dépenses agricoles par habitant rural dans quelques pays africains, en dollars US

Pays	2006	2007
Sénégal	38	48
Mali	21	29
Malawi	15	14
Nigéria	35	
Ouganda	4	5
Soudan	39	60

Source : Estimations d'après Banque Mondiale, WDI

76. **Le niveau d'investissement public en faveur de l'agriculture n'est pas suffisant comparé au poids du secteur agricole dans l'économie du pays.** Le fait de consacrer au secteur agricole un pourcentage donné d'un budget est un bon indicateur de l'attention que lui accorde un Gouvernement, mais il faut également tenir compte de son poids dans l'économie. L'indice d'orientation agricole, qui est le rapport entre la part de l'investissement agricole dans les investissements publics et la part de l'agriculture dans le PIB, permet de voir dans quelle mesure les dépenses gouvernementales pour l'agriculture traduisent l'importance du secteur dans l'économie. Lorsque l'indice est inférieur à l'unité, alors les dépenses publiques dans le secteur sont plus importantes que ce qu'il rapporte à l'économie. Plus l'indice est élevé, plus les dépenses en faveur de l'agriculture correspondent à la part de l'agriculture dans le PIB. Le tableau 4.7 montre la part que le Sénégal consacre à l'agriculture dans les dépenses publiques totales, et la part de l'agriculture dans le PIB total. L'indice d'orientation agricole est inférieur à 1 puisque les dépenses publiques agricoles sont inférieures à la contribution du secteur au PIB. L'évolution du ratio montre toutefois une augmentation régulière des dépenses publiques agricoles sous l'effet du lancement de la GOANA en 2008. Pour les autres années, à l'exception de 2007, pour un point de pourcentage de contribution de l'agriculture au PIB, l'État a retransféré seulement environ un demi-point au secteur. Si la comparaison de cet indice à ceux d'autres pays africains place le Sénégal en bonne position (tableau 4.8), cela est dû à la faiblesse du poids de son agriculture dans la valeur ajoutée globale du pays.

Tableau 4.7: Part des dépenses agricoles publiques dans le budget exécuté et celle du PIB agricole dans le PIB total

	2005	2006	2007	2008	2009
Budget agricole exécuté/budget total (A)	9,8	8,9	10,7	8,0	10,9
PIB agricole/PIB total (B)	16,9	16,3	13,6	15,1	13,7
Indice d'orientation agricole (A/B)	0,58	0,55	0,79	0,53	0,80

Source : Direction du Budget/Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor/ANSD.

Tableau 4.8: Indice d'orientation agricole (IOA) de certains pays africains en 2007

Pays	IOA
Sénégal	0,79
Bénin	0,20
Burkina Faso	0,49
Côte d'Ivoire	0,09
Togo	0,18

Source : Direction du Budget/Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor/ANSD, FAOSTAT.

77. **Les DPA de fonctionnement sont concentrées sur la capitale.** Les dépenses récurrentes hors salaires sont concentrées dans les administrations centrales, les services des régions recevant en moyenne moins de 20% (Tableau 4.9).

Tableau 4.9: Dépenses agricoles de fonctionnement hors salaires votées par région, en million FCFA, 2005-2010

Région	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dakar	184	204	273	281	278	244
Diourbel	59	82	109	119	140	102
Fatick	81	114	135	153	173	131
Kaolack	107	141	170	185	252	171
Kolda	86	115	134	140	181	131
Louga	86	107	140	144	186	133
Saint-Louis	182	257	302	341	454	307
Tambacounda	120	230	242	249	370	242
Thiès	114	203	236	246	311	222
Ziguinchor	210	255	309	299	340	283
Matam	127	157	166	189	226	173
Total régions (A)	1 356	1 865	2 216	2 346	2 911	2 139
Central	8 198	9 181	9 550	10 098	10 830	9 572
Sénégal (B)	9 8554	11 046	11 766	12 444	13 741	11 711
A/B en %	14	17	19	19	21	18

Source: SIGFIP/MEF, 2005-2010.

4.2 DÉPENSES FISCALES

78. **Les dépenses fiscales sont devenues un des principaux instruments de politique économique du Gouvernement.** Les dépenses fiscales sont des dispositifs dérogatoires fiscaux qui visent à corriger des imperfections du marché ou à opérer des transferts sociaux indirects. Elles sont devenues un des instruments d'intervention économique et sociale les plus importants de l'État. Elles recouvrent des techniques très variables, allant des exonérations (montants exclus de la base d'imposition) aux crédits d'impôts (montants déduits de l'impôt dû), en passant par les divers aménagements du calcul de l'impôt, notamment les déductions (montants déduits du revenu de référence pour obtenir la base imposable) ou les réductions de taux (taux

d'imposition réduit appliqué à une catégorie de contribuables) ainsi que les reports d'impôt (allègement sous forme de délai de paiement).

79. **Les dépenses fiscales dans le cadre de la GOANA s'élèvent à plus de 20 milliards de francs en 2008.** En 2008 des mesures de dépenses fiscales ont été prises sous forme de suspension de taxes indirectes (TVA) au cordon douanier afin de juguler la forte inflation importée dans un contexte de hausse généralisée des prix des produits alimentaires sur les marchés mondiaux. Ces mesures ont porté à la fois sur les produits agricoles importés (riz, farine de blé, maïs, etc.) que sur les intrants agricoles (tableau 4.10). Au total, elles ont généré plus de 20 milliards de F CFA de dépenses fiscales imputables au secteur agricole soit près de 38% de la TVA collecté sur les importations de riz et de blé (tableau 4.11).

Tableau 4.10: Mesures de dépenses fiscales prises en 2008 ayant un impact sur le secteur agricole

Dépenses fiscales de droit commun relatives aux taxes indirectes	Référence au Code Général des Impôts
Les importations de biens dont la livraison est exonérée de la TVA	Article 289
Les livraisons de semences, engrais, produits phytosanitaires, aliments de bétail, reproducteurs de pure race, œufs à couvrir, poussins dits d'un jour, etc entrant directement dans un cycle de reproduction végétal ou animal	Article 289

Source : MEF

Tableau 4.11 : Dépenses fiscales, en milliards FCFA, 2008

Type de dépenses fiscales	Montant
Exonération TVA sur riz et farine	10,9
Exonération TVA / Ventes locales aliments bétail, volaille, etc.	9,6
TVA au cordon douanier sur Riz et Blé	56,9
Total	77,4

Source : MEF

80. **Dans le cadre de la mise en œuvre de la GOANA d'autres mesures d'exonération fiscales, non encore évaluées, ont été prises.** Le champ couvert par la loi n° 2008-45 du 3/9/2008 (tableau 4.12) est vaste. Qu'il s'agisse des droits de douane, de la TVA ou de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement a renoncé à la perception de recettes sur les dépenses allant des aménagements hydro-agricoles aux revenus tirés de l'activité agricole en passant par les dépenses d'investissement et d'acquisition des intrants. Une évaluation du coût de ces mesures donnerait une estimation plus exhaustive des dépenses fiscales dans le secteur agricole.

Tableau 4.12: Mesures de dépenses fiscales relatives aux régimes dérogatoires au droit commun dans le cadre de la GOANA

Type d'exonération	Référence de la loi
Exonération de TVA sur les acquisitions de matériel agricole, semences, engrais, produits phytosanitaires, aliments de volailles et de bétail, animaux reproducteurs de race pure, œufs à couver, poussins dits d'un jour entrant dans un cycle de production végétale ou destinées aux activités de la GOANA	Loi n° 2008-45 du 3/9/2008 (GOANA)
Exonération de droits de douane sur les acquisitions de matériel agricole, semences, engrais, produits phytosanitaires, aliments de volailles et de bétail, animaux reproducteurs de race pure, œufs à couver, poussins dits d'un jour entrant dans un cycle de production végétale ou destinées aux activités de la GOANA	Loi n° 2008-45 du 3/9/2008 (GOANA)
Exonération d'impôt sur les revenus tirés de la GOANA pour une durée de 5 ans	Loi n° 2008-45 du 3/9/2008 (GOANA)

Source : MEF.

4.3 DÉPENSES DES ONG

81. **Les dépenses des ONG ont augmenté de 2003 à 2007.** Les ONG jouent un rôle important en matière d'appui au développement du secteur agricole. 112 ONG interviennent dans le secteur agricole. Malgré un ralentissement en 2005, leurs dépenses ont fortement augmenté depuis 2003. Les ONG interviennent principalement dans le renforcement des capacités et le soutien des activités productives (tableau 4.14). L'appui des ONG dans les projets environnementaux ainsi que dans l'équipement des acteurs du secteur agricole n'est pas aussi à négliger. Respectivement 53% et 49% des ONG interviennent dans ces deux domaines. L'assistance technique et financière des ONG ne se limite pas aux domaines identifiés dans le tableau 4.14. En effet presque 50% de ONG portent leurs assistance au développement d'autres domaines du secteur. Le tableau 4.14 indique que la plupart des ONG diversifient leurs appuis. Par exemple, sur les 112 ONG recensées, respectivement 82 et 87 d'entre elles participent aux renforcements de capacités et aux soutiens dans les activités productives. Il s'en suit alors qu'au moins 57 ONG sur les 112 interviennent à la fois dans le renforcement de capacités et le soutien aux activités productives.

Tableau 4.13: Evolution des volumes de financement dans le secteur agricole mobilisés par les ONG, en milliards FCFA, 2003 à 2007

Année	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne annuelle
Montants estimés pour les 112 ONG du secteur agricole	9,81	15,19	12,39	14,33	17,1	13,76

Source : DAPS, ReSAKSS, Etude sur l'évolution du secteur agricole et des conditions de vie des ménages, 2008.

Tableau 4.14: Ciblage des ONG selon le domaine d'intervention

Domaine d'intervention	Renforcement des capacités	Soutien aux activités productives	Infrastructures et équipements	Foresterie-Environnement	Autres*
Nombre d'ONG	82	87	55	59	56
% d'ONG	73	78	49	53	50

* : Santé-culture-artisanat

Source : DAPS/MA, ReSAKSS 2008. NB : une même ONG peut être active sur plusieurs domaines.

82. L'appui des ONG dans le secteur agricole couvre toute les régions du Sénégal mais à des degrés différents. D'après le tableau 4.15 la répartition régionale de l'intervention des ONG est à l'avantage des régions comme Dakar, Saint Louis . Chacune de ces deux régions est appuyer par plus de 50% des ONG. Les régions de Thiès et Kaolack s'en suivent avec respectivement 49% et 48% de l'intervention des ONG. Même si les ONG sont présentes dans toute les régions dans l'accompagnement des projets de développement de l'agriculture, on constate que la répartition régionales des intervention est en défaveurs des régions de Matam et Tambacounda. Avec respectivement une intervention de 23% et 32% des ONG, ces deux régions sont celles qui attirent le moins les ONG.

Tableau 4.15: Implantation régionale des ONG

Région*	DK	TH	DL	LG	FK	KL	SL	MT	TC	KD	ZG
Nombre d'ONG	61	54	45	46	46	53	58	26	35	41	45
% d'ONG	55	49	41	41	41	48	52	23	32	37	41

* DK=Dakar, TH=Thiès, DL=Diourbel, LG=Louga, FK=Fatick, KL=Kaolack, SL=Saint-Louis, MT=Matam, TC=Tambacounda, KD=Kolda, ZG=Ziguinchor

Source : DAPS/MA, ReSAKSS 2008. NB : une même ONG peut avoir plusieurs implantations régionales.

5. COMPOSITION FONCTIONNELLE ET ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES

83. **La contribution des dépenses publiques au développement de l'agriculture est fonction de leur niveau et aussi de leur composition.** La composition des DPA par sous-secteur fournit des renseignements pour améliorer leur allocation.

5.1 ALLOCATION INTRA-SECTORIELLE

84. **La répartition intra-sectorielle des dépenses publiques montre la priorité donnée aux productions végétales.** La répartition intra-sectorielle privilégie les productions végétales aussi bien pour les dépenses récurrentes que les dépenses de capital. L'agriculture de récoltes absorbe environ 60% des dépenses totales entre 2002 et 2009 ; restent 9% pour l'environnement et pour l'élevage, et 8% pour la pêche. La priorité aux productions végétales reflète leur poids prépondérant dans les activités du secteur (en moyenne 53 % de la valeur ajoutée), ainsi que l'effort de réduction des nombreux aléas qui pèsent sur elles, notamment par le développement des cultures irriguées. L'environnement, qui contribue à l'activité économique dans le secteur pour 5 % en moyenne, absorbe une part relativement plus importante des DPA, dû à la volonté de favoriser le développement durable. En revanche, les sous-secteurs de la pêche et surtout de l'élevage, malgré une contribution à l'activité économique du secteur relativement plus importante (respectivement 10,8 % et 31%) se voient allouer une part plus faible des dépenses (respectivement 8% et 9%) bien qu'en augmentation depuis le début de la décade (tableau 5.1).

Tableau 5.1: Répartition des dépenses publiques totales annuelles par sous-secteur, en %, 2002-2004 et 2005-2009

Service	2002 - 2004			2005 - 2009		
	État	Bailleurs	Total	État	Bailleurs	Total
Agriculture	59	59	59	67	51	60
Pêche	4	6	5	9	7	8
Élevage	5	9	7	8	10	9
Environnement	23	16	20	10	8	9
Hydraulique	9	10	9	6	24	14
Total	100	100	100	100	100	100
Dépenses annuelles moyennes en milliards FCFA	32,25	27,44	59,70	74,16	54,78	128,93

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

85. **La répartition sous-sectorielle des dépenses de fonctionnement et de capital fait ressortir aussi le poids prépondérant des cultures.** Les tableaux 5.2 et 5.3 désagrègent respectivement les dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement par sous-secteur. Dans chacune des deux catégories, le poids de l'agriculture de récoltes est prépondérant: 49% des dépenses de fonctionnement entre 2005 et 2009 et 63% des dépenses d'investissement.

Tableau 5.2: Répartition des dépenses publiques annuelles de fonctionnement par sous-secteur, en milliards FCFA et %, 2002-2009

Sous-secteur	Moyenne 2002-2004	Proportion 2002-2004	Moyenne 2005-2009	Proportion 2005-2009
Agriculture	9,69	62	8,11	49
Pêche	0,78	5	1,68	10
Élevage	0,33	2	1,31	8
Environnement	4,88	31	5,37	32
Hydraulique	0	0	0,15	1
Total	15,68	100	16,63	100

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

Tableau 5.3: Répartition des dépenses publiques annuelles de capital par sous-secteur, en milliards FCFA et %, 2002-2004 et 2005-2009

Sous-secteur	2002 – 2004			2005 - 2009		
	État	Bailleurs	Total	État	Bailleurs	Total
Agriculture	56	59	58	74	51	63
Pêche	3	6	5	8	7	7
Élevage	8	9	8	8	10	9
Environnement	15	16	16	3	8	5
Hydraulique	18	10	13	7	24	16
Total	100	100	100	100	100	100
Dépenses annuelles moyennes (en million de francs)	16,58	27,44	44,02	57,53	54,78	112,31

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

86. **Les DPA sont dominées par les dépenses de capital.** Entre 2005 et 2009, 84% des DPA sur fonds budgétaires sont des dépenses de capital. Cette proportion a augmenté par rapport à la période 2002-2004 où elle était de 49% (tableau 5.4).

Tableau 5.4: Répartition des dépenses publiques en fonctionnement et investissements, en % et milliards FCFA, 2002-2004 et 2005-2009

Période	Dépenses sur budget				Dépenses totales (y compris les PTF)			
	Fonctionnement	Investissement	Total (%)	Total (millions FCFA)	Fonctionnement	Investissement	Total (%)	Total (million de francs)
2 002	100	0	100	8 037	26	74	100	30 566
2 003	57	43	100	21 230	28	72	100	43 643
2 004	32	68	100	27 749	27	73	100	32 185
2002 - 2004	51	49	100	57 016	27	73	100	106 394
2 005	19	81	100	36 930	11	89	100	63 311
2 006	25	75	100	32 609	14	86	100	57 894
2 007	13	87	100	62 926	9	91	100	89 654
2 008	19	81	100	42 937	12	88	100	68 284
2 009	11	89	100	76 464	8	92	100	114 132
2005 - 2009	16	84	100	251 866	10	90	100	393 275
2002 - 2009	23	77	100	308 882	14	86	100	499 669

87. La comparaison des tendances des années 2000-2009 avec celles du PI de 2011-2015 confirme une allocation plus favorable aux cultures. Avec le PI, l'élevage va recevoir une part plus élevée de l'investissement agricole (près de 11%) tandis que celle de la pêche diminue nettement par rapport à la période 2000-2004 (4,7% des dépenses agricoles dans le PI). Le Sénégal a élaboré son PNIA pour la période 2011-2015, afin de traduire en actions, d'une part, les options auxquelles il a souscrit, dans le cadre de la Politique agricole commune de la CEDEAO (ECOWAP) et du programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), et, d'autre part, les orientations retenues dans ses documents de politique et de stratégie en cours, et en perspective, pour l'agriculture. Le tableau de l'annexe 13 introduit la répartition prévue des dépenses du PI par sous-secteur. Ainsi, ce sont également les cultures qui devraient recevoir la plus grande part des dépenses de capital puisque 69,2% des coûts du PI concernent ce sous-secteur. L'élevage devrait profiter d'un intérêt plus marqué que dans la première moitié des années 2000, alors que les dépenses prévues pour la pêche seraient proportionnellement plus faibles.

5.2 COMPOSITION FONCTIONNELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES

88. Une désagrégation des DPA selon les fonctions qui exercent une influence décisive dans la croissance agricole permet d'apprécier la capacité des DPA à créer des externalités positives pour le secteur. Les dépenses de fonctionnement et de capital sont analysées dans cette section suivant les principales fonctions dans l'agriculture : administration centrale ou régionale, services d'aménagements hydro-agricoles, services d'approvisionnement en intrants et matériels agricoles, formation agricole, infrastructures physiques, services de conseil et de vulgarisation, recherche agricole, etc.

89. Sur la période 2005-2009, plus de la moitié des DPA sur budget a été utilisée pour financer les achats et la distribution d'intrants agricoles. La répartition fonctionnelle des DPA sur budget en moyenne sur la période 2005-2010 pour les sous-secteurs de l'agriculture est présentée dans les tableaux 5.5 (en montant) et 5.7 (en %). Un poste de dépenses se détache nettement pour le financement des activités agricoles: les services d'approvisionnement en intrants. Avec presque 50% de ses DPA, le Gouvernement a fait de l'accès aux intrants sa principale priorité pour relancer la production agricole. Les infrastructures physiques sont la deuxième fonction privilégiée mais loin derrière puisqu'elle reçoit près de 11%. Le financement des services d'inspection (7,6%) dépasse les aménagements hydro-agricoles (4,1%) dans les dépenses publiques agricoles. Les dépenses administratives tant au niveau central (5,6%) que régional (1,4%) sont relativement faibles. En revanche, les moyens consacrés à la recherche agricole (2,7%), à la formation (0,8%) apparaissent nettement insuffisants même s'ils sont complétés par le financement des services de conseil et de vulgarisation (2,2%).

90. Les sous-secteurs ne privilégient pas les mêmes fonctions dans l'allocation des ressources publiques. Tableau 5.6 montre une répartition fonctionnelle très différente d'un sous-secteur à un autre. Ainsi, le poids très important dans les dépenses totales des services d'approvisionnement en intrants est surtout dû à l'agriculture (62,1%). Pour les autres sous-secteurs, il est nettement moins important, représentant 18,6%

pour la pêche, 15,6% pour l'élevage et 3,7% pour l'environnement. En revanche, le poids des infrastructures physiques est bien plus élevé pour l'élevage, la pêche ou l'environnement (respectivement 30,2%, 30,2% et 23,4%), alors que le MA ne leur consacre que 3,9% de ses dépenses totales. Logiquement, l'élevage et l'environnement privilégient les services d'inspection qui bénéficient respectivement de 19,8% et 38,0% des ressources publiques de ces sous-secteurs. Il faut noter le rôle central de cette fonction dans la protection des ressources animalières et forestières. De plus, le budget du poste « administration centrale » dans les dépenses du Ministère de l'Économie maritime est particulièrement élevé.

Tableau 5.5: Dépenses publiques agricoles annuelles sur budget, par sous-secteur, en millions FCFA, moyenne 2005-2009

Service	Agriculture	Pêche	Élevage	Environnement	Ensemble
Administration centrale	1 682	1 256	384	878	4 200
Administration régionale	1 051	4	18	20	1 093
Communication	27	1	1	31	60
Sociétés de développement rural	3 815	115	174	158	4 262
Formation	284	83	155	43	565
Hydraulique	3 121	0	0	0	3 121
Infrastructures physiques	1 693	1 873	1 847	839	6 252
Protection des végétaux	761	0	0	0	761
Recherches agricoles	2 039	8	0	0	2 047
Services de conseils et de vulgarisation	1 674	5	0	0	1 679
Services d'inspection	5	380	862	4 458	5 705
Conservation des sols	130	0	0	0	130
Statistiques	125	6	0	0	131
Suivi	68	0	0	0	68
Reproduction animale	0	0	249	0	249
Eau et assainissement	7	587	0	437	1 031
Services d'approvisionnement en intrants	35 249	921	997	95	37 262
Autres	3 074	1 920	1 093	549	6 636
Total	54 805	7 159	5 780	7 508	75 252

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

Tableau 5.6: Part des différentes fonctions dans les DPA totales sur budget, par sous-secteur, en%, 2005-2009

Service	Agriculture	Pêche	Élevage	Environnement	Ensemble
Administration centrale	3,26	17,29	8,81	7,49	5,61
Administration régionale	2,04	0,04	0,08	0,07	1,42
Communication	0,05	0,02	0,02	0,05	0,05
Sociétés de développement rural	7,47	0,28	2,77	2,05	5,64
Formation	0,55	1,13	3,08	0,74	0,78
Hydraulique	5,94	-	-	-	4,08
Infrastructures physiques	3,67	30,17	30,22	23,44	10,89
Protection des végétaux	1,48	-	-	-	1,02
Recherches agricoles	3,96	0,11	-	-	2,73
Services de conseils et de vulgarisation	3,25	0,01	-	-	2,24
Services d'inspection	0,01	5,23	19,81	38,00	7,62
Conservation des sols	0,20	-	-	-	0,14
Statistiques	0,22	0,09	-	-	0,18
Suivi	0,11	-	-	-	0,07
Reproduction animale	-	-	3,72	-	0,22
Eau et assainissement	0,01	0,70	-	7,95	1,32
Services d'approvisionnement en intrants	62,16	18,59	15,65	3,73	46,07
Autres	5,62	26,34	15,84	16,48	9,92
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

91. **Les dépenses de fonctionnement sont allouées principalement aux services d'administration et d'inspection tandis que les dépenses d'investissements sont orientées vers les services d'approvisionnement en intrants, ceux produisant les infrastructures physiques et les aménagements hydro- agricoles.** Tableau 5.7 confirme que les dépenses de fonctionnement consacrées aux services d'inspection et à l'administration centrale sont les plus élevées (78% des salaires et 45% des autres dépenses de fonctionnement). Pour les seules dépenses de fonctionnement hors salaires, celles au profit de la recherche agricole (21%), les services de conseil et de vulgarisation (17%) ainsi que d'inspection (20%) sont relativement importantes. En revanche, les dépenses en capital sur budget sont principalement orientées vers les services d'approvisionnements en intrants et matériels agricoles (63%), dont certains ne devraient pas être classés comme dépenses de capital. Les partenaires techniques et financiers investissent autant (58% de leur contribution) sous forme de transferts en capital. Hormis les transferts, les infrastructures physiques (environ 15% des investissements globaux) et les services d'aménagements hydro-agricoles (environ 5% des investissements) sont ceux qui bénéficient de plus d'investissements.

Tableau 5.7: Classement fonctionnel des dépenses publiques agricoles par type de dépenses, en %, 2005-2009

Service	Salaires	Dépenses de fonctionnement hors salaires	Dépenses en capital sur budget	Dépenses en capital sur ressources extérieures
Administration centrale	25,64	24,98	-	-
Administration régionale	13,11	1,39	-	-
Communication	-	0,37	-	-
Sociétés de développement rural	-	3,25	7,17	1,08
Formation	3,36	1,56	0,34	0,52
Hydraulique	0,64	1,12	-	4,56
Infrastructures physiques	-	-	14,37	17,88
Protection des végétaux	3,57	5,33	-	-
Recherches agricoles	0,04	21,48	-	-
Services de conseils et de vulgarisation	0,84	17,00	-	-
Services d'inspection	52,80	20,47	-	-
Conservation des sols	-	1,10	-	-
Statistiques	-	1,38	-	-
Suivi	-	0,57	-	-
Reproduction animale	-	-	0,28	0,59
Eau et assainissement	-	-	1,69	1,32
Services d'approvisionnement en intrants	-	-	62,90	58,63
Autres	-	-	13,25	15,42
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

92. **La répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement diffère peu de l'ensemble des dépenses publiques agricoles car le budget alloué aux intrants absorbe quasiment deux tiers des dépenses de capital.** Tableau 5.8 indique le classement fonctionnel des dépenses de capital sur ressources propres. Étant donné que 85% des DPA sont consacrées aux dépenses en capital entre 2005 et 2009, ce classement est très peu différent de celui des dépenses agricoles publiques totales.

Tableau 5.8: Classement fonctionnel des dépenses de capital sur budget par sous-secteur, en %, 2005-2010

Service	Agriculture	Pêche	Élevage	Environnement	Ensemble
Administration centrale	-	-	-	-	-
Administration régionale	-	-	-	-	-
Communication	-	-	-	-	-
Sociétés de développement rural	0,33	0,10	3,50	3,67	1,07
Formation	0,01	1,04	2,64	0,94	0,52
Hydraulique	6,87	-	-	-	4,56
Infrastructures physiques	4,99	50,58	37,54	42,73	17,88
Protection des végétaux	-	-	-	-	-
Recherches agricoles	-	-	-	-	-
Services de conseils et de vulgarisation	-	-	-	-	-
Services d'inspection	-	-	-	-	-
Conservation des sols	-	-	-	-	-
Statistiques	-	-	-	-	-
Suivi	-	-	-	-	-
Reproduction animale	-	-	5,32	-	0,59
Eau et assainissement	0,01	0,02	-	10,76	1,32
Services d'approvisionnement en intrants	79,58	23,08	19,59	10,00	58,63
Autres	8,21	25,18	31,41	31,90	15,42
Total	100	100,00	100,00	100,00	100,00

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

93. **Les partenaires techniques et financiers (PTF) ont investi principalement dans les services d'approvisionnements en intrants pour le sous-secteur agriculture, et dans les infrastructures physiques pour les autres sous-secteurs.** Tableau 5.9 donne la répartition fonctionnelle des dépenses de capital des partenaires techniques et financiers du Sénégal. Pour les sous-secteurs de la pêche, de l'élevage, et de l'environnement, les PTF ont alloué aux infrastructures physiques environ 40% de leurs investissements durant la période 2005-2010, . En ce qui concerne les cultures, les investissements des bailleurs ont été majoritairement affectés au service d'approvisionnement en intrants. En revanche, les parts affectés à l'hydraulique et aux infrastructures physiques restent relativement faibles (7% et 5% respectivement).

Tableau 5.9: Classement fonctionnel des dépenses de capital financées par les partenaires techniques et financiers par sous-secteur, en %, 2005-2010

Service	Agriculture	Pêche	Élevage	Environnement	Ensemble
Administration centrale	-	-	-	-	-
Administration régionale	-	-	-	-	-
Communication	-	-	-	-	-
Sociétés de développement rural	0,34	0,37	3,49	3,17	0,86
Formation	0,01	1,15	2,39	1,09	0,4

Hydraulique	6,75	-	-	-	5,13
Infrastructures physiques	4,89	39,41	38,61	40,73	13,21
Protection des végétaux	-	-	-	-	-
Recherches agricoles	-	-	-	-	-
Services de conseils et de vulgarisation	-	-	-	-	-
Services d'inspection	-	-	-	-	-
Conservation des sols	-	-	-	-	-
Statistiques	-	-	-	-	-
Suivi	-	-	-	-	-
Reproduction animale	-	-	5,15	-	0,5
Eau et assainissement	0,01	0,95	-	15,45	1,26
Services d'approvisionnement en intrants	80,1	22,69	19,12	11,6	65,1
Autres	7,9	35,43	31,24	27,96	13,54
Total	100	100	100	100	100
Total en millions FCFA	41,614	3,643	5,304	4,217	54,778

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

5.3 CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES

94. **La décomposition économique fournit un autre angle sous lequel l'allocation des DPA peut être étudiée.** Les dépenses de fonctionnement comme celles de capital peuvent être désagrégées en faisant ressortir d'autres types de fonctions essentielles au développement de l'agriculture, telles que la masse salariale, les autres dépenses de fonctionnement, et les dépenses en capital. Chaque rubrique est décomposée en sous-rubriques pour mieux appréhender la structure des exécutions budgétaires. Les données ont été collectées directement auprès des départements ministériels concernés, puis classées par nature (subventions directes, subventions en intrants, et subventions en matériels agricoles). Ces dernières ont été divisées en transferts en capital ou transferts courants.

95. **Les subventions sont la principale composante économique des dépenses, tandis que la recherche et la formation reçoivent une part négligeable.** Tableau 5.10 reprend les dépenses totales par ministère et les classe selon les rubriques définies ci-dessus. Les pourcentages donnés sont calculés à partir des valeurs moyennes des dépenses sur ressources propres sur la période 2005-2009. La composition économique des dépenses varie d'un sous-secteur à un autre, mais la masse salariale représente en moyenne sur l'ensemble des sous-secteurs 10,7% des dépenses totales. Son poids est plus élevé pour l'environnement et l'élevage avec 42,8% et 21,5% respectivement. Les dépenses de fonctionnement hors salaire couvrent des achats récurrents de biens et services tels qu'engrais et semences pour les cultures. Le poste

« achat de biens et services » représente plus de 12% des dépenses en moyenne, et monte à 36,5% pour la pêche 29,6% pour l'environnement. Les transferts de capital absorbent 60% des DPA totales et sont essentiellement utilisés à l'achat d'intrants. Leur poids est particulièrement important dans les dépenses du MA atteignant 64,4%. La pêche leur consacre relativement moins de ressources (11,3%) et les autres sous-secteurs nettement moins (17,3% pour l'élevage, 1,3% pour l'environnement). Les subventions aux établissements publics concentrent 4,5% des dépenses agricoles totales contre 0,2% pour les investissements en aménagements hydro-agricoles (0,2% pour l'agriculture). Les achats d'équipements représentent 2,6% des dépenses totales pour l'ensemble des sous-secteurs, mais sont nettement plus importantes pour la pêche (15%). Il faut noter que les dépenses en formation ont un poids très négligeable alors que cette fonction a une influence très forte sur le développement de l'agriculture.

Tableau 5.10: Répartition économique des dépenses publiques totales sur budget par sous-secteur, en %, moyenne 2005-2009

Rubrique	Agriculture	Pêche	Élevage	Environnement	Ensemble
Masse salariale	4,97	13,21	21,51	42,78	10,65
Salaires	4,92	12,94	20,09	42,19	10,42
Autres éléments de salaires	0,05	0,28	1,42	0,59	0,23
Dépenses de fonctionnement hors salaires	10,09	39,91	20,49	36,22	16,03
Entretien et maintenance	0,99	2,54	2,34	4,21	1,54
Dont entretien des ouvrages hydrauliques	0,19	0,00	0,00	0,00	0,14
Autres achats de biens et services (fonctionnement)	7,46	36,46	17,48	29,60	12,91
Aménagements hydro-agricoles	0,24	0,00	0,00	0,00	0,18
Transfert courant	1,25	0,62	0,12	1,61	1,14
Dont subventions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Frais de mission	0,15	0,30	0,55	0,81	0,26
Investissements	84,94	46,87	58,00	21,00	73,32
Construction et réfection de bâtiments	0,23	6,84	10,18	0,90	1,64
Equipements	0,88	14,99	1,60	5,14	2,57
Infrastructures physiques	7,06	7,29	13,51	6,54	7,53
Dont infrastructures hydrauliques	5,42	0,00	0,00	0,00	4,00
Aménagements hydro-agricoles	6,40	0,72	2,43	1,31	5,11
Animaux de race	0,00	0,00	4,34	0,00	0,34
Restauration des stocks halieutiques	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Formation	0,05	1,44	1,72	0,28	0,32
Eau et assainissement	0,01	1,83	0,00	3,63	0,52
Autres investissements	0,35	0,00	6,94	0,01	0,80
Transfert en capital	64,36	11,31	17,28	1,31	49,97
Dont subventions	57,34	0,00	0,00	0,00	42,35
Subventions aux établissements publics	5,60	2,46	0,00	1,89	4,53
Total sous-secteur	100	100	100	100	100

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

96. **Les transferts en capital sont la principale composante économique des DPA financées par les PTF.** Tableau 5.11 montre que plus de 65% des DPA financées par les PTF sont transferts en capital. Par sous-secteur, c'est principalement l'agriculture de récoltes qui tire l'allocation des dépenses des PTF vers les transferts en capital (80% des dépenses de ce sous-secteur ont été affectées comme transferts en capital). Dans le secteur de la pêche ce sont les achats de biens et services ainsi que les équipements qui concentrent la plus grande part des dépenses des PTF. Bien que les dépenses des bailleurs soient enregistrées dans le BCI comme investissements, on constate qu'en réalité presque 15% sont exécutées en tant que dépenses courantes. Tableau 5.11 montre que c'est le cas de la pêche où plus de 35% des dépenses recensées comme investissements sont des dépenses de fonctionnement.

Tableau 5.11 : Répartition économique des dépenses publiques totales des PTF par sous-secteur, en %, moyenne 2005-2009

Rubrique	Agriculture	Pêche	Élevage	Environnement	Ensemble
Masse salariale	0,69	2,38	6,47	13,96	2,38
Salaires	0,61	1,99	3,82	11,08	1,82
Autres éléments de salaires	0,08	0,39	2,65	2,88	0,57
Dépenses de fonctionnement hors salaires	7,24	33,29	25,11	14,01	11,22
Entretien et maintenance	0,39	1,36	2,74	1,84	0,80
Dont entretien des ouvrages hydrauliques	0	0	0	0	0
Autres achats de biens et services (fonctionnement)	6,69	31,46	21,40	11,88	10,16
Aménagements hydro-agricoles	0	0	0	0	0
Transfert courant	0,02	0,24	0,34	0,00	0,07
Dont subventions	0	0	0	0	0
Frais de mission	0,13	0,23	0,63	0,28	0,20
Investissements	92,07	64,33	68,42	72,03	86,39
Construction et réfection de bâtiments	0,38	7,67	9,79	5,83	2,19
Equipements	1,30	24,83	1,40	9,50	3,50
Infrastructures physiques	9,41	6,90	16,91	25,30	11,19
Dont infrastructures hydrauliques	6,75	0,00	0,00	0,00	5,13
Aménagements hydro-agricoles	0,34	0,37	3,49	3,17	0,86
Animaux de race	0,00	0,00	5,15	0,00	0,50
Restauration des stocks halieutiques	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Formation	0,01	1,15	2,39	1,09	0,40
Eau et assainissement	0,01	0,95	0,00	15,45	1,26
Autres investissements	0,56	0,00	10,51	0,10	1,45
Transfert en capital	80,07	22,46	18,79	11,59	65,03
Dont subventions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subventions aux établissements publics	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total sous-secteur	100	100	100	100	100

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

97. **La part des dépenses totales consacrée aux infrastructures est faible.** Tableau 5.12 indique le pourcentage des DPA alloué aux infrastructures sous les rubriques : construction et réfection des bâtiments, autres constructions et réfections (magasins de

stockage), infrastructures pour l'élevage, aménagements hydro-agricoles, et autres investissements. Au total, elles absorbent environ 11% seulement des dépenses totales. La faible dotation des infrastructures ne permet pas de créer les externalités positives nécessaires à une croissance agricole forte et durable.

Tableau 5.12 : Part des dépenses en infrastructures dans les dépenses totales par sous-secteur, en %, 2005-2009

Sous-secteur	2005	2006	2007	2008	2009
Agriculture	18,79	7,69	5,82	6,38	4,36
Pêche	1,04	7,13	3,03	7,82	23,74
Élevage	7,21	13,02	15,38	19,24	14,53
Environnement	24,95	7,82	15,88	28,13	13,90
Ensemble	17,93	8,05	7,70	12,34	7,56

Source: MEF, Situation d'exécutions budgétaires et BCI.

6. EFFICIENCE DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR AGRICOLE

98. **L'efficacité est la notion qu'un volume maximal de produit est tiré d'une quantité donnée de facteurs ou obtenu au coût le plus bas possible pour une qualité donnée.** La notion d'efficacité peut avoir deux acceptions différentes. La première, dite « efficacité dite technique » a été utilisée lors de l'examen des différentes causes d'inefficiences, qui entravent la bonne exécution des projets d'investissement agricoles, et donc en renchérissent les coûts et réduisent leur rentabilité. Dans la deuxième acception, appelée « efficacité économique », est utilisée dans cette section. Son application requiert la collecte d'informations à la fois sur les produits et les résultats associés aux différents types de dépenses publiques réalisées afin d'estimer les coûts unitaires des différents biens et services obtenus avec ces dépenses. Une comparaison dans le temps et/ou dans l'espace de tels coûts permet d'identifier les possibilités d'amélioration pour les institutions qui dépensent le plus par unité de produit. Celui-ci peut être un bien physique (un hectare aménagé, un km de pistes rurales, etc.) ou un service (la visite d'un producteur par un agent de vulgarisation, l'insémination artificielle d'un bovin, etc.). Plusieurs types d'indicateurs d'efficacité sont calculés. Le premier type rapporte les performances de l'agriculture (taux de croissance, contribution au PIB global) aux DPA à l'échelle nationale ou régionale. Une comparaison entre régions ou entre pays fournit une mesure du degré d'inefficacité qu'une réallocation des ressources publiques pourrait éliminer. Le deuxième type d'indicateurs concerne les coûts unitaires de certains biens et services produits par les structures publiques. Étant donné les difficultés de collecte d'informations cohérentes sur les produits, résultats et dépenses, on se limite ici à l'examen des coûts unitaires des aménagements hydro-agricoles, qui absorbent la majorité des investissements publics agricoles. Les subventions sont une autre catégorie de dépenses qui reçoivent une grande part des ressources publiques allouées au secteur agricole. L'examen du système de soutien aux producteurs ruraux mis en place au cours de la décennie 2000 permet d'identifier les sources d'inefficacité ainsi que de gaspillage dans la distribution des subventions agricoles.

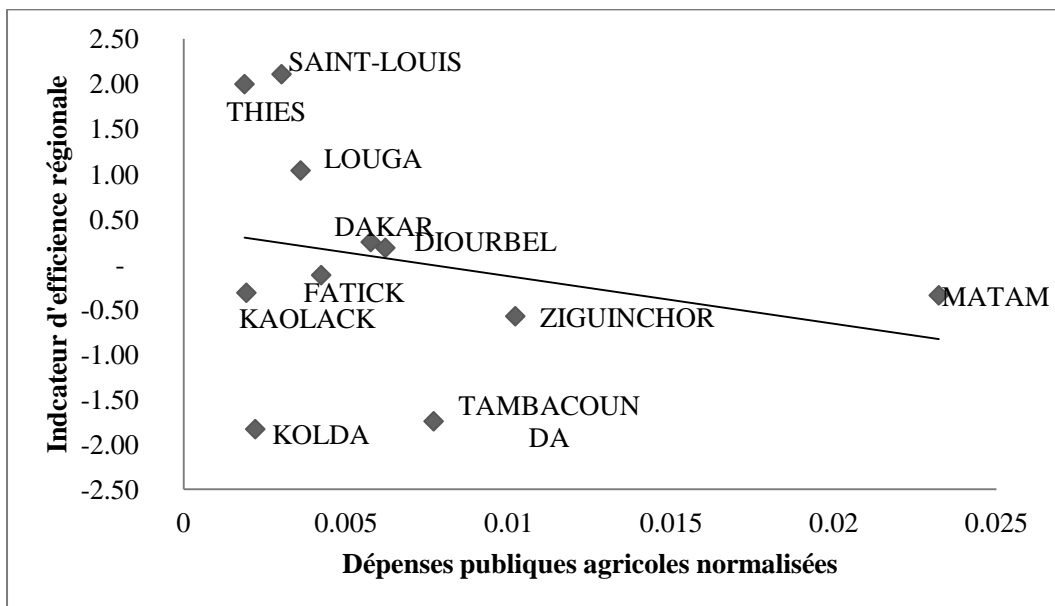
6.1 RÉALLOCATION RÉGIONALE DES DÉPENSES PUBLIQUES ET ACCÉLÉRATION DU RYTHME DE CROISSANCE AGRICOLE

99. **Les régions les plus efficaces ne bénéficient pas plus des dépenses publiques agricoles.** Un autre angle sous lequel l'efficacité de la répartition spatiale des dépenses publiques peut être appréciée consiste à se demander si les régions qui reçoivent le plus de ressources publiques contribuent davantage à la croissance agricole nationale. Graphique 6.2 met en relation le taux d'efficacité de l'investissement² et les DPA normalisées. Deux catégories de régions se distinguent: celles à croissance élevée (Thiès, Louga, Saint-Louis, Dakar) et celles à croissance négative (Kolda, Ziguinchor, Tambacounda et Matam). La première catégorie correspond aux régions qui ont les taux d'efficacité les plus élevés (sauf Kolda), et la seconde catégorie aux régions à plus faible taux d'efficacité. Si Tambacounda est confronté à un enclavement qui ralentit sa mise en valeur, le conflit en Casamance n'a

² **Indicateur d'efficacité des DPA:** PIB agricole moyen de la région en 2005-2009 multiplié par le taux de croissance agricole de la région durant la même période, divisé par les dépenses publiques agricoles en 2005-2009 de la même région.

pas permis la valorisation des importants investissements publics agricoles dont les régions du sud ont bénéficié. Néanmoins, l'amélioration de l'allocation spatiale accélérerait aussi la croissance agricole dans le premier groupe de régions. En même temps, le retour de la paix en Casamance et une meilleure dotation en infrastructures de transport desserreraient les contraintes à une croissance forte agricole dans ces régions. Il montre aussi une faible corrélation entre les niveaux d'efficacité et les parts des régions dans les DPA au cours de la période 2005-2009. Bien que la prise en compte des dépenses d'investissement permette de tirer des conclusions plus solides, les résultats ci-dessous montrent qu'une réorientation des ressources publiques vers les régions à plus fort potentiel de croissance améliorerait la croissance agricole nationale.

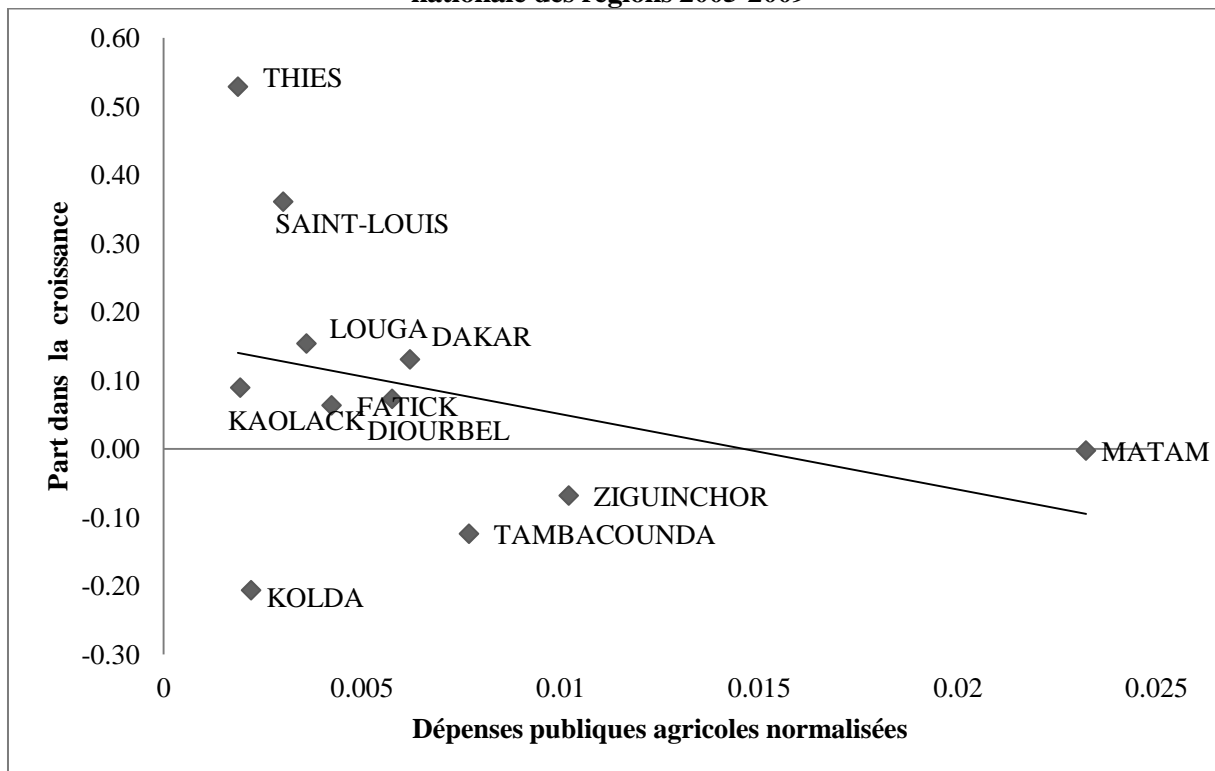
Graphique 6.2: Dépenses agricoles normalisées et indicateur d'efficacité par région, 2005-2009



N.B. : En ordonnée le taux d'efficacité des dépenses publiques agricoles ordinaires des régions, en abscisse les dépenses publiques agricoles normalisées de ces mêmes régions.
Sources : MEF, ANSD et SIGFIP.

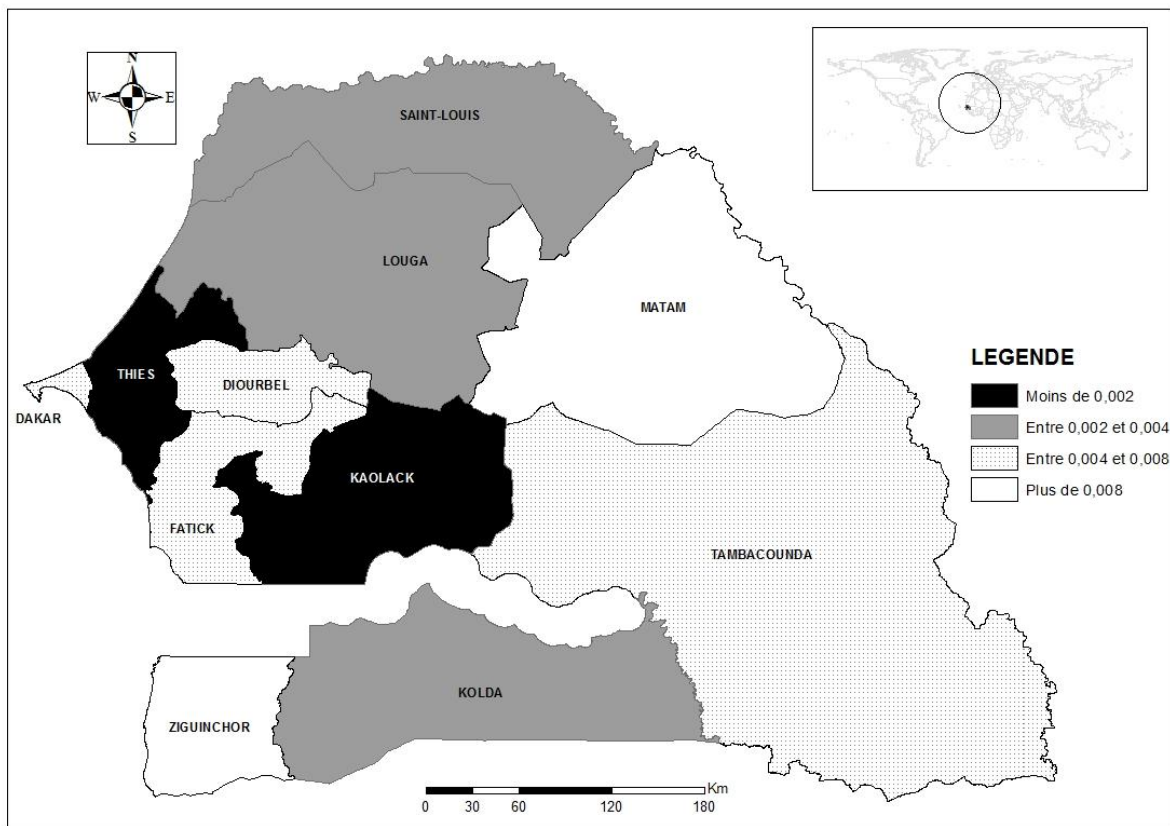
100. **Les régions à rentabilité élevée contribuent relativement plus à la croissance du PIB agricole.** Graphique 6.3 montre une corrélation positive quoique faible entre la contribution à la croissance du PIB agricole et la rentabilité des régions au cours de la période 2005-2009. Ce sont les régions les plus rentables qui ont le plus contribué à l'augmentation de la valeur ajoutée agricole. La région de Thiès, qui a le coût par unité de PIB agricole le plus faible, a aussi la plus grande part dans les points de croissance du PIB agricole national. Les régions les moins rentables que sont Matam, Ziguinchor et Tambacounda ont des contributions nulles ou négatives. Ces résultats indiquent qu'une amélioration de l'efficacité de l'allocation spatiale, en favorisant plus nettement les régions les plus rentables, accélérerait le rythme de croissance du PIB agricole national.

Graphique 6.3: Rentabilité économique et contribution à la croissance du PIB agricole nationale des régions 2005-2009



Sources : MEF, SIGFIP et ANSD.

Graphique 6.4: Carte de la rentabilité agricole des régions du Sénégal, moyenne 2005-2009



N.B. : La rentabilité est mesurée par les dépenses agricoles ordinaires normalisées des régions.
Sources : Estimations à partir des données du SIGFIP et de l'ANSD

101. **Il y a une corrélation négative entre les dépenses publiques courantes et le PIB par tête des productions végétales.** À partir des données des tableaux 6.1 et 6.2, le tableau 6.3 établit une corrélation entre les dépenses publiques récurrentes agricoles et les valeurs ajoutées agricoles par région et par sous-secteur. Une inefficience dans l'allocation spatiale des ressources se manifeste pour l'ensemble des sous-secteurs avec une corrélation positive mais faible entre les DPA et le PIB. Dans le sous-secteur des productions végétales, l'inefficience est plus grande avec une corrélation négative étant établie entre les valeurs ajoutées régionales des cultures et les dépenses publiques récurrentes régionales. Pour les autres sous-secteurs, cette corrélation est positive. Cependant, pour l'ensemble des sous-secteurs, la corrélation linéaire ne dépasse pas 50%, ce qui suggère des possibilités de réallocation au profit des régions plus productives.

Tableau 6.1: Valeur ajoutée agricole par région, en millions FCFA, 2005-2009

Région	2005	2006	2007	2008	2009
Dakar	34 304,97	35 764,50	39 998,66	40 009,64	46 583,94
Diourbel	21 269,34	11 826,95	13 166,33	13 842,95	28 457,20
Fatick	40 108,97	25 404,97	17 775,20	25 626,89	46 247,11
Kaolack	94 347,39	85 643,40	70 301,68	91 988,19	101 091,74
Kolda	78 571,62	61 766,96	41 922,63	58 228,19	58 089,76
Louga	33 843,86	32 054,87	31 746,39	39 002,67	47 652,87
Saint-Louis	83 363,82	89 391,70	110 024,57	111 542,94	115 782,72
Tambacounda	40 207,68	26 218,08	26 844,54	38 092,74	26 150,71
Thiès	98 794,78	117 051,72	105 441,18	123 785,19	148 130,23
Ziguinchor	31 355,73	27 382,68	23 247,47	33 202,06	23 336,70
Matam	9 348,19	4 840,65	6 439,49	7 818,17	8 780,40

Sources : MEF/ANSD.

Tableau 6.2: Dépenses courantes du secteur agricole par région, en millions FCFA, 2005-2009

Ensemble	2005	2006	2007	2008	2009
Dakar	184,01	204,03	273,06	280,63	277,72
Diourbel	59,37	82,02	109,19	118,97	139,80
Fatick	80,81	114,31	134,95	153,07	172,77
Kaolack	106,80	141,25	169,66	184,65	251,94
Kolda	85,67	115,31	134,33	140,24	181,42
Louga	86,42	106,91	139,81	143,86	185,52
Saint-Louis	181,56	256,83	302,00	340,66	453,76
Tambacounda	119,77	230,33	241,60	249,25	369,85
Thiès	113,57	202,92	236,29	245,56	310,52
Ziguinchor	210,05	254,71	309,21	299,28	339,53
Matam	127,05	156,96	165,99	189,02	225,52
Total régions	1 355,08	1 865,59	2 216,09	2 345,20	2 908,36
Administration centrale	8 198,43	9 181,11	9 550,25	10 098,26	10 830,32
Sénégal	9 553,51	11 046,70	11 766,33	12 443,45	13 738,68

Source : MEF, SIGFIP, 2005-2009.

Tableau 6.3: Corrélation entre le PIB agricole régional par tête et les dépenses agricoles courantes par tête et par région, 2005-2009

Sous-secteur	2005	2006	2007	2008	2009
Agriculture	-0,17	-0,17	-0,17	-0,10	0,02
Pêche	0,39	0,42	0,36	0,41	0,43
Élevage	0,24	0,24	0,50	0,47	0,49
Sylviculture	0,12	0,37	0,48	0,45	0,35
Ensemble	0,01	0,34	0,44	0,49	0,47

Source: MEF/SIGFIP, 2005-2009; MEF/ANSD.

6.2 EFFICACITÉ TECHNIQUE

6.2.1 PRODUCTIVITÉ GLOBALE DES FACTEURS

102. L'indice de productivité de Malmquist combiné à la méthode « analyse d'enveloppement de données » (AED) permet de déterminer le taux de croissance de la productivité globale des facteurs ainsi que ses déterminants. Les trois facteurs qui agissent sur la croissance de la production sont le volume et le type de ressources mobilisées, l'état de la technologie, et l'efficacité d'utilisation des ressources. L'augmentation de la production est due soit à l'augmentation des facteurs de production, soit à l'amélioration de la productivité des facteurs. La présente section analyse la croissance imputable à l'augmentation de la productivité globale des facteurs en utilisant une combinaison de la méthode d'analyse d'enveloppement des données (AED) et de l'indice de productivité de Malmquist. L'AED est une technique de programmation mathématique qui permet de trouver une frontière de rendement optimale pour un ensemble de facteurs de productions donné. L'indice de changement de productivité de Malmquist mesure la distance entre les frontières de deux périodes .

Cette méthode a l'avantage de fournir une décomposition de la variation de la productivité en trois composantes: le changement technologique, la variation de l'efficacité d'échelle et la variation de l'efficacité technique. Le premier terme réfère au remplacement de la technologie productive utilisée par une autre méthode de production, le second décrit une situation où avec une quantité donnée de facteurs, on obtient le plus haut niveau de production possible, alors que le troisième terme désigne une augmentation du rendement consécutive à une augmentation de la quantité de facteurs utilisée.

Tableau 6.4: Facteurs de production des cultures, 1999-2009

Année	Indice de production agricole brut* (base 2004-2006)	Population rurale	Superficie agricole (1000 ha)	Engrais (tonnes)	Matériels agricoles (tracteurs) en service
1999	112	5527026	2592	22039	600
2000	113	5667372	2478	48467	609
2001	106	5811248	2325	29063	618
2002	65	5958642	2269	26347	627
2003	97	6072506	2140	27025	636
2004	97	6226636	2201	30103	645
2005	113	6384711	2346	34365	654
2006	90	6547049	2065	30870	663
2007	81	6713490	1995	43505	672
2008	132	6883879	2793	43324	681
2009	144	7058054	3015	37438	690

* Seules les productions végétales sont prises en compte.

Sources : FAO, Countrystat et estimations des auteurs.

103. La production végétale connu une croissance irrégulière entre 2000 et 2009.

Tableau 6.4 montre que le niveau de la production végétale a presque constamment décliné de 2001 à 2002 avant de croître régulièrement jusqu'en 2005, suivi d'une baisse jusqu'en 2007; l'année 2008 marque une reprise de la progression qui s'est poursuivie en 2009. La corrélation positive (graphique 6.5) entre les évolutions de l'indice de production végétale (IPV) et la productivité globale des facteurs (PGF) confirme l'influence croissante de la productivité dans la croissance de la production. La décomposition de la productivité (tableau 6.5) montre que ni l'efficacité technique pure, ni l'efficacité d'échelle ont varié de 2005 à 2009. En conséquence, l'efficacité technique globale, qui est le produit de l'efficacité d'échelle et de celle dite technique pure, est restée constante. Deux conclusions peuvent être tirées de ces résultats. D'une part, la production agricole a été à rendement d'échelle constant au cours de la décennie 2000 ; d'autre part, le niveau de connaissances des producteurs ruraux ne s'est pas amélioré. En revanche, s'est produite au cours de la même période une amélioration de l'efficacité technologique, due sans doute à l'introduction d'équipements agricoles modernes en plus grande quantité pour la riziculture.

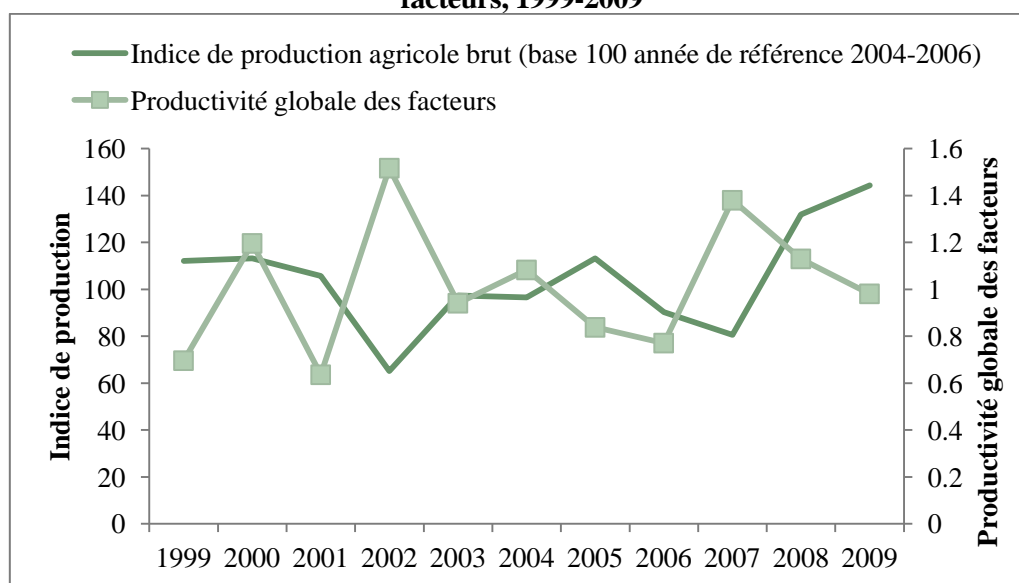
Tableau 6.5: Décomposition de la productivité globale des facteurs dans le sous-secteur des productions végétales, 2000-2009

Période	Efficacité technique globale	Changement technologique	Efficacité technique pure	Efficacité d'échelle	Productivité globale des facteurs
2000-2004	1	1,021	1	1	1,021
2005-2009	1	1,002	1	1	1,002
2000-2009	1	1,019	1	1	1,019

Note : La décomposition de la productivité globale des facteurs est faite avec l'indice de Malmquist combiné à la méthode « analyse d'enveloppement de données » (AED).

Sources : Estimations à partir des données de la FAO et de Countrystat.

Graphique 6. 5: Évolution de l'indice de production végétale et de la productivité globale des facteurs, 1999-2009



Sources : FAO et Countrystat, Sénégal.

104. **L'efficacité technique de production n'a pas changé au cours des années 2000 contrairement à la période 1970-2000 où elle a connu une hausse de 15%.** L'indice de Malmquist de la productivité calculé sur un échantillon de huit pays de l'espace UEMOA et CEMAC pour la période 1970-2000 montre que l'efficacité technique a connu des périodes de croissance au Sénégal. De 1970 à 2000 la productivité du Sénégal a progressé de 15%. Cette hausse, imputable à l'efficacité technique alors que l'efficacité technologique a enregistré une augmentation plutôt faible (tableau 6.6), peut s'expliquer par une amélioration des connaissances en techniques de production, qui a permis aux producteurs une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Les tableaux 6.3 et 6.5 montrent que le niveau d'inefficacité technique au Sénégal de 2000 à 2009 est comparable à celui du Burkina et du Niger durant la période 1970-2000. Ce résultat souligne l'absence de progrès dans l'effort d'améliorer l'efficacité avec laquelle les ressources disponibles sont utilisées.

Tableau 6.6: Production végétale : taux de croissance moyen de la productivité globale des facteurs et ses composantes dans quelques pays africains, 1970-2000.

Pays	Efficacité technique globale	Changement technologique	Efficacité technique pure	Efficacité d'échelle	Productivité globale des facteurs
Burkina	1	0,931	1	1	0,931
Cameroun	1,001	1	1	1,001	1,001
Congo	1,002	1,002	1,003	0,999	1,004
Côte d'Ivoire	1,014	1,012	1	1,014	1,027
Mali	1,001	0,982	1,002	1	0,983
Niger	1	1,008	1	1	1,008
Sénégal	1,01	1,005	1,003	1,007	1,015
RDC (Ex-Zaire)	1,009	1,007	1,003	1,006	1,016
Moyenne	1,005	0,993	1,001	1,003	0,998

Source: « Économie rurale », N°279.

105. **Une comparaison de la productivité globale moyenne de huit pays africains à celle d'autres régions du monde montre que l'Afrique francophone est moins performante en termes de productivité.** Une comparaison de l'Afrique francophone avec d'autres groupes de pays développés ou en développement montre qu'elle est seule à enregistrer une baisse de sa productivité globale des facteurs (tableau 6.7). La même tendance se dégage aussi de l'évolution du taux de changement du niveau technologique. L'inefficacité des huit pays du panel résulte en grande partie de la faiblesse des technologies de production utilisées. Dans le cas du Sénégal, l'équipement technique ne s'est guère amélioré depuis les années 1960 pour les principales cultures que sont l'arachide et le mil.

Tableau 6.7: Comparaison de l'évolution de l'efficacité et de la productivité des facteurs dans diverses régions du monde entre 1980 et 1995

Pays	Efficacité technique globale	Changement technologique	Productivité globale des facteurs
Amérique du sud et du centre	1,007	1	1,006
Asie (23 pays)	1,022	1,009	1,031
Europe (22 pays)	1,005	1,017	1,022
Ex-URSS	1,050	1,022	1,074
Afrique francophone (8 pays)	1,005	0,993	0,998

Source: Rao et Coelli (1998).

106. **Investir dans les projets d'éducation, de vulgarisation et de formation agricoles est un moyen efficace d'accroître la production agricole.** La décomposition de la productivité du Sénégal a montré que, durant les années 2000, les contre-performances de la production agricole sont imputables en partie au fait que l'efficacité technique n'a guère varié. Ce résultat suggère que la modernisation des techniques de production est un préalable pour élever sensiblement le niveau de croissance du secteur agricole.

Plus que les investissements physiques et les équipements, celle-ci passe nécessairement par la vulgarisation et la formation des acteurs ruraux.

6.2.2 PRODUCTIVITÉ PARTIELLE DU FACTEUR TERRE

107. **La croissance de la production agricole est légèrement plus extensive qu'intensive.** Tableau 6.8 montre que les rendements moyens des périodes 1997-1999, 2000-2004, et 2005-2009 ont régulièrement augmenté pour le maïs, le mil et le manioc. Ils ont baissé pour le riz et le sorgho entre 2000 et 2004 avant d'amorcer une hausse. En revanche, les rendements de l'arachide ont continuellement baissé pour chaque période. Tableau 6.9 décompose la croissance de la production agricole en trois composantes: une contribution du rendement, celle de la superficie et une contribution combinée des deux facteurs.. À l'exception du riz, et dans une moindre mesure l'arachide, la contribution des superficies se révèle plus importante dans les fluctuations de la production. Étant donné que la croissance extensive n'est pas soutenable, le Sénégal doit mettre l'accent principalement sur l'intensification, notamment par une consommation accrue d'intrants et l'utilisation des variétés de semences à haut rendement.

Tableau 6.8: Rendements moyens des principales cultures, en tonnes par hectare, 1997-2009

Rendement moyen	Rendement moyen à l'hectare					
	Maïs	Riz	Mil	Sorgho	Manioc	Arachide
1997-1999	1,03	3,06	0,63	0,88	3,79	1,06
2000-2004	1,81	2,58	0,66	0,79	5,63	0,84
2005-2009	1,74	3,23	0,67	0,88	7,54	0,84

Source : Estimations à partir des données de Countrystat Sénégal.

Tableau 6.9: Décomposition de la croissance de la production végétale en contribution des superficies et contribution des rendements, en %, 1997-2009

Culture	Période	Croissance de la production	Contribution des superficies	Contribution du rendement	Contribution combinée des superficies et du rendement
Maïs	1997-1999 à 2000-2004	0,91	0,36	0,29	0,26
	2000-2004 à 2005-2009	0,39	0,45	-0,04	-0,02
Riz	1997-1999 à 2000-2004	0,17	-1,61	1,52	0,26
	2000-2004 à 2005-2009	0,16	0,06	0,09	0,01
Mil	1997-1999 à 2000-2004	-0,10	-0,19	0,10	-0,01

	2000-2004 à 2005-2009	0,17	0,15	0,02	0
Sorgho	1997-1999 à 2000-2004	0,24	0,49	-0,20	-0,05
	2000-2004 à 2005-2009	0,05	0,01	0,03	0,01
Manioc	1997-1999 à 2000-2004	0,80	0,38	0,23	0,19
	2000-2004 à 2005-2009	0,47	0,23	0,17	0,07
Arachide	1997-1999 à 2000-2004	0,17	-0,40	0,48	0,09
	2000-2004 à 2005-2009	-0,02	-0,02	0,00	0

Source : Estimations à partir des données de countrystat Sénégal.

6.3 SOUTENABILITÉ DU SYSTÈME DE SUBVENTIONS AGRICOLES

108. **Le système de subventions agricoles, mis en œuvre depuis 2003, est un champ favorable pour l'analyse des questions d'inefficiences, de gaspillages et de fuites pouvant entraver les performances du secteur agricole.** Depuis 2003, le Gouvernement a mis en place une politique agressive de subventions agricoles bénéficiant presque tous les sous-secteurs et donc mobilise des ressources publiques croissantes. Elle a contribué à une relance de la production agricole récemment (2006-2009) La pérennité de cette politique pose une question de principe. Sans remettre en question le bien-fondé de la décision de relancer la production à court terme par une plus grande utilisation d'intrants, on doit néanmoins se demander si l'on ne pouvait pas distribuer aux producteurs les mêmes quantités tout en dépensant moins. Il semble bien que la réponse soit affirmative. De fait, le système de subvention mis en place est confronté maintenant à des inefficiences résultant des choix de politique qui ont été opérés ainsi qu'au mode de gestion mis en place, mais aussi à des fuites et des gaspillages favorisées par une expansion incontrôlée qui a été imprimée à ce système.

109. **Les subventions ont bénéficié à presque tous les sous-secteurs et ont porté sur une large gamme d'intrants.** Qu'il s'agisse de l'arachide, du mil, du riz, du manioc, du maïs, du fonio, du bissap, ou de l'insémination artificielle, les subventions ont été étendues progressivement à toutes les cultures (tableau 6.10) et l'élevage. Il faut ajouter la subvention de l'eau pour les maraîchers, surtout de la région de Dakar, ainsi que la subvention du carburant pour les pêcheurs. Les intrants subventionnés sont très diversifiés : semences ou boutures pour pratiquement toutes cultures, engrais, produits phytosanitaires, prix au producteur de l'arachide, carburant, eau et matériels agricoles.

Tableau 6.10: Évolution des subventions par récolte, en milliards FCFA, 2000-2010

Récolte	Montant des subventions par saison agricole										
	2000 – 2001	2001 - 2002	2002 – 2003	2003 – 2004	2004 – 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 – 2009	2009 – 2010	2010 - 2011
Mais	0	0	0	0	4,611	0,999	0,988	2,486	4,944	3,634	5,415
Mil	0	0	0	0	0,653	1,668	1,328	3,527	3,463	1,992	5,687
Sorgho	0	0	0	0	0,342	0,462	0,512	1,225	1,996	0,584	1,205
Niébé	0	0	0	0	0	0,246	0,249	0,643	2,771	1,758	3,742
Riz	0	0	0	0	1,576	0,946	0,744	17,831	2,040	0,984	2,531
Fonio	0	0	0	0	0	0	0	0	0,002	0,043	0,054
Arachide	0	0	0	4,375	1,349	15,028	10,432	10,125	16,257	20,655	15,438
Coton	0,075	0,075	0,075	0,075	0,342	0,751	0,490	0,212	2,575	0,746	0,568
Manioc	0	0	0	0,208	0,311	1,137	0,387	1,841	3,802	1,885	0,968
Sésame	0	0	0	0,036	0	0	0	0	0	0	0
Tomate	0	0	0	0	0	0,016	0,006	0,450	0,609	0,398	0,657
Total	0,075	0,075	0,075	4,694	9,184	21,253	15,136	38,341	38,461	32,679	36,263

Source : MA

110. **Pour une même culture, il y a jusqu'à quatre types de subventions.** L'arachide, qui reçoit 43% des subventions en 2010/2011, collecte des subventions pour les semences, les engrais, les produits phytosanitaires, le matériel agricole, et le prix au producteur (Tableau 6.11).

Tableau 6.11: Types d'assistance par culture en 2009, en %

Culture	Taux nominal d'assistance des importations de quelques produits agricoles	Taux nominale d'assistance directe des prix aux producteurs	Taux nominal d'assistance des intrants (semences, engrais, produits phytosanitaires)
Maïs	8		12
Mil	17		2
Sorgho			2
Riz	12		2
Niébé			7
Coton	27	8	11
Arachide	7	27	5

Source : Estimations à partir des données du ministère de l'Agriculture.

111. **Les subventions prennent aussi la forme d'exonération de droits de douane et de la TVA sur les intrants agricoles.** Les acquisitions de matériel agricole, semences, engrais, produits phytosanitaires, aliments de volailles et de bétail, animaux reproducteurs de race pure, œufs à couvrir, poussins dits d'un jour entrant directement dans un cycle de production végétale ou animale, destinées aux activités agricoles

effectuées dans le cadre de la GOANA, sont exonérées de TVA et de droits de douane (voir section sur les dépenses fiscales).

112. Les subventions ont contribué à une relance de la production et des rendements.

Les subventions des prix de l'engrais et des semences de qualité ont conduit à une amélioration des rendements et par conséquent, de la production. À l'exception de l'arachide, les rendements de toutes les autres cultures ont augmenté au cours de la période 2005 et 2009 (tableau 6.8). Les productions ont suivi la même tendance (tableau 6.12). Le manioc et le riz ont bénéficié des plus fortes progressions. L'augmentation des consommations d'intrants au cours des cinq dernières années a contribué à ces performances. Mais le coût payé par l'État est à considérer.

Tableau 6.12: Évolution des productions des cultures, en tonnes, 1997- 2009

Production annuelle moyenne	Maïs	Riz	Mil	Sorgho	Manioc	Arachide
1997-1999	63 584	220 407	514 300	128 438	72 060	714 903
2000-2004	213 375	216 618	487 465	143 451	192 235	662 812
2005-2009	285 687	314 655	582 002	167 181	379 408	651 782

Source : DAPS/Ministère de l'Agriculture.

113. Le coût des subventions a augmenté fortement mais plafonnent depuis 2007.

Tableau 6.10 récapitule, par culture, les dépenses en subventions. Les données ont été collectées auprès des services financiers des ministères du secteur et tiennent compte ainsi des engagements extra-budgétaires qui ne figurent pas dans les lois de finances. Les subventions ont quadruplé en six ans (tableaux 6.10 et 6.13).

Tableau 6.13: Répartition des subventions par intrant, en milliards FCFA, 2000-2010

Type de subvention	Valeur de la subvention par nature										
	2000 - 2001	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011
Subvention directe	0	0	0	0	0	9,000	5,840	0,945	5,353	12,162	4,500
Semences	0	0	0	4,619	2,205	5,137	3,200	6,425	21,463	12,938	19,937
Engrais	0	0	0	0	6,794	3,877	3,411	7,668	9,987	7,579	8,534
Produits phyto-sanitaires	0,075	0,075	0,075	0,075	0,186	0,251	0,188	0,047	1,658	0	0
Matériels agricoles	0	0	0	0	0	2,988	2,497	23,255	0	0	3,293
Total	0,075	0,075	0,075	4,694	9,184	21,253	15,136	38,341	38,461	32,679	36,263

Source : DAPS/Ministère de l'Agriculture.

**Tableau 6.14: Répartition de la subvention de l'engrais par type d'engrais et culture, en millions
FCFA, 2004-2011**

Formule d'engrais	2004-2005	2005-2006	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011
6 20 10 (arachide)	1349	530	597	880	2003	1781	1922
15 15 15 (maïs)	1972	469	499	1272		2043	1873
15 10 10 (mil)	311	285	28	229	618	452	828
10 10 20 (horticulture, manioc)	311	342	379	539	167	566	537
9-23-30 (tomate)		0		450	609	398	657
Urée	1709	1360	1496	3134	6028	2340	2717
18-46-0 (Riz)	1142	522	413	1164	561		
14 23 14 (coton)		369					
Total subvention engrais	6794	3877	3411	7668	9987	7579	8534

Source: Ministère de l'Agriculture.

114. Les subventions absorbent une part croissante du budget du secteur agricole et installent les ministères, MA notamment, dans un cycle d'endettement auprès des distributeurs privés d'intrants. Tableau 6.15 illustre le poids croissant des dépenses en subventions dans les dépenses totales du secteur, particulièrement du ministère de l'Agriculture. Il a progressé de 20% en 2005 à 31% en 2007 pour se tasser depuis. Cette augmentation de la part des subventions a des effets potentiellement déstabilisateurs sur le fonctionnement normal des structures du secteur agricole. En effet, elle n'est pas accompagnée d'une inscription dans la loi de finances initiale permettant son financement. C'est en cours d'année, en plein exercice budgétaire, que sont prises des décisions d'augmenter les quantités d'intrants subventionnés, d'étendre l'accès aux subventions à de nouvelles cultures, d'abaisser le prix de cession des intrants aux producteurs ou d'augmenter les prix unitaires auxquels les intrants seront achetés aux opérateurs privés qui sont en même temps chargés de leur distribution auprès des producteurs. Les engagements extra-budgétaires deviennent des dettes qui sont remboursées un à deux ans plus tard par des réaménagements dans le budget du ministère concerné. Ceux-ci prennent la forme de ponctions sur les dépenses de fonctionnement hors salaires des services administratifs, ainsi que sur les dépenses inscrites dans le BCI destinées aux projets, le MEF refusant de mobiliser des ressources additionnelles pour payer ces dettes. En conséquence, les services publics se retrouvent avec des budgets si modiques que pratiquement aucune activité ne peut être réalisée avec les reliquats, une fois les ponctions opérées. Par exemple, sur une dotation budgétaire de 500 millions FCFA en 2009, après les ponctions le MA est resté avec 80 millions FCFA, soit 16%. Le MA est contraint alors d'arbitrer entre mettre de l'ordre dans le système de subventions agricoles ou accepter la paralysie de ses services.

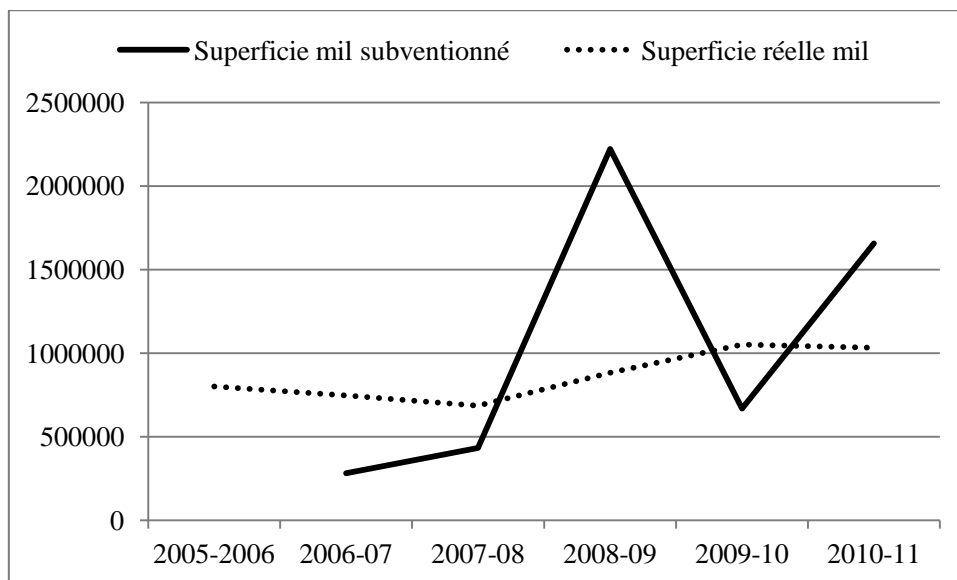
Tableau 6.15: Poids des subventions agricoles dans les dépenses publiques totales, en millions FCFA, 2005-2009

Dépenses	2005	2006	2007	2008	2009
Subventions	21253	15 136	38 341	38 461	32 679
Dépenses publiques totales (en francs)	106 194	94 236	122 633	119 637	150 353
Taux de subvention en %	20,0	16,1	31,3	32,1	21,7

Sources : BCI et SIGFIP, 2005-2009 et MA.

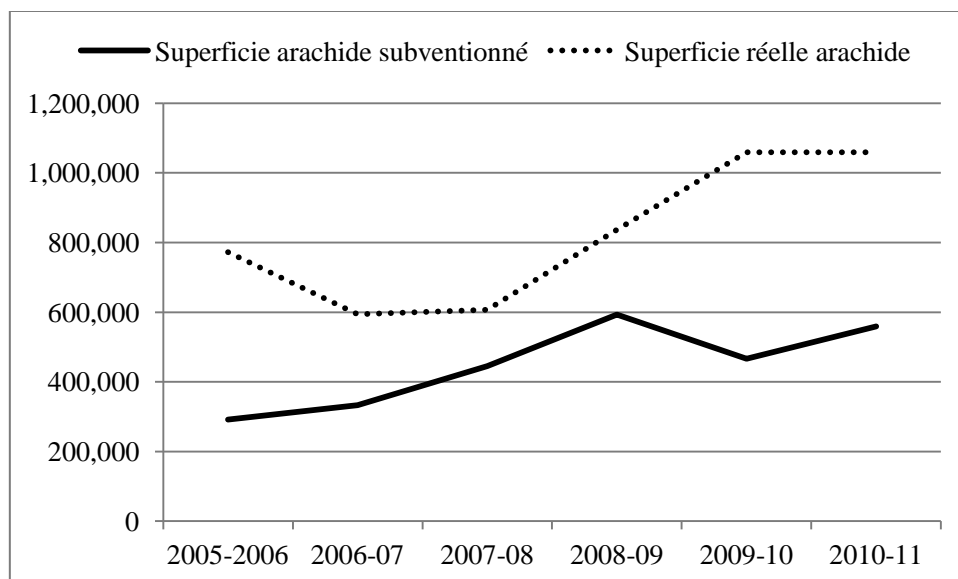
115. Le système de subventions comporte beaucoup de sources d'inefficiences. De nombreuses sources de gaspillages empêchent l'acheminement des ressources jusqu'aux producteurs. La plus importante et la plus choquante est l'énorme écart entre le prix auquel les opérateurs achètent les intrants sur le marché et le prix auquel ils les cèdent à l'État. Les prix de cession peuvent être trois fois plus élevés que le prix d'achat. Même si l'opérateur doit faire face à des coûts de transaction en plus des intérêts payés sur les emprunts auprès du système bancaire, ces coûts ne sauraient justifier un tel écart. Il s'ajoute que les opérateurs agréés pour l'achat et la distribution des intrants sont choisis sur des bases non transparentes; en outre il y a des conflits d'intérêt potentiels puisqu'ils sont chargés de la distribution aux producteurs des intrants aux producteurs, ce qui ouvre la voie à beaucoup de détournements. Pratiquement, aucune vérification crédible n'est faite sur le terrain pour s'assurer que les quantités distribuées correspondent effectivement à celles reçues par les producteurs. Au total, une différence énorme existe entre les quantités d'intrants théoriquement distribuées et celles reçues par les producteurs, illustrée pour l'arachide et le mil dans les graphiques 6.6 et 6.7. Entre 2007 et 2009, les superficies théoriquement emblavées en mil grâce aux subventions (il faut 4 kg de semences pour emblaver un hectare de mil) sont supérieures à celles effectivement emblavées par les producteurs (graphique 6.6). En retenant 120 kg d'arachides coques pour emblaver un hectare, le graphique 6.7 montre que les superficies théoriques sont inférieures à celles effectivement emblavées, les écarts sont demeurés relativement faibles entre 2006 et 2009. Une autre source d'inefficience est la mise en place tardive des intrants qui réduit fortement l'efficacité de la subvention. Par exemple, en 2009, les semences de mil ont été distribuées en août à un moment où la période de semis est largement dépassée. Les semences ont été finalement consommées par les producteurs. Il est avéré que les quantités de semences subventionnées étaient supérieures aux besoins effectifs des producteurs. Enfin, la distribution des intrants est concentrée sur les gros producteurs, notamment les marabouts.

Graphique 6.6: Évolution des superficies théoriquement emblavées en mil grâce aux subventions et celle des superficies effectivement emblavées, 2005-2009



Source : MA/DAPS.

Graphique 6.7: Évolution des superficies théoriquement emblavées en arachide grâce aux subventions et celle des superficies effectivement emblavées, 2005-2009



Source : DAPS/MA

116. **En pratique toutes les cultures sont subventionnées et toutes les catégories de producteurs sont bénéficiaires, ce qui pose un problème de ciblage.** Les subventions touchent à la fois les récoltes à haute valeur ajoutée et les récoltes vivrières. Distribuées aux producteurs ruraux dans l'intention de lutter contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté, elles ne touchent malheureusement pas les véritables cibles que sont les paysans les plus démunis. De plus, dans les filières, elles ne sont pas concentrées sur les segments où un soutien aux producteurs aurait le plus grand impact sur la croissance de la production. Pour le cas de l'arachide, la

subvention porte à la fois sur le matériel agricole, les semences, l'engrais, et le prix au producteur.

117. **Le système de subventions génère d'importants effets pervers. Le système de subvention comporte une série d'effets pervers qui en compromettent la durabilité.** Quatre effets retiennent particulièrement l'attention. (i) Les subventions aux semences d'arachide, en maintenant à un niveau artificiellement bas les prix de cet intrant, découragent la production privée de semences de qualité. En effet, les semences distribuées sont des « tout venant », c'est-à-dire qu'elles sont des graines ordinaires qui n'ont pas été sélectionnées et ne peuvent donc améliorer les rendements. Le bas prix auquel elles sont cédées aux producteurs n'incite pas ces derniers à investir dans l'acquisition de semences améliorées au coût plus élevé. (ii) Par ailleurs, le faible taux d'utilisation de semences sélectionnées, dont le pourcentage dans le capital national ne dépasse pas 14%, ne favorise pas non plus la productivité des systèmes cultureux et amoindrit la qualité des produits agricoles. (iii) Les prix peu rémunérateurs de la production de semences et la mauvaise organisation des circuits de commercialisation empêchent les producteurs de tirer le meilleur profit de cette activité. (iv) Une bonne partie des équipements et matériels agricoles distribués atterrit entre les mains de spéculateurs, qui en revendent une partie dans les pays limitrophes.

6.4 LES DÉPENSES PUBLIQUES EN AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRIcoles

118. **La hausse des prix des produits alimentaires sur les marchés mondiaux a créé un environnement favorable à la relance de la production rizicole.** La forte hausse de la demande de céréales sur le marché mondial face à une offre limitée a poussé à la hausse des prix des produits alimentaires qui s'est répercutée sur les prix internes en dépit de la suspension des droits de douane frappant les importations céréalières. Ce contexte a remis à l'ordre du jour les questions de l'autosuffisance et de la sécurité alimentaires. Les incertitudes du marché international, la forte dépendance du pays en importations de riz, et les nouvelles opportunités de développer de la production locale ont amené le Gouvernement, dans une logique de bonne gouvernance, à faire de la sécurité alimentaire une option stratégique pour le développement du secteur agricole. Étant donné la place dans l'alimentation quotidienne des ménages, urbains et ruraux, l'augmentation de la production de riz est devenue un objectif majeur de la politique agricole. Seuls les aménagements hydro-agricoles doivent permettre de disposer des superficies nécessaires pour atteindre l'autosuffisance en riz.

119. **Les aménagements hydroagricoles absorbent la plus grande part des dépenses d'investissements du secteur agricole. Plus de 50% des ressources du BCI sont destinées aux aménagements hydroagricoles.** La maîtrise de l'eau dans l'objectif de développer, sécuriser et diversifier la production agricole est un axe prioritaire dans la politique du Gouvernement. Elle occupe une place importante dans le PNIA, qui entre dans le cadre de la mise en œuvre du PDDAA ainsi que des différents programmes et stratégies visant l'atteinte de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. Au moins la moitié des ressources inscrites au BCI sont allouées aux aménagements hydro-agricoles.

120. **Les infrastructures hydroagricoles sont concentrées dans deux zones du pays.** Les infrastructures hydroagricoles accompagnent l'installation des aménagements hydroagricoles. Les principaux aménagements en maîtrise de l'eau, alimentés par

irrigation de surface, se trouvent logiquement dans la vallée du fleuve Sénégal et dans celle de l'Anambé. Les aménagements de vallée existent dans les régions suivantes : Casamance naturelle, Tambacounda, Fatick et Kédougou. Les aménagements horticoles sont localisés principalement dans les Niayes, la vallée du fleuve Sénégal et à moindre échelle dans le reste du pays. Un environnement propice à un développement rural intégré permet à la région Nord de jouer un rôle primordial pour satisfaire la demande alimentaire nationale, point clé de la stratégie de développement agricoles du Gouvernement.

121. **Les investissements publics hydroagricoles ont fortement augmenté les superficies rizicoles dans la vallée et le delta du fleuve Sénégal.** La production rizicole a connu trois phases : jusqu'en 1980, les surfaces aménagées stagnent à moins de 10.000 ha ; de 1980 à 2000, les surfaces triplent pour atteindre 35.000 hectares. La mise en valeur des terres a beaucoup évolué au cours des dix dernières campagnes agricoles. Cette évolution est imputable à la hausse des prix du paddy et à la mise en place de la GOANA ainsi que du PNAR. Ces deux programmes subventionnent les intrants agricoles et visent à améliorer l'accès au crédit agricole. Les surfaces aménagées ont doublé atteignant plus de 60.000 hectares en 2009. Les superficies des autres cultures ont moins progressé. Les surfaces de tomates évoluent entre 2.500 et 3.500 ha en fonction des années, celles d'oignons oscillent entre 2.000 et plus de 4.000 ha. Les superficies des autres récoltes sont relativement stables et contribuent peu à la diversification des revenus des producteurs.

Tableau 6.16: Évolution des superficies emblavées dans le Delta et la Vallée du fleuve Sénégal, en ha

Récolte/Saison	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/2010
Riz d'hivernage	22 134	22 885	19 446	23 105	28 132	26 304	24 052	25 863	37 419	35 435
Riz de saison chaude	3 818	2 085	3 751	3 191	5 415	5 861	3 740	13 219	22 764	17 651
Total Riz	25 952	24 970	23 197	26 296	33 547	32 165	27 792	39 082	60 183	53 086
Maïs	1 071	1 664	2 177	4 129	2 476	2 863	2 346	2 132	2 531	1 588
Sorgho	1 387	1 108	1 154	1 120	865	680	568	659	422	430
Total Céréales	28 410	27 742	26 528	31 545	36 888	35 708	30 706	41 873	63 136	55 104
Tomate	2 046	2 657	3 039	3 262	3 217	3 569	2 682	3 267	2 510	3 232
Oignon	2 052	3 096	3 229	3 046	2 641	2 197	4 144	4 230	3 374	3 485
Coton	27	65	0	42	30	30	0	0	0	0
Arachide	83	225	422	664	605	523	530	725	927	771
Patate	4	1 198	748	706	862	1 247	1 411	1 634	1 413	1 535
Gombo	433	642	814	1 078	1 021	940	1 232	994	1 320	1 174
Pastèque	0	362	0	115	91	236	531	335	428	556
Aubergine	0	0	0	49	40	153	117	91	92	112
Autres maraîchage	713	2 567	1 385	1 406	2 361	2 864	3 071	2 981	3 318	3 064
Total Diversification	5 358	10 812	9 637	10 368	10 868	11 759	13 718	14 257	13 382	13 929

Superficie totale mise en valeur	33 768	38 554	36 165	41 913	47 756	47 467	44 424	56 130	76 518	69 033
---	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Source : SAED/Ministère de l'Agriculture.

122. **La riziculture occupe la plus grande part des superficies emblavées dans la principale région rizicole.** Les aménagements réalisés ont entraîné une forte évolution des superficies emblavées (doublement durant la décennie 2000) et des productions, avec le riz occupant un constant 77% des superficies mise en valeur (tableau 6.16). La diversification est relative avec 14.000 ha, soit 20% des superficies, lors de la dernière saison 2009/2010 et la moitié de cette surface est concentrée sur la tomate et l'oignon.

123. **Les rendements en riz se sont améliorés avec une différence sensible entre riz irrigué et riz pluvial.** Les données historique des rendements rizicoles dans la Vallée et le Delta du fleuve Sénégal peut se décomposer en trois phases: jusqu'en 1980, les rendements sont très fluctuants et ne dépassent pas les 2 tonnes par hectare; de 1980 à 2000, les rendements progressent de façon importante et passent de 2 à 5 tonnes par hectare; ils poursuivent leur hausse entre 2000 et 2011. Les rendements moyens à l'hectare des trois principales cultures irriguées ont été estimés sur un échantillon de sept périmètres (tableau 6.17). Ces rendements correspondent à des itinéraires techniques moyens et une irrigation gravitaire qui sont les plus pratiqués par les exploitations familiales. Ils atteignent maintenant 4,5 tonnes de riz paddy à l'hectare en culture hivernale et 6 tonnes en contre saison chaude. Cependant, ils sont nettement plus faibles dans les régions du centre et de l'est du pays où prédomine la riziculture pluviale (tableau 6.18). Dans ces zones, les rendements varient entre 2,5 et 3 tonnes en 2010, mais conservent une forte marge de progression puisqu'ils ont plus que doublé entre 2006 et 2010.

Tableau 6.17: Rendements et produits bruts à l'hectare pour les trois principales cultures dans la Vallée du fleuve Sénégal, 2011

Culture	Rendement tonnes par hectare	Prix unitaire FCFA au kg	Produit brut FCFA/ha
Riz hivernage (paddy)	4,5	125	562 500
Riz contre saison chaude (paddy)	6,0	125	750 000
Oignon	20,0	80	1 600 000
Tomate industrielle	25,0	51	1 275 000

Source : BRLi- -SETICO, 2011.

Tableau 6.18: Évolution des rendements de riz dans les régions de l'Est et du Centre, en tonnes, 2006-2010

Région	2006	2007	2008	2009	2010
Fatick	1,2	1,6	3,1	2,6	3
Kédougou	1,6	2,5	2,9	3,3	3
Kolda	1,2	2,7	3,1	2,9	2,7
Tambacounda	1	1,5	2	2	2,5

Source : MA, DAPS.

124. **Les coûts unitaires diffèrent selon qu'il s'agit d'aménagements nouveaux, de réhabilitation ou de réfection d'aménagements existants et selon les zones.** Les coûts de revient d'un hectare en aménagements hydroagricoles diffèrent selon qu'il s'agit de réfections, de réhabilitations ou d'aménagements nouveaux; ils varient aussi selon les zones. Une autre caractéristique de ces aménagements est leurs coûts élevés (tableau 6.19). Dans la vallée du fleuve Sénégal où cette maîtrise est nécessaire, les travaux légers de réparation des périmètres irrigués coûtent entre 300 000 et 600 000 FCFA à l'hectare; lorsqu'il s'agit de travaux de grande envergure visant à réaménager des périmètres irrigués, le coût unitaire varie entre 2 et 4 millions FCFA/ha; les nouveaux aménagements reviennent entre 4 et 8 millions FCFA/ha. Dans les régions du centre et de l'est, les coûts unitaires sont plus faibles, allant de 2 à 3 millions FCFA/ha³ tandis que pour les bas-fonds, comme ceux de Kédougou, ils sont d'environ 1 million FCFA/ha. Un autre avantage de ces régions sur la Vallée du fleuve Sénégal est le grand potentiel de terres disponibles, particulièrement dans la région naturelle de la Casamance. On en retrouve également dans les régions de Tambacounda, Kédougou et Fatick. Comme les charges d'exploitation et de maintenance de ce type d'aménagement sont moins élevées, ces régions offrent de grandes opportunités pour le développement de l'agriculture irriguée et la réalisation de l'objectif gouvernemental d'autosuffisance en riz. Une réorientation des investissements en leur faveur devrait permettre d'y parvenir à moindre coût.

Tableau 6.19: Coût unitaire des aménagements hydroagricoles par type et projet, en milliers FCFA, 2008-2013

Type d'aménagements hydro-agricoles	Projet/programme	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Réalisation des aménagements hydro-agricoles	ANREVA	6 163					
	PIV PDRM		1 326				
	PIP PADERBA		1 500				
	PIV PRODAM			4 000	4 000	4 000	4 000
Réhabilitation des aménagements hydroagricoles	Vallée PADERCA			206	206		
	Diawar				4 649	4 107	
	Lampsar rive droite			3 013	3 842	2 926	4 520
	3PRD				2 101	2 099	
	PIV Matam		4 000			3 600	3 600
	Bakel		4 013		4 623		
	Grande Digue Tellel					2 867	2 867
	Savoigne					4 444	
	PNAR (Réfection)		377	571	571	571	

Source : MA

³ Il faut cependant souligner que pour le cas du PAPIL, les coûts unitaires ont été revus à la hausse après l'étude faite par un cabinet de consultants qui a proposé une fourchette entre 4 000 000 francs et 5 000 000 francs par hectare.

Tableau 6.20: Compte d'exploitation des cultures irriguées dans le delta de la vallée du Fleuve Sénégal (amortissement inclus dans le coût hydraulique), en FCFA/ha

Cultures	Rendement Kg/Ha	Prix unitaire FCF A/Kg	Produit brut FCF A/ha	Charges variables							Total CV FCF A/ha	Marge brute FCF A/ha
				Intrants FCF A/ha	MO FCF A/ha	Travaux FCF A/ha	Coût hydraulique FCFA/ha	OM VS FCF A/ha	FOM AED FCF A/ha	Autres charges FCF A/ha		
Riz hivernage	4 500	125	562 500	166 550	86 000	119 250	65 000	3 800	15 000	23 701	479 301	83 199
Riz CSC	6 000	125	750 000	159 400	86 000	138 000	65 000	3 800	15 000	24 799	491 999	258 001
Oignon	20 000	80	1 600 000	426 850	260 000	79 000	65 000	3 800	15 000	4 025	853 675	746 325
Tomate	25 000	51	1 275 000	489 213	240 000	79 000	65 000	3 800	15 000	41 751	933 764	341 236

Source : BRLi, Rapport d'audit du système de maintenance des infrastructures hydroagricoles dans le delta et la vallée du fleuve Sénégal – Rapport d'audit organisationnel, technique et financier du système de maintenance : Tome 1 -Rapport d'Audit – « Rapport Final –Septembre 2011 ».

125. La rentabilité de la culture du riz peut être améliorée en réduisant le coût des aménagements hydroagricoles, notamment les terrassements en génie civil, et l'amélioration de la maintenance. La décomposition du coût unitaire des aménagements permet d'identifier les causes directes de son niveau élevé. La structure de ce coût révèle que les coûts de terrassement et de génie civil occupent en moyenne près de 80% du coût à l'hectare des aménagements, l'équipement de pompage représentant 15%, et le contrôle des travaux près de 5%. En 2010, les grands aménagements ont représenté 29% des surfaces aménagées et exploitables, 23% étaient des PIV et 48% des PIP. Si les normes d'aménagements sont généralement respectées lors de la réalisation des grands aménagements et des PIV, il n'en est pas de même avec les PIP. Les remblais des canaux de ces derniers ne sont généralement pas compactés et les grandes motos pompes (GMP) souvent obsolètes. Ces périmètres exigent plus de travaux de maintenance et de remplacement d'équipement et génèrent des charges et risques d'exploitation plus élevés. Bien qu'ils constituent le type d'aménagements hydroagricoles le plus facile à réaliser, ils sont aussi les premiers à être abandonnés dès que l'environnement économique se dégrade. Une réduction significative du coût unitaire des aménagements, en étalant les amortissements, améliorerait la marge brute à l'hectare des exploitations. Cependant, un tel effort devrait s'accompagner d'un maintien voire d'une amélioration de la qualité des aménagements afin d'en réduire les coûts de maintenance.

126. Les marges brutes des cultures de diversification sont plus élevées que celle du riz et le niveau élevé de l'amortissement des aménagements réduit la rentabilité de la culture du riz dans la vallée et le delta du Fleuve Sénégal. Tableau 6.20 présente les charges variables et marges brutes à l'hectare des trois principales cultures. Ces charges variables correspondent à des itinéraires techniques moyens avec irrigation gravitaire, qui sont les plus pratiqués par les exploitations familiales. Le riz de contre saison chaude dégage à l'hectare une marge brute de 258.000 FCFA contre

83.199 FCFA pour le riz d'hivernage. ⁴Le maraîchage, tomate et oignon, procure les marges les plus importantes à l'hectare avec plus de 340.000 FCFA pour la tomate et 746.000 FCFA pour l'oignon. Pour la culture du riz, les intrants, la main-d'œuvre et les travaux agricoles sont les principales charges qui pèsent sur la marge brute. Le coût hydraulique représente un peu plus de 13%. Pour le maraîchage 50% des charges sont représentées par le coût des intrants et 30% par la main-d'œuvre. Le coût hydraulique ne représente que 7% des charges. Les contraintes hydrauliques, relatives à l'accès à la ressource eau, à l'entretien des réseaux d'irrigation, des réseaux de drainage et des stations, ont un impact significatif sur la mise en valeur. Les différences significatives entre les marges brutes suggèrent qu'une diversification du portefeuille de cultures augmenterait sensiblement la rentabilité des exploitations et les revenus des producteurs.

127. Une série de fonds a été mise en place par l'État pour assurer un financement adéquat des infrastructures agricoles. En agriculture irriguée, l'entretien des ouvrages hydroagricoles joue un rôle important. En plus de permettre l'allongement de la période de production et le maintien du rendement, il allonge la durée de vie des équipements et assure une sécurité à la production. En effet, il réduit les pannes des machines hydrauliques et assure la bonne qualité des canaux d'irrigation. Les producteurs utilisant ces infrastructures devraient payer le coût de leur maintenance. En raison du poids important de ces charges dans le compte d'exploitation, le Gouvernement, qui au départ avait pris en charge la quasi-totalité de ces coûts, a cherché à les transférer progressivement aux usagers. L'expérience de la Vallée du fleuve Sénégal, où sont concentrés les ouvrages hydroagricoles, permet d'apprécier le succès de cette politique.

128. Le dispositif mis en place pour assurer le financement des charges récurrentes aux usagers est complexe. Un dispositif complexe de maintenance a été mis en place pour assurer le transfert progressif des charges récurrentes des ouvrages hydrauliques aux utilisateurs. Outre le recensement des ouvrages, des normes et coûts de référence des travaux d'entretien ont été fixés, et un protocole d'accord entre les représentants de l'État et des usagers a été signé le 11 novembre 2001 entre l'État et les usagers. Dans le cadre de cet accord, quatre types de fonds de maintenance ont été créés. Pour les aménagements hydro-agricoles « structurants », ont été mis en place des fonds de maintenance des adducteurs et émissaires de drainage (FoMAED) et un fonds de maintenance des infrastructures d'intérêt général (FoMIIG). Concernant les aménagements hydro-agricoles dits « terminaux », ont été créés plusieurs fonds mutuels de renouvellement des stations de pompage et équipement hydromécanique (FoMuR) et un fonds de maintenance des périmètres irrigués (FoMPI). Mais ce n'est qu'en 2003 qu'ont été pris les arrêtés ministériels portant création du FoMAED et des comités d'usagers. Les modalités de financement de ces fonds sont différentes. Pour le FOMUR, dont les cibles sont les grands périmètres publics transférés et les PIV de troisième génération, le financement devrait être assuré par des provisions constituées

⁴ L'importante différence entre la marge brute du riz contre saison chaud et celle du riz d'hivernage s'explique par l'écart entre leurs rendements estimés respectivement à 6000 kg/ha et 4500 kg/ha. Le faible rendement du riz hivernal est imputable à plusieurs facteurs : (i) les cultures sont plus exposées aux maladies en saison des pluies, (ii) les conditions difficiles de travail sur les périmètres (désherbage, fertilisation, et pénibilité du travail du sol), (iii) et le lessivage d'une bonne partie de l'engrais du fait de l'ouverture des vannes pour évacuer l'excès d'eau après une pluie.

par les unions des usagers et l'État. Ces ressources devraient être gérées par les usagers structurés en GIE, sous contrôle de la SAED. Mais le FOMUR n'a pas été mise en œuvre ; bien que l'État octroie des crédits annuels de 50 millions FCFA à travers la subvention annuelle accordée à la SAED, il n'a pas été possible de reconstituer les dépenses faites avec ces ressources (SAED-DAM-BRLi 2011). En réalité, ce sont les DAT qui ont continué à jouer le rôle de provision gérée par l'Union dans le but de financer le gros entretien et renouvellement. Les FOMIIG, affectés au financement de la maintenance d'infrastructures rurales indirectement liées à l'irrigation (pistes, digues, axes hydrauliques naturels, etc.) et normalement sous la responsabilité de la communauté rurale, sont gérés par la SAED. Les usagers sont impliqués dans la programmation, les travaux ne devant se faire qu'après concertation entre la SAED avec les communautés rurales et approbation de l'autorité compétente. À la différence du FOMUR, son financement n'est assuré que par l'État. Les FOMPI, destinés au financement du gros entretien et le renouvellement de GMP et les réseaux des PIV, sont alimentés et gérés par l'État. Cependant, étant donné que ces périmètres doivent être progressivement transférés aux exploitants privés, la contribution de l'État doit diminuer. Les FOMAED sont financés aussi par l'État à travers sa subvention à la SAED et par les usagers, qui à travers leurs comités, participent à l'établissement de la liste des travaux de maintenance à réaliser. La contribution publique, déterminée dans le cadre des Lettres de mission élaborées tous les trois ans par la SAED, est ajustée en fonction des ressources financières disponibles. L'existence d'un grand nombre de fonds en rend la gestion complexe et est source de redondances en dépit des efforts faits au moment de leur création pour délimiter les champs de compétences.

129. **La mobilisation des ressources par les fonds de maintenance est relativement faible.** Tableau 6.21 montre l'évolution des subventions publiques aux activités de maintenance, au titre du FOMIIG et du FOMPI, pour la période 2003-2010. Elles élèvent à 4.870 millions FCFA. Le budget est tombé de 1.664 millions FCFA en 2005 à 175 millions de F CFA en 2010, soit une baisse de 90%. Le budget des activités de maintenance, au titre du FOMPI, a baissé de 607 millions FCFA en 2006 à 100 millions FCFA en 2010, soit une baisse de 84%. Le taux d'exécution budgétaire est de 79 % et le taux d'exécution financière de 117 % sur la période 2003-2010. Quant au FOAMED, le taux d'exécution budgétaire est de 53% et le taux d'exécution financière de 104 % sur la période 2003 -2010 (tableau 6.22) Les redevances attendues des usagers devaient atteindre 1,8 milliard de francs sur la période 2005-2010, mais elles n'ont pas dépassé 0,5 milliard FCFA, soit un taux moyen de recouvrement de 28%. Au total, les dépenses s'élèvent à 4.076 millions FCFA, financées à hauteur de 87 % par l'État contre 13 % par les usagers. Ces données montrent le poids prépondérant de la contribution de l'État dans le budget des fonds de maintenance et le faible taux de recouvrement des usagers. Enfin, la baisse des dépenses d'entretien est importante alors que les ouvrages hydroagricoles ont fortement augmenté en nombre avec la forte expansion des superficies emblavées. La réduction progressive de la contribution publique envisagée est impraticable tant que les usagers n'ont pas pris le relais. Le sous-financement de la maintenance qui en résulte accélère la dégradation des infrastructures et explique sans doute, avec l'inexistence de système de drainage des eaux salées dans les petits périmètres, les pertes importantes de superficies aménagées.

Tableau 6.21: Exécution financière du FOMIG et du FOMPI

Année	fonds de maintenance	Budget	Crédits État	Dépenses			Taux d'exécution (en%)	
				Travaux	Contrôle	Total	budgétaire	financière
2003	FOMIG	643 000	630 000	0		-		
	FOMPI	340 000	220 000	216 604	-	216 604	64	98
2004	FOMIG	645 000	645 000	154 528		154 528	24	24
	FOMPI	340 000	220 000	240 442	19 620	260 062	76	118
2005	FOMIG	1664000	442 000	1366048		1366048	82	309
	FOMPI	499 000	358 000	578 866	133 070	711 936	143	199
2006	FOMIG	908 982	-	44 486		44 486	5	
	FOMPI	607 034	248 000	410 337	48 852	459 189	76	185
2007	FOMIG	450 000	-	0		-		
	FOMPI	207 000	391 000	0	4 720	4 720	2	1
2008	FOMIG	234 000	260 000	232 649		232 649	99	89
	FOMPI	393 000	138 000	138 143	54 870	193 013	49	140
2009	FOMIG	150 000	295 000	278 605		278 605	186	94
	FOMPI	125 000	75 000	75 108	26 658	101 766	81	136
2010	FOMIG	175 000	230 000	171 679		171 679	98	75
	FOMPI	100 000	115 000	105 232	16 594	121 826	122	106
Total	FOMIG	4 869 982	2 502 000	2 247 997	-	2 247 997	46	90%
	FOMPI	2 611 034	1 765 000	1 764 732	304384	2 069 116	79	117%

Source : SAED-DAM-BRLi 2011.

Tableau 6.22: Situation d'exécution financière FOMAED, en milliers FCFA

Année	Budget			Crédits mobilisés			Dépenses			
	État	Usagers	Total	État	Usagers	Total	Travaux	Contrôle	Rem DAM	Total
2003	583	256	839	150	106	256	531	-	13	544
2004	649	236	885	535	120	655	311	42	8	361
2005	882	202	1 084	600	57	657	639	59	16	714
2006	1 266	137	1 403	400	28	428	280	-	7	286
2007	612	168	780	263	22	285	335	-	8	343
2008	594	279	873	452	83	535	638	42	16	696
2009	550	309	859	480	61	541	521	21	13	556
2010	500	239	739	505	40	545	534	29	13	576
Total	5 636	1 826	7 462	3 364	517	3 902	3 788	193	95	4 076

Source : SAED-DAM-BRLi 2011

130. Le degré de maintenance sur les aménagements terminaux affecte les superficies mise en valeur. La maintenance des ouvrages hydrauliques constitue la principale source de difficultés pour les unions de producteurs. Le manque de maintenance des aménagements entraîne progressivement la diminution de la mise en valeur du périmètre irrigué. Dans le périmètre de Dagana B, par exemple, 3 des 5 pompes ne sont plus opérationnelles; le taux d'intensité cultural est tombé à 60 % et a conduit à

l'abandon de parcelles. Le DAT (dépôt à terme tenant lieu d'amortissement) est nul et n'est plus alimenté. De même pour une partie des nouveaux aménagements de Ndiaye laissée à l'abandon, trois ans après leurs transferts aux usagers. La pérennité de l'investissement hydro-agricole est directement lié à la maintenance.

131. D'autres leçons ressortent des expériences récentes d'aménagements hydro-agricoles. D'importants progrès ont été enregistrés dans la réalisation d'aménagements hydro-agricoles pour assurer la sécurité alimentaire à travers la maîtrise de l'eau. Des enseignements utiles se dégagent des évolutions des dernières années: (i) Les rendements moyens en riz ont d'importantes marges de progression, surtout dans les aménagements de vallée dans le centre et l'est du pays. L'amélioration des rendements en riz pluvial dans la Vallée et le Delta du fleuve Sénégal serait aussi une source d'augmentation rapide de la production rizicole. (ii) Les coûts unitaires sont très élevés. Tout en maintenant un haut niveau de qualité des aménagements, leur réduction est nécessaire pour une expansion des superficies cultivées et rendre les charges d'entretien des ouvrages hydrauliques plus soutenables pour les usagers. (iii) Les fonds de maintenance ont certes contribué à réduire les pertes de superficies aménagées, mais n'ont pas encore entraîné la réduction prévue des contributions de l'État à l'entretien des infrastructures hydro-agricoles. Une politique réaliste de transfert de leur maintenance à leurs bénéficiaires est à définir. (iv) Les investissements devraient accorder une place plus importantes aux aménagements de vallée dans le centre et l'est du pays où les coûts unitaires sont plus bas (voir ci-dessus). (v) Les marges brutes attractives des cultures maraichères, type oignons et tomates, suggèrent qu'une diversification de cultures augmenterait sensiblement la rentabilité des exploitations, ce qui permettrait de résoudre le problème de maintenance (voir iii).

7. EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES ET PERFORMANCES DE L'AGRICULTURE

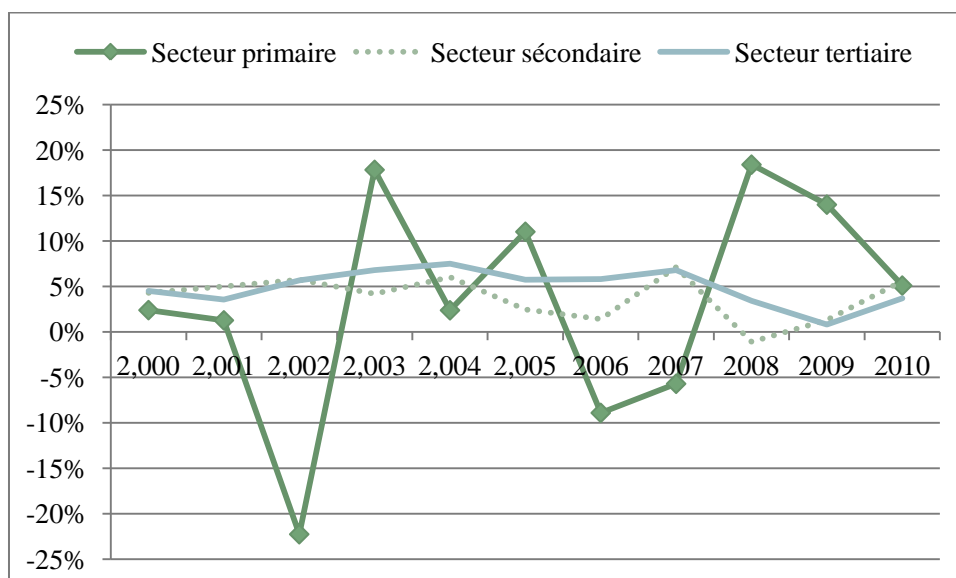
132. Cette section examine si les DPA ont atteint les objectifs officiels, notamment l'augmentation des revenus des ménages ruraux, et la réduction de la pauvreté rurale et urbaine. Ces indicateurs sont directement reliés à la performance du secteur agricole. En l'absence de données microéconomiques récentes, l'analyse peut être conduite sur agrégats de la comptabilité nationale. En effet, le potentiel de l'agriculture à réduire la pauvreté au Sénégal est bien établie. 80% des pauvres sont concentrés dans les zones rurales et la petite exploitation agricole familiale est quasi exclusivement le modèle agricole que l'on rencontre dans toutes les régions du pays. Enfin, les DPA sont orientées entièrement vers les petits producteurs ruraux. Étant donné les étroites interrelations entre les zones rurales et les zones urbaines, l'augmentation de la production agricole entraîne une baisse des prix des produits alimentaires réduisant ainsi la pauvreté urbaine. Enfin, l'emploi est un autre canal par lequel la croissance de l'agriculture combat la pauvreté en offrant du travail aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. En se concentrant donc sur la croissance agricole et la réduction de la pauvreté, on met l'accent sur deux domaines d'impact les plus importants des DPA pour apprécier leur efficacité.

7.1 CROISSANCE DE L'AGRICULTURE

133. **La croissance de l'agriculture est faible et très fluctuante malgré une amélioration récente.** Le taux de croissance annuel de l'agriculture mesuré en termes de PIB réalise une performance moyenne de 4,6% entre 2005 et 2009, soit huit fois mieux que la période 2000-2004 (0,6%). Ce niveau reste néanmoins inférieur à l'objectif de 6%⁵ fixé dans le cadre du PDDAA. Par ailleurs, la série des taux de croissance annuels est soumise à des fluctuations relativement plus prononcées par rapport aux autres secteurs comme l'industrie et les services. Elle atteint des pics de plus de 17% en 2003 et en 2008 et un creux notable de -20% en 2002 (graphique 7.1). Ces fluctuations extrêmes et consécutives d'une année à l'autre (par exemple en 2002 et 2003) sont généralement dues aux conditions climatiques défavorables.

⁵ Sénégal : Croissance agricole, réduction de la pauvreté et sécurité Alimentaire: Performance récente et perspectives.

Graphique 7. 1: Taux de croissance économique des principaux secteurs entre 2000 et 2009



Sources : MEF/Comptes nationaux du Sénégal/ANSD, 2000-2010.

134. La contribution de l'agriculture à la croissance de l'économie est plus faible que celle des autres secteurs. Tableau 7.2 montre que la contribution de l'agriculture à la croissance du PIB est la plus modeste parmi les principaux secteurs d'activités et ne dépasse pas en moyenne 0,6 point de croissance entre 2005 et 2009, soit 15% du taux de croissance total, bonnes et mauvaises saisons confondues. Mais en années favorables (2005, 2008 et 2009) elle monte à 43%. Ainsi, malgré son importance économique et sociale, l'agriculture a une influence limitée sur l'évolution du niveau de l'activité économique au Sénégal.

Tableau 7.1: Taux de croissance et contribution du secteur agricole à la croissance économique, en %, 1980-2009

Secteur	Tendances passées						Tendances récentes									
	1980-1994		1995-1996		1997-2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Croissance	Contribution	Croissance	Contribution	Croissance	Contribution	Croissance	Contribution	Croissance	Contribution	Croissance	Contribution	Croissance	Contribution	Croissance	Contribution
Primaire	2,3	0,4	3,1	0,6	2,0	0,3	8,5	1,2	-8,9	-1,3	-5,8	-0,8	17,2	2,0	12,3	1,7
Secondaire	3,1	0,5	4,8	0,9	4,8	1,0	3,8	0,8	1,4	0,3	7,1	1,4	-1,6	-0,3	3,0	0,6
Tertiaire	2,0	1,0	3,1	1,5	5,3	2,7	5,8	3,0	5,8	3,0	6,8	3,7	2,9	1,6	0,9	0,5
PIB	2,3	2,3	3,7	3,7	4,5	4,5	5,6	5,6	2,5	2,5	4,9	4,9	3,2	3,2	2,2	2,2

Source : MEF/Comptes nationaux/ANSD.

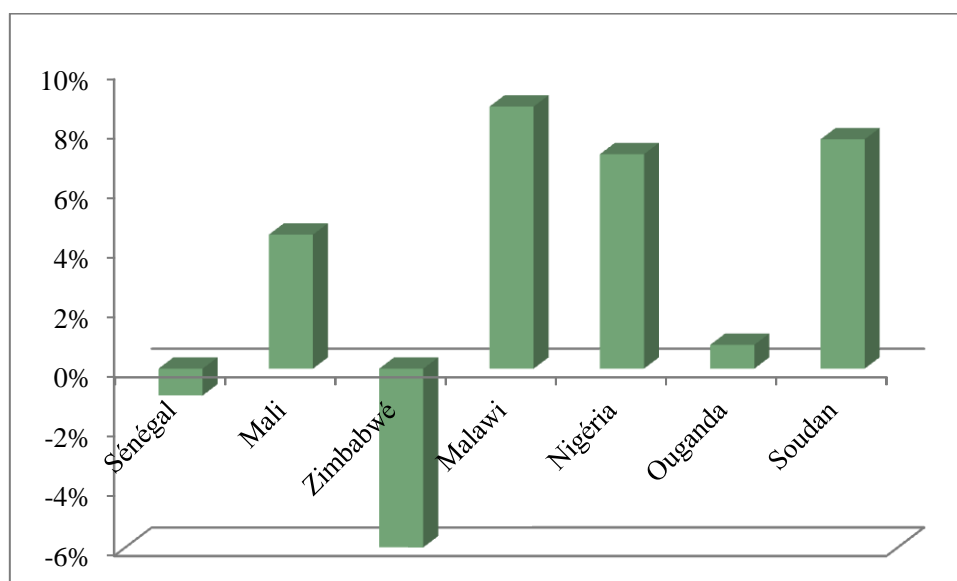
Tableau 7.2: Taux de croissance(A) et contribution à la croissance économique (B) des secteurs avec désagrégation du secteur primaire, en %, 2006-2010

Secteur d'activité	Année									
	2006		2007		2008		2009		2010	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Secteur primaire	-8,9	-1,3	-5,7	-0,8	18,4	2,2	14,0	1,9	5,1	0,8
Agriculture vivrière		-0,6	-16,0	-0,7	46,8	1,7	12,9	0,7	-2,7	-0,1
Agriculture industrielle ou d'exportation		-0,6	-17,0	-0,4	26,0	0,4	30,4	0,6	21,7	0,6
Élevage et chasse		0,3	6,0	0,2	3,4	0,1	2,7	0,1	6,4	0,3
Sylviculture, exploitation forestière		0	7,7	0	0	0	3,6	0	6,9	0
Pêche		-0,2	7,3	0,1	-5,1	-0,1	5,4	0,1	-1,7	0
Activités extractives		-0,2	-5,7	0	3,0	0	58,8	0,4	3,7	0
Secteur secondaire	1,4	0,3	7,1	1,4	-1,1	-0,2	1,3	0,2	5,6	1,1
Secteur tertiaire	5,8	3,0	6,8	3,7	3,4	1,9	0,8	0,5	3,7	2,0
PIB	2,5	2,5	4,9	4,9	3,7	3,7	2,1	2,1	4,1	4,1

Source : MEF/Comptes nationaux/ANSD.

135. **La croissance agricole au Sénégal soutient mal la comparaison avec d'autres pays africains.** Sur la période 2005-2007, le Sénégal et le Zimbabwe sont les seuls pays dont l'agriculture est en récession (respectivement -0,9% et -6,0%). La performance sénégalaise contraste avec celle du Malawi (8,8%), du Soudan (7,7%), du Nigéria (7,2%) et du Mali (4,5%) au cours de la même période. Contrairement au Sénégal, le Zimbabwe a été confronté à des difficultés politiques (confiscation et redistribution de terres) ayant abouti à l'arrêt de la production dans les grandes fermes. La comparaison de la performance de l'agriculture sénégalaise à celle des agricultures africaines est une bonne indication des progrès qu'elle pourrait accomplir si les contraintes qui brident sa croissance étaient levées.

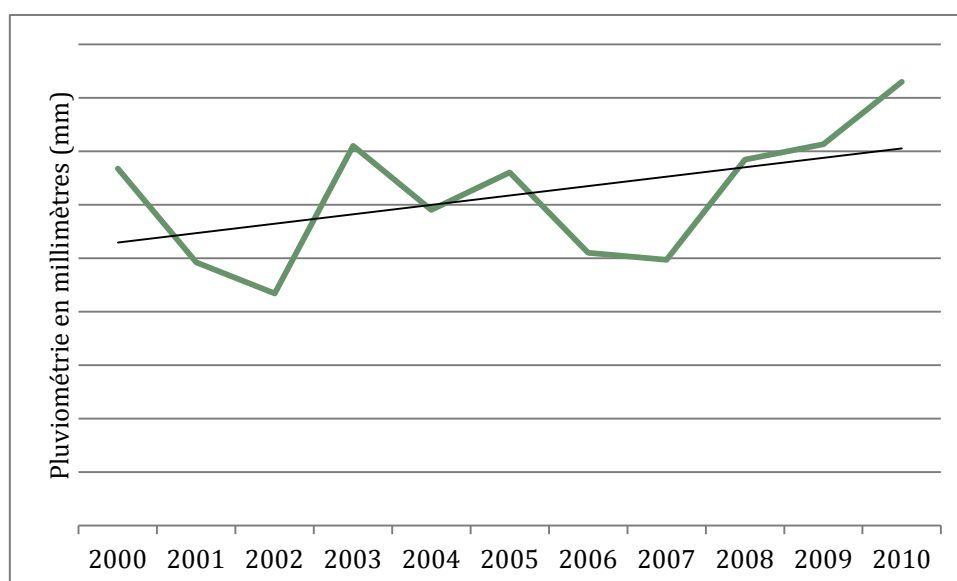
Graphique 7.2: Comparaison des taux de croissance agricole, 2005-2007



Sources: Banque Africaine de Développement, Statistical Digest.

136. **Une pluviométrie très variable et mal répartie dans le temps est la cause principale de la faiblesse de la croissance du secteur agricole.** La pluviométrie est très fluctuante dans le temps et atteint des niveaux cumulés variant entre 520 mm et 946 mm d'eau par an au cours de la période 2000-2009 (graphique 7.3). Elle alterne d'une année à l'autre des hausses et des baisses qui sont généralement importantes. Une baisse maximale a été enregistrée en 2002 (-20%) et une hausse maximale en 2008 (+40%).. La pluviométrie est un facteur crucial de croissance pour l'agriculture en raison du faible taux d'irrigation (moins de 1% des superficies). Mais sa forte variabilité atténue l'impact que la tendance haussière observée au cours des années 2000 aurait pu avoir sur l'augmentation de la production agricole. Son impact est encore plus sensible pour des années comme 2002 et 2007 dont les performances sont fortement affectées par deux années consécutives de baisse de la pluviométrie (graphique 7.1).

Graphique 7. 3: Évolution des quantités de pluie recueillies par an, 2000-2010



NB : La pluviométrie annuelle au niveau national est estimée par la moyenne des cumuls pluviométriques annuels des régions pondérées par les superficies de ces dernières.

Source : Countrystat Sénégal.

137. La contribution de l'agriculture au PIB n'atteint pas un septième alors que plus de la moitié de la population est rurale. L'agriculture, tous secteurs inclus, représente une proportion relativement modeste du PIB du Sénégal, soit 14% environ en moyenne sur les cinq dernières années. En contraste, les populations rurales représentent environ 53% de la population totale. L'écart entre ces deux pourcentages explique que cette population soit la plus affectée par la pauvreté, avec une incidence estimée à 63%.

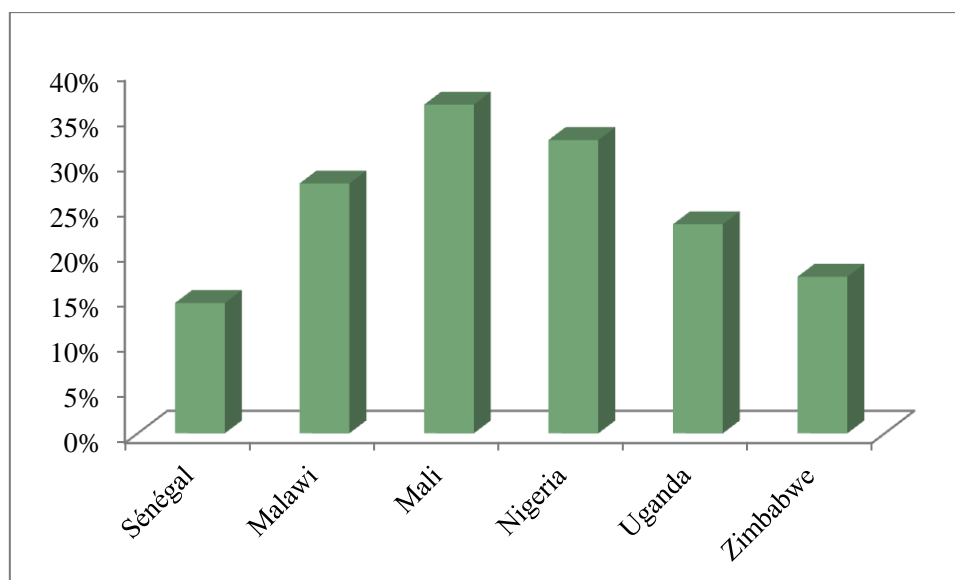
Tableau 7.3: Population rurale et contribution du PIB agricole, en %

	2005	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Population rurale ⁶	53,8	53,6	53,4	53,2	53,0	53,4
Part de l'agriculture dans le PIB en volume	14,9	13,3	11,9	13,5	14,9	13,7

Source : MEF/ANSD.

138. La contribution de l'agriculture au PIB est plus faible au Sénégal que dans la plupart des autres pays africains. Le Sénégal a, en moyenne, le plus faible rapport entre le PIB agricole et le PIB global (14,4%) dans un groupe de pays africains (graphique 7.4). Ce rapport est 2,5 fois plus élevé au Mali (36,3%), traduisant une plus forte contribution du secteur agricole au PIB de ce pays. Il est tout aussi important au Nigéria (32,4%), au Malawi (27,6%) et en Ouganda (23,1%). Le Zimbabwe fait mieux que le Sénégal avec une contribution du secteur au PIB de 17,3%.

Graphique 7.4: Contribution du secteur agricole au PIB dans quelques pays africains (en %)



Sources : Revue des efforts de développement dans le secteur agricole du Mali; ASYB 2010.

139. La hausse des prix alimentaires mondiaux et une politique volontariste de relance de la production vivrière ont contribué à améliorer la valorisation de l'agriculture, quoique encore faible. Les produits de l'agriculture représentent une

⁶ Projections démographiques de l'ANSD.

part modeste (en moyenne 14,2%) des exportations totales. Dans un contexte où le déficit du commerce extérieur a doublé entre 2005 et 2008, la balance des échanges de produits agricoles a été excédentaire quatre années sur cinq. Les montants sont toutefois faibles et n'affecte guère le solde de la balance commerciale.

Tableau 7.4: Échanges extérieurs de biens agricoles et balance commerciale, en milliards FCFA, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Importations de produits agricoles	122,9	123,5	165,5	192,2	151,9
Exportations de produits agricoles	139,7	146,0	167,1	146,7	153,8
Balance commerciale agricole	16,8	22,5	1,6	-45,5	1,9
Déficit commercial global	-691,3	-836,5	-1 193,3	-1 522,5	-1 159,3

Sources: MEF/ANSD, BCEAO.

140. **L'agriculture sénégalaise occupe une place marginale dans le commerce mondial.** Concernant les principaux produits exportés, les poissons et crustacés occupent la première place, en termes de part de marché, soit 0,36% des exportations mondiales. Les producteurs de fruits et légumes ont des parts nettement plus faibles (moins de 0,05%). La fibre de coton, entièrement exportée, réalise une performance similaire (près de 0,05%). Les parts des produits céréaliers et autres vivriers (manioc) sont dérisoires à l'exception du riz qui occupe une part relativement élevée (plus de 0,18%).

Tableau 7.5: Part du Sénégal dans les exportations mondiales des principaux produits (en millions de dollars US et en pourcentage, 2008-2009)

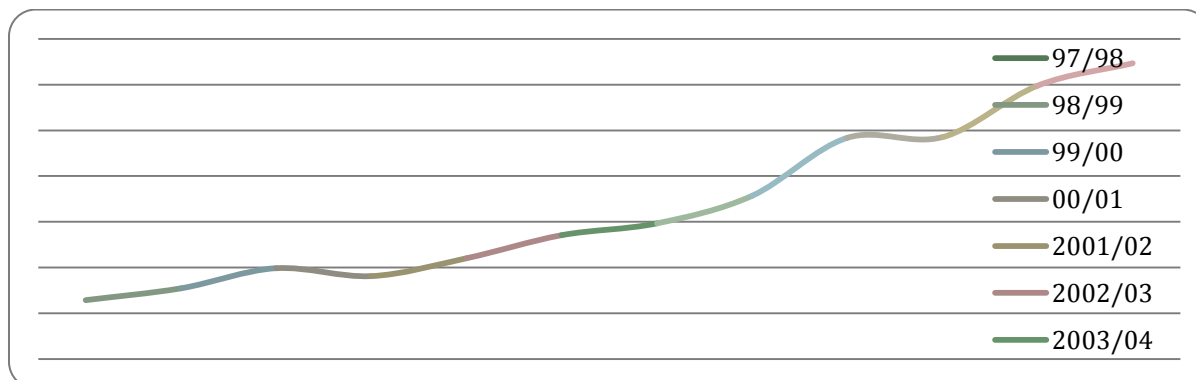
Produits	Monde	Afrique au Sud du Sahara	Sénégal	Sénégal/Monde
Arachides	2 383	73	0,473	0,0198
Bois	186 750	1 756	4,561	0,0024
Coton	82 828	1 791	38,542	0,0465
Graines et fruits oléagineux	114 596	1 876	5,488	0,0048
Légumes, plantes et racines	88 408	1 515	42,588	0,0482
Maïs	44 129	1 100	0,650	0,0015
Manioc	2 213	6	0,040	0,0018
Poissons et crustacés	122 046	3 208	439,843	0,3604
Riz	33 171	152	61,052	0,1841
Sorgho	2 557	36	0,007	0,0003

Source: Comtrade.un.org/db/

141. **Les exportations de fruits et légumes ont connu une vive croissance dans la deuxième moitié des années 2000 même si leur volume demeure modeste.** La production horticole est orientée à l'exportation. La croissance des exportations de

fruits et légumes a atteint 17% par an au cours des années 2000, avec certes un niveau de départ bas (environ 10.000 tonnes). Cette expansion est due à l'implantation de quatre sociétés d'agro-business et au recours au transport maritime moins coûteux que le transport aérien.

Graphique 7.5: Exportations horticoles sénégalaises, en millions FCFA, 1998-2009



Source : MA/Direction de l'horticulture.

142. **Les faibles performances de l'agriculture sont dues en partie au sous-investissement public et privé dans le secteur.** Il y a une insuffisance structurelle des investissements comme en témoigne la modestie de l'investissement public effectif dans le secteur agricole (excluant les charges de fonctionnement des projets) qui ne représente en moyenne que 17% de la Formation brute de capital fixe (FBCF) publique du pays. À cela s'ajoute une insuffisance très prononcée de l'investissement privé dans le secteur qui représente moins de 1% de la FBCF privée due à la faible valeur ajoutée inhérente à l'agriculture. Les investissements privés sont en effet concentrés dans les filières horticoles (tomate, oignon, sucre, ...) et avicoles, où les marges sont les plus élevées (voir tableau 6.20).

Tableau 7.6: Poids de l'agriculture dans les investissements publics et privés, en %, 2005-2009

Secteur	Investissements	2005	2006	2007	2008	2009
Agriculture	Privé	1,0	0,2	0,3	0,7	1,1
	Public	16,9	15,0	17,5	14,6	21,2
Autres secteurs	Privé	99,0	99,8	99,7	99,3	98,9
	Public	83,1	85,0	82,5	85,4	78,8

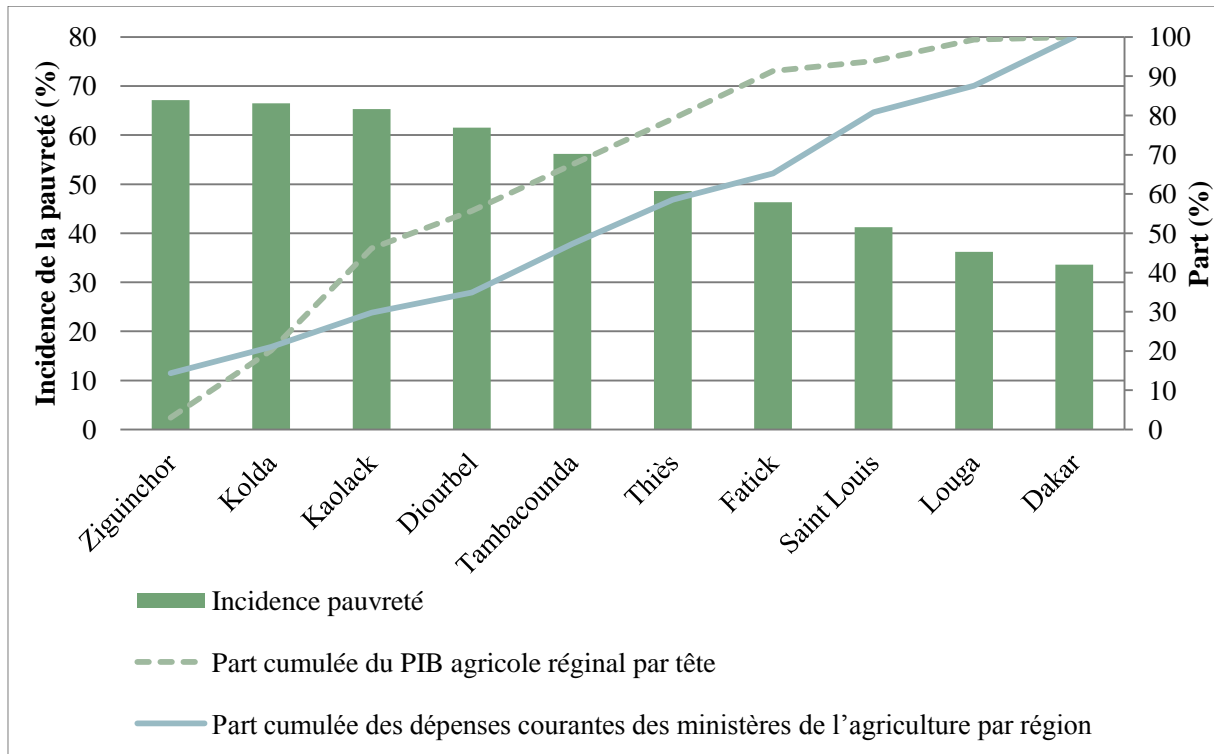
Sources: MEF/ANSD, CUCI.

7.2 Pauvreté rurale et inégalités régionales

143. **Les régions les plus pauvres reçoivent moins des dépenses publiques agricoles et contribuent plus au PIB agricole.** Le graphique 7.6 classe en abscisse les régions en allant de la plus pauvre à la moins pauvre et en ordonnée figure à gauche l'incidence de la pauvreté des régions et à droite leurs parts dans les DPA ordinaires. La représentation sur ce graphique d'une part, des parts cumulées des régions dans les

DPA, d'autre part, de l'incidence de la pauvreté, montre que les dépenses publiques agricoles augmentent plus rapidement que ne décroisse la contribution à la pauvreté nationale. Cela confirme que l'allocation des dépenses entre les régions n'est pas optimale, les régions les plus pauvres recevant moins de ressources publiques agricoles. Changer le ciblage régional des dépenses publiques agricoles pourrait être un puissant moteur de croissance de l'agriculture et de réduction de la pauvreté.

Graphique 7.6: Pauvreté, PIB agricole et dépenses publiques par région, moyennes 2005-2009



NB : L'incidence de la pauvreté régionale est calculée à partir des données de l'ESAM II. Les PIB par tête des régions ont été calculés en utilisant leurs populations actives.

Sources: ANSD/MEF 2002, SIGFIP/MEF 2005-2009.

144. **À la fin des années 1990, le Gouvernement prit conscience de l'ampleur de la pauvreté et son caractère rural très prononcé.** La première enquête auprès des ménages dressa une situation alarmante de l'état de pauvreté au Sénégal vers le milieu des années 1990, avec un taux national de 61,4%. Elle confirma aussi le caractère plus prononcé de ce phénomène en milieu rural avec une incidence de 65,9% (tableau 7.7), alors qu'y réside une majorité de la population (près de 55%). L'ampleur du problème connue, son déclin est devenu une priorité nationale. Dès le début des années 2000, la lutte contre la pauvreté a-t-il été le cadre fédérateur de toutes les politiques de développement entreprises au Sénégal avec l'avènement des DSRP et la création de la Cellule de Suivi de la Lutte contre la Pauvreté au MEF. Cette prise de conscience s'est manifestée dans la deuxième moitié des années 2000 par l'adoption successivement de la GOANA en 2008, du PNIA et du PI en 2010. Ainsi, le Gouvernement du Sénégal a pris la pleine mesure des enjeux relatifs à la place de l'agriculture et de la sécurité alimentaire dans la lutte contre la pauvreté et pour l'atteinte des OMD.

145. **Les actions visant à réduire la situation de pauvreté ont réduit l'incidence de la pauvreté nationale, mais ont accentué les inégalités dans les zones rurales.** Les premiers efforts consentis ont fait reculer la pauvreté dans toutes les strates par milieu de résidence, l'incidence nationale de pauvreté reculant de 61,4% en 1994 à 48,5% en 2001 d'après la seconde enquête auprès des ménages (ESAM II) (tableau 7.7). Toutefois, si cette baisse a été sensible en milieu urbain (d'un tiers environ à Dakar et dans les autres centres urbains), elle a été plus mitigée en milieu rural (de 8,4 points de pourcent seulement) contribuant ainsi à accroître les inégalités entre les populations rurales et urbaines. Les récentes estimations de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) supposent une remontée de l'incidence de la pauvreté nationale au-dessus de 50% en 2009, expliquée entièrement par une dégradation imputable aux zones rurales, dont l'incidence de pauvreté a augmenté de 5,7 points de pourcent. Dans le même temps, le taux de pauvreté aurait continué de baisser aussi bien à Dakar (de 3,4 points) que dans les autres centres urbains (5,2 points).

Tableau 7.7: Incidence de la pauvreté par strate

Source	Strate	Année	Nombre de pauvres	Incidence de la pauvreté en %
ESAM I	Dakar urbain	1994	91099	49,7
	Autres centres urbains	1994	92160	62,6
	Zones rurales	1994	294692	65,9
	Ensemble	1994	477952	61,4
ESAM II	Dakar urbain	2001	91736	33,3
	Autres centres urbains	2001	89370	43,3
	Zones rurales	2001	334132	57,5
	Ensemble	2001	515238	48,5
PROJECTION	Dakar urbain	2009	525083	30,7
	Autres centres urbains	2009	451459	38,1
	Zones rurales	2009	328772	63,2
	Ensemble	2009	398743	50,7

Source : MEF/ANSD.

146. **Des investissements publics importants peuvent induire une forte croissance agricole, réduire rapidement la pauvreté particulièrement en milieu rural.** Les performances du secteur agricole, en termes de formation des revenus, ont un caractère redistributif certain lié à la nature familiale des exploitations agricoles et à l'importance relative des populations rurales dans la population totale. Les simulations du Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES) dans le cadre du PI suggèrent que la mise en œuvre de ce plan porterait la croissance du secteur agricole à 7% en moyenne jusqu'en 2020. De ce fait, la part de l'agriculture dans le PIB croîtrait régulièrement pour atteindre près de 21,5% en 2020. Le Sénégal pourrait être auto-suffisant et exportateur net à l'horizon 2015. Les simulations mettent en évidence une amélioration sensible de la situation de pauvreté nationale qui tomberait à près de 26% et 18% aux horizons de 2015 et 2020 (tableau 7.8). Les baisses du taux de pauvreté seraient plus fortes en zones rurales puisque leur incidence diminuerait à environ 36% et 27% aux horizons de 2015 et 2020. Même si les inégalités persistent entre les

milieux urbain et rural, la réalisation du PI combattrait efficacement la pauvreté aussi rurale qu'urbaine. Bien que ces simulations ne tiennent pas compte de la capacité du Gouvernement à mettre en œuvre des réformes de grande ampleur et à réaliser des investissements massifs sur une courte période, elles témoignent du grand potentiel que représente l'agriculture pour réduire rapidement la pauvreté rurale et urbaine.

Tableau 7.8: Impacts attendus du Plan d'investissement issu du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), 2011-2020

Rubrique	2005	2010	2015	2020
Impacts macroéconomiques (%)				
Part de l'agriculture dans le PIB total	13,3	16,4	20,3%	21,5
Taux de croissance du PIB agricole	1,2	5,0	7,4	6,6
Taux de couverture des besoins céréaliers	42	53,2	125,8	186,4
Incidence de la pauvreté (%)				
Incidence de la pauvreté nationale	50,7	37,8	25,9	18,1%
Incidence de la pauvreté rurale	61,9	49,3	36,4	26,6
Incidence de la pauvreté à Dakar	32,5	18,7	8,8	4,1
Incidence de la pauvreté urbaine (hors Dakar)	38,8	25,4	14,5	9,0
Impacts sur les rendements (kg/ha)				
Mil/Sorgho	792	1025	1434	1876
Maïs	2796	1856	2691	3622
Riz	2960	3232	4838	6680
Arachide	911	1022	1251	1470
Impacts sur la production (en milliers de tonnes)				
Mil/Sorgho	450	1135	1378	1889
Maïs	401	545	687	1061
Riz	202	715	1251	2138
Arachide	626	1053	1097	1157

Source : Gouvernement du Sénégal, Plan d'investissement dans le secteur de l'agriculture, 2010.

147. **En même temps que la dynamisation de la croissance de l'agriculture pour accroître les revenus des ruraux, le Gouvernement doit s'attaquer aux autres sources d'inégalités entre les zones rurales et les zones urbaines.** Tout aussi importante que la mesure de la pauvreté est la compréhension de la dynamique de ses déterminants en zones urbaines et rurales de même que les facteurs qui expliquent l'écart de pauvreté entre les deux milieux. Sur la période 1994-2001 et à partir des enquêtes ESAM I et II a été effectuée une décomposition de cet écart en un effet des caractéristiques des ménages et un effet des rémunérations des facteurs de production (capital, travail et terre). Les caractéristiques des ménages portent sur les statuts d'occupation des logements, les types d'aisance, les modes d'éclairage, les éléments de confort, l'accès aux services de base (transport, santé, éducation, eau potable et assainissement). Les résultats font ressortir une pauvreté toujours plus faible en zones urbaines qu'en zones rurales, et l'écart de pauvreté entre ces deux zones s'est même accentué en passant de -0,10 à -0,16 (voir tableau 7.9). En 1995, ce sont les différences dans les rémunérations des facteurs de production qui expliquent beaucoup plus l'écart de pauvreté. Mais en 2001 la composante la plus importante de l'écart réside dans les différences des caractéristiques des ménages des deux groupes. Ce qui signifie qu'avec le temps, les différences dans les rémunérations des facteurs

ont eu tendance à se réduire entre les deux types de zones. Ainsi, un plus grand accès des zones rurales aux services sociaux et aux éléments de confort (électricité, eau potable, assainissement, etc.) à la fois, accélère la réduction des différences dans les niveaux de vie, mais aussi est un puissant frein aux flux migratoires vers les villes.

Tableau 7.9: Contribution des caractéristiques et comportements des ménages à l'écart de pauvreté entre le milieu urbain et le milieu rural en 1994 et 2001

Effet	Composante de l'écart de pauvreté expliquée par	
	Les caractéristiques du milieu de résidence	Le comportement des ménages selon le milieu de résidence
ESAM I (Année 1994)		
Effets agrégés	0,0411978	-0,1462826
Sexe du chef de ménage	0,001867616	-0,007027553
Secteur d'activité du chef de ménage	0,001269863	0,052240105
Branche d'activité du chef de ménage	0,008735555	-0,006605592
Education du chef de ménage	0,0035792	0,000997504
Nombre de pièces habitées	-0,000568192	0,001676893
Loyers imputés du ménage	-0,018563418	-0,000984927
Ventilateur	0,006153872	0,000850516
Montant des transferts volontaires	0,028100015	-0,019346001
Téléviseur	0,001874361	-0,000327645
Automobile	0,002471083	-0,000816635
Mode d'éclairage	0,015440277	-0,051438218
Radio	0,000513642	-0,007791342
Salon	0,0061466	0,001229409
Ecart de pauvreté	-0,1050848	
ESAM II (ANNEE 2001)		
Effets agrégés	-0,1847518	0,0229847
Sexe du chef de ménage	-0,01833254	0,006877696
Age du chef de ménage	0,003556055	0,002422855
Type de toilettes	-0,00485594	0,001011829
Temps ménage - école secondaire	-0,013770004	0,013493334
Montant des transferts volontaires	-0,045325368	-0,001510156
Problème pour faire une visite médicale	-0,001839226	0,000314014
Nombre de pièces habitées	-0,013641481	0,001723833
Réfrigérateur/congélateur	-0,085305514	0,000290179
Service de santé fréquenté	0,005161025	-0,000710712
Distance ménage - structure de santé	-0,01679251	-0,001281787
Taille du ménage	0,006393702	0,000353615
Ecart de pauvreté	-0,1617671	

Sources : Estimation à partir des données d'ESSAM I et ESSAM II.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Cette Revue s'inscrit dans un contexte favorable.

Premièrement, elle intervient après l'élaboration du PNIA et du PI qui définissent les options du Gouvernement jusqu'en 2015 et estiment le volume de ressources publiques requises pour atteindre une croissance agricole de 7% et une réduction de la pauvreté à 17% en 2020. Ces deux documents ont aussi identifié les faiblesses des politiques actuelles qui devront être corrigées afin d'atteindre les deux objectifs majeurs visés. Ils introduisent des ruptures majeures dans le secteur agricole par :

- (i) l'approche participative adoptée pour leur élaboration et qui a permis l'engagement de tous les acteurs à contribuer à leur mise en œuvre à travers la signature d'un pacte en janvier 2010,
- (ii) le caractère transversal des objectifs et programmes,
- (iii) l'identification des projets de chaque programme associé à un de ces objectifs,
- (iv) la détermination du volume de ressources publiques et leur allocation à la fois sous-sectorielle et spatiale pour une croissance agricole plus équilibrée,
- (v) l'estimation de la valeur ajoutée de chaque projet productif, etc.

Deuxièmement, l'engagement du Gouvernement, au plus haut niveau, en faveur de l'agriculture, se traduisant par des transferts publics records, constitue une autre dimension du contexte favorable à une relance du développement du secteur.

Troisièmement, la hausse des prix mondiaux des produits alimentaires depuis 2008, qui semble devoir se poursuivre selon les prévisions, et la croissance agricole relativement forte des trois dernières années, amènent à être optimiste sur les perspectives du secteur.

Quatrièmement, la mise en place d'un cadre national de concertation entre les signataires du PNIA, l'organisation par la CEDEAO de rencontres régulières pour le suivi de la mise en œuvre des PI nationaux, et la mobilisation des financements de ces plans par les Gouvernements et les PTF de l'Afrique de l'Ouest, amèneront à une revue régulière des progrès accomplis dans le secteur et contribueront à maintenir les priorités du Gouvernement.

2. Les diagnostics des sections précédentes ont permis de mettre en évidence les défis qu'une gestion de qualité des DPA doit relever.

Certaines tendances majeures émergent des diagnostics des DPA :

- un effort budgétaire significatif mais encore insuffisant, même si l'investissement public se révèle plus rentable dans l'agriculture que dans les autres secteurs;
- un faible contenu des projets de développement en biens publics agricoles;
- une politique de subventions insoutenable;
- une concentration des DPA dans certaines régions au détriment de celles où résident la majorité des populations rurales pauvres;
- des distorsions dans le soutien aux producteurs ruraux qui favorisent les cultures les moins rentables;

- un nombre élevé de projets de développement rural exécutés sans coordination à l'échelon central ou local;
- une faible capacité de planification, de programmation et d'élaboration des projets;
- un faible développement de capacités en suivi et évaluation de projets et programmes;
- de fortes inefficiences techniques dans le fonctionnement des administrations publiques et des projets de développement;
- une croissance agricole faiblement fondée sur l'intensification.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DPA

- 3. Les ressources allouées au secteur sont relativement importantes ces dernières années, mais sont encore en deçà du niveau d'effort requis par le PDDAA.** Les transferts publics en faveur du secteur ont augmenté ces dernières années, ce qui a relevé sa part dans les DP totales. Mais elle a encore atteint ni le seuil fixé par la Déclaration de Maputo des chefs d'État africains, ni le niveau défini par le PNIA et le PI. Le Sénégal ne fait pas partie des pays africains crédités pour dépenser le plus pour leur agriculture. Accroître les ressources publiques allouées au secteur est le défi crucial.
- 4. On peut s'attendre à une hausse plus importante des DPA.** Le PNIA prévoit un budget basé sur une estimation des besoins en dépenses publiques. Celles-ci s'élèvent à 2 015 milliards FCFA, dont 81% sont des investissements à réaliser entre 2011 et 2015. L'injection d'un tel montant de ressources publiques dans l'agriculture sera sans précédent et devrait engager le secteur sur une trajectoire de croissance forte et durable.
- 5. Les biens publics agricoles sont sous-financés.** Le rôle irremplaçable des biens publics dans le développement agricole est documenté (section 2.4). Afin d'assurer une grande compétitivité à l'agriculture, la production de biens publics de qualité devrait être le principal domaine de concentration des DPA. Seuls 22% des dépenses publiques sont allouées actuellement aux projets produisant cette catégorie de biens, 78% étant consacrées à la production de biens et services privés. Une réorientation des DPA devra être opérée en réduisant la part des ressources consacrées aux aménagements hydroagricoles et aux subventions.
- 6. Certaines politiques sont contradictoires quant aux objectifs poursuivis.** Par exemple, le programme visant la réduction de la capacité de la pêche artisanale par l'élimination de plus d'un millier de pirogues est contradictoire avec la subvention du carburant et des équipements de pêche. De même, l'objectif de désengagement de la production et de la commercialisation de semences de qualité est contradictoire avec une politique de subventions qui décourage l'initiative privée. Une meilleure cohérence des composantes de la politique dans le secteur devrait être recherchée.
- 7. Les caractéristiques des DPA montrent que le Sénégal doit relever un quadruple défi.** Les tendances majeures des DPA indiquent que pour les rendre plus efficaces, les options de politiques devraient mettre l'accent sur quatre domaines : (i)

l'environnement dans lequel évolue l'agriculture doit être plus favorable à l'investissement privé grâce à la mise en place d'un cadre institutionnel plus stable et plus cohérent, et la réduction des distorsions dans les prix agricoles; (ii) l'efficacité allocative des ressources publiques doit être fortement améliorée; (iii) la plupart des inefficiences techniques qui entravent le bon fonctionnement des projets d'investissement doivent être éliminées; et (iv) les processus budgétaires doivent être améliorés.

DOMAINES DE RÉFORME POUR OPTIMISER LES IMPACTS DES DPA

➤ *Environnement du secteur agricole*

8. Le cadre institutionnel est marqué par une grande complexité et une forte instabilité. L'éclatement des responsabilités sectorielles entre plusieurs départements ministériels nuit à la cohérence de la mise en œuvre des politiques et favorise la dispersion des ressources. La forte instabilité, à la fois des institutions et de ceux qui les dirigent, ajoute à la faiblesse du cadre institutionnel et fait obstacle à la définition et à l'application de politiques agricoles de qualité. Les initiatives présidentielles pose des problèmes de cohérence avec les projets et programmes en cours. Des réformes structurelles devraient être entreprises en matière de pilotage du secteur, d'acquisition et de conservation de compétences de haut niveau dans les administrations publiques, de réforme de la propriété foncière, de relèvement des capacités techniques des producteurs à travers l'alphabétisation fonctionnelle, de mise en place de cadre de concertation fonctionnelle entre l'État et les acteurs. Deux réformes majeures s'imposent pour améliorer le pilotage du secteur.

- Un département ministériel unique chargé de la coordination des interventions des acteurs étatiques donnerait plus de cohérence aux politiques et programmes publics en matière de développement rural. Il serait chargé de la planification et fournirait aux différents services des outils pour la conception, la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation ainsi que la gestion.
- Un plan de renforcement des capacités des services techniques du développement rural à travers le recrutement de nouvelles compétences, la formation et le recyclage de ses ressources humaines. Un tel plan devrait accompagner la mise en œuvre du PI.
- L'amélioration des conditions de service du personnel technique (moyens matériels, logistiques, financiers, etc.) est un autre axe d'une politique de modernisation de l'administration publique du secteur agricole pour répondre aux défis d'un développement rural qui requiert des compétences adéquates de conception, de mise en œuvre, et d'évaluation des politiques et programmes.
- Pour permettre au secteur agricole d'atteindre les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté, il faut réviser la loi sur le domaine national, construire un cadre de concertation permanent entre les départements ministériels et les Organisations de producteurs (OP) du secteur et impliquer les acteurs à la base dans l'élaboration des CDSMT. La mise en œuvre du PI devrait aller de pair avec la conduite de réformes dans ces différents domaines pour que soit créé un environnement plus favorable à la production, à la commercialisation et à la transformation des productions agricoles et à la restauration des écosystèmes.
- Il faudrait réduire l'analphabétisme des petits producteurs et renforcer la capacité de gestion des entrepreneurs, ce qui aiderait à la modernisation, à l'appropriation de

nouvelles technologies, au suivi d'itinéraires techniques précis, à la capacité de s'organiser en organisation paysanne pour la défense de leurs intérêts, à l'accès et la gestion du crédit, et à la formalisation de leurs relations dans la chaîne de distribution (tant avec leurs fournisseurs qu'avec leurs clients).

▪ Les initiatives présidentielles rappellent que l'agriculture a une contribution irremplaçable dans la relance 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. Leur intégration dans les interventions régulières des ministères du secteur permettrait de mitiger leur côté déstabilisateur dans les activités régulières des administrations et projets de développement.

9. Les producteurs ruraux bénéficient d'un soutien sans précédent. Les taux de soutien public aux producteurs sont disparates, celui des produits agricoles exportés étant nettement plus élevés alors que sur les produits importés, qui permettent d'assurer l'auto-suffisance alimentaire, sont nettement moins soutenus par l'État. Mais globalement les prix aux producteurs sont maintenant proches des prix aux frontières. Une distribution plus équilibrée du soutien public entre les biens exportables et les biens importables réduirait les distorsions sur les prix des marchés des facteurs et des biens agricoles.

➤ *Allocation des dépenses publiques*

10. Les dépenses de capital occupent une part élevée selon le classement du gouvernement mais un retraitement de ces dépenses montre que la part du capital est beaucoup moins importante que ce qui est déclaré. Si près de 85% des DPA sur budget sont consacrées aux dépenses de capital (tableau 5.4), une bonne partie de ces ressources est destinée en réalité aux paiements de salaires et à des achats de biens et services. Le retraitement de ces mêmes dépenses sur ressources propres indique que les investissements représentent 73%. Ainsi on en déduit que jusqu'à 12% des DPA ont été déclarée à tort comme dépenses de capital. L'augmentation de la part des DPA consacrées aux dépenses de capital est un préalable à un investissement massif dans l'agriculture. L'objectif de 81% retenu par le PI doit être atteint dans les projets du sous-secteur de l'agriculture de récoltes.

11. La part des DPA consacrée aux subventions est excessivement élevée. Si l'accès à prix compétitifs des producteurs aux intrants agricoles est une condition nécessaire à la croissance de la productivité agricole, le système actuel de financement et de distribution des semences a atteint ses limites. D'une part, les niveaux de subvention sont difficilement soutenables au plan budgétaire ; d'autre part, les quantités d'intrants théoriquement acquises, notamment pour les semences, dépassent de très loin celles nécessaires pour satisfaire les besoins des producteurs pauvres, d'où des gaspillages. Par ailleurs, le système bénéficie les gros producteurs ou des personnes qui n'ont aucune activité agricole, et empêche l'émergence de producteurs privés de semences. Les fuites et gaspillages dans le circuit de distribution des intrants rendent le système de subventions finalement inéquitable à la fois pour les agriculteurs et les contribuables.

12. Les administrations centrales reçoivent une part exorbitante des dépenses récurrentes. La répartition des dépenses de fonctionnement accuse un biais très

marqué en faveur du niveau central. Les salaires et les achats de biens et services sont concentrés très fortement dans les administrations centrales basées dans la capitale nationale (près de 80% des dépenses de fonctionnement). Cette concentration explique le faible nombre d'agents de l'État dans les régions, leur difficulté à se déplacer et à rendre visite régulièrement aux paysans faute de véhicules, de carburant et d'autres moyens nécessaires à l'exécution de leurs activités de terrain. Même les agents qui sont dans les régions sont essentiellement dans les capitales régionales ou départementales. Une déconcentration des dépenses récurrentes vers les régions contribuerait à donner plus de moyens aux personnels techniques, qui doivent assurer l'encadrement des producteurs, établir les statistiques, etc.

- 13. Les biens publics sont sous-financés.** La répartition des dépenses entre les principales fonctions dans l'agriculture fait apparaître d'importants déséquilibres en défaveur de celles qui ont un potentiel important pour soutenir une croissance pro-pauvre, à savoir la recherche, les conseils et la formation agricoles qui ne reçoivent que 5,8% des DPA à la recherche agricole (2,7%), à la formation (0,8%) apparaissent nettement insuffisants même s'ils sont complétés par le financement des services de conseil et de vulgarisation (2,2%). La moitié de ces dépenses est affectée aux services d'approvisionnement en intrants agricoles et, dans une moindre mesure, aux sociétés de développement rural pour des aménagements hydro-agricoles (4,1%). Si ces fonctions sont importantes pour augmenter la consommation en intrants et réduire la forte dépendance de la production agricole des aléas climatiques, la part laissée aux autres fonctions est si faible qu'elle ne leur permet pas d'avoir un impact maximal. Étant donné que l'État est de fait le principal producteur de ce type de biens publics, leur sous-financement est un frein à l'investissement privé dans le secteur agricole.
- 14. Le classement des projets d'investissement selon la nature des biens produits confirme le sous-investissement dans les fonctions essentielles dans l'agriculture.** Une distinction entre projets produisant des biens publics et projets produisant des biens privés montre la forte prédominance de ces derniers (78%). Qu'il s'agisse de la recherche et de la formation agricoles, des transferts de technologies vers les petits producteurs, de la conservation des ressources naturelles, des infrastructures rurales, ils ne constituent pas la priorité des dépenses d'investissement publiques.
- 15. Les régions du nord et du sud, qui concentrent moins de 20% de la population rurale, sont les principales destinations des investissements publics agricoles.** Les DPA sont concentrées principalement dans le Nord et le Sud du pays alors que plus de 80% de la population est dans le bassin arachidier au centre du pays, réduisant ainsi fortement leur impact sur la pauvreté.
- 16. Options pour améliorer l'efficacité allocative des DPA :** L'allocation des ressources doit être modifiée simultanément dans plusieurs directions pour que les DPA agissent au maximum sur la croissance et la réduction de la pauvreté. L'importance des dépenses récurrentes dans les dépenses de capital peut être réduite, et le poids des subventions doit progressivement diminuer au profit des biens publics notamment par l'assainissement du système de distribution des intrants. Une déconcentration des DPA renforcerait les moyens d'intervention sur le terrain, et une place plus importante devrait être accordée aux fonctions de recherche agricole, formations et transferts de technologies. Les régions du centre doivent bénéficier davantage des DPA notamment à travers un investissement dans l'irrigation afin de

réduire leur dépendance aux aléas climatiques. Ces changements dans la composition des DPA ne peuvent s'opérer que graduellement. À court terme, les arbitrages budgétaires ne porteront que sur des montants relativement faibles, face à la nécessité de poursuivre les activités déjà engagées dans les projets de développement ou le paiement des salaires. À moyen terme, cependant, de tels changements sont possibles. En raison de leur poids dans le financement des dépenses de capital du secteur (36% des dépenses totales entre 2005 et 2009), les PTF peuvent faciliter la transition en concentrant leurs interventions sur les biens publics et dans les régions ayant peu bénéficié jusqu'ici des DPA.

➤ *Effizienz technique des DPA*

17. La réforme du système de subventions agricoles est urgente. Les subventions ont contribué à une relance de la production et la productivité. Mais elles absorbent une part croissante du budget du secteur agricole et installent les ministères, celui de l'agriculture notamment, dans un cycle infernal d'endettement auprès des distributeurs privés d'intrants. Le système de subventions agricoles doit être profondément réformé, et ses objectifs redéfinis. Il faudra aussi en éliminer les gaspillages et s'assurer qu'il est compatible avec une politique visant l'émergence de producteurs privés et de distributeurs d'intrants agricoles travaillant directement avec les organisations professionnelles des producteurs ruraux. Un des problèmes majeurs du système de subventions mis en place est qu'il a permis la constitution d'un important groupe d'acteurs constitués d'intermédiaires, de grands producteurs, de fonctionnaires et de politiques qui se sont organisés pour siphonnant les ressources rurales destinées au développement rural. L'assainissement du système de subventions devrait permettre d'écarter cette catégorie d'acteurs qui constituent actuellement une véritable entrave au développement du secteur et de libérer les initiatives des professionnels des différentes filières agricoles.

18. Le nombre de filières bénéficiaires et la gamme de subventions octroyées doivent être fortement réduits. La généralisation de la subvention à l'ensemble des filières agricoles et de production animale est une politique insoutenable, même à court terme. Le système de subventions doit être simplifié considérablement en réduisant le nombre de filières bénéficiaires et en limitant à une seule catégorie les subventions accordées à une filière. Les subventions, dont bénéficient le mil, le fonio, le niébé et le manioc, devraient être supprimées, aucune preuve ne pouvant être apportée qu'elles ont eu pour effet de desserrer une forte contrainte d'accès aux intrants ou ont contribué à l'augmentation de la productivité. Dans le cas de l'arachide, les subventions sur le matériel agricole et les semences devraient être éliminées. La taille actuelle des exploitations agricoles en arachide (plus de 60% ayant moins d'un hectare), le caractère erratique de la pluviométrie, le faible niveau de fertilité des sols, et le faible niveau des cours mondiaux de l'huile d'arachide ne justifient pas l'utilisation d'un matériel agricole moderne dont l'État devrait subventionner l'achat. La subvention à l'achat des semences d'arachides par les producteurs devrait être éliminée, l'État poursuivant et renforçant son soutien à la production de semences. Afin de permettre aux producteurs de bénéficier de prix plus rémunérateurs et à devenir autonomes, la commercialisation de l'arachide devrait être ouverte aux opérateurs étrangers. En revanche, la subvention à l'engrais devrait être maintenue pour toutes les filières afin de relever le niveau encore très bas de consommation de cet intrant et d'améliorer ainsi la fertilité des sols et les rendements. Cependant, la fixation du prix de l'engrais

devrait tenir compte de son niveau dans les pays frontaliers afin d'empêcher les reventes dans la sous-région.

- 19. Appuyer les systèmes de financement décentralisés pour qu'ils jouent un rôle majeur dans le financement de l'accès des producteurs aux intrants.** Pour faciliter l'accès des producteurs aux intrants, les systèmes de financement décentralisé peuvent jouer un rôle important dans la commercialisation de ces facteurs. Leur implantation dans la quasi-totalité des communautés rurales, et donc leur proximité avec les producteurs et les intermédiaires, leur permettent de jouer un rôle important en octroyant des crédits de campagne. L'appui de l'État à ces institutions financières pourrait prendre la forme d'un renforcement de leurs capacités techniques et humaines pour qu'elles atteignent mieux les villages les plus enclavés et développent des capacités spécifiques en financement des campagnes agricoles.
- 20. La subvention à la filière riz doit être maintenue, mais le rôle des organisations professionnelles renforcé.** En ce qui concerne le riz, en raison de la forte dépendance du pays aux importations de cette céréale ainsi que le caractère stratégique qu'il y revêt désormais, et des perspectives de très fortes hausses de son cours mondial, la subvention à la filière devrait être maintenue. Cependant, afin d'éviter que les effets pervers décrits plus haut se reproduisent, les organisations professionnelles actives dans la filière devraient jouer un rôle de premier plan dans son affectation et le contrôle de son utilisation.
- 21. La croissance de la production agricole au Sénégal est légèrement plus intensive qu'extensive.** La croissance de la production agricole est à la fois influencée par l'augmentation des superficies et les rendements des cultures. Mais, à l'exception du manioc, la contribution des rendements se révèle plus importante dans les fluctuations de la production. Étant donné que la croissance extensive n'est pas soutenable, le Sénégal doit axer son agriculture principalement sur l'intensification, notamment par une consommation accrue d'intrants et l'utilisation des variétés à hauts potentiels de rendements.
- 22. L'efficacité technique des projets de développement agricole est faible.** Une amélioration de l'efficacité technique est une condition essentielle pour que les ressources qu'ils mobilisent produisent le maximum de résultats positifs. Nombre d'inefficiences ne sont pas imputables aux ministères du secteur et par conséquent ne peuvent être éliminés directement. Qu'il s'agisse des réaménagements et ponctions budgétaires du MEF entraînant des décaissements irréguliers et insuffisants, de la durée très courte de la période (8 mois) où des décaissements sont possibles, de l'allongement des délais de démarrage des projet en raison des procédures (délais de saisine par le MEF de la Cour suprême pour la consultation juridique sur la conformité des clauses de la convention de financement avec la constitution), de l'affectation de locaux aux projets par le Gouvernement, des lenteurs dans le visa des chèques d'appel de fonds effectués auprès du Trésor, de la fixation des prix auxquels les opérateurs achètent les intrants sur le marché et les prix auxquels ils les cèdent à l'Etat, de l'insécurité en Casamance qui paralyse l'exécution des projets dans les régions du sud du pays, etc., ces inefficiences techniques sont hors du contrôle des ministères du secteur. Plus d'une année peut s'écouler avant qu'un projet démarre au Sénégal; elles allongent les délais d'exécution et génèrent des coûts supplémentaires qui empêchent l'acquisition des quantités de biens et services et services prévus pour réaliser les

activités des projets. Une voie dans laquelle peuvent s'engager les responsables des ministères du secteur pour, sinon éliminer, du moins réduire substantiellement ces inefficiences, est d'attirer constamment l'attention du MEF, de la Primature et de la Présidence sur les impacts négatifs de telles contraintes et de rechercher avec eux les solutions pouvant y remédier.

23. Les inefficiences techniques sous le contrôle des autorités du secteur sont tout aussi nombreuses et doivent être éliminées. Les inefficiences sur lesquelles les ministères peuvent agir directement sont nombreuses. Parmi elles, on peut citer:

- une phase de préparation des projets mal exécutée par les ministères techniques, qui ne lui allouent pas suffisamment de ressources financières et ne disposent pas d'une masse critique de compétences capables de bien mener les travaux;
- une tendance à retenir les projets pour lesquels un partenaire technique ou financier a manifesté un intérêt;
- la mise en œuvre de projets entièrement financés sur ressources propres, sans étude de faisabilité préalable;
- une sélection des projets non faite sur la base d'une compétition entre plusieurs projets et le choix final motivé par l'impact économique, la rentabilité prévue des investissements retenus ou tout autre critère préalablement défini;
- l'absence d'une banque de données sur les résultats, les impacts et les leçons apprises des projets achevés ou en cours d'exécution;
- une surestimation des besoins en ressources adressées au MEF;
- une absence d'arbitrage interne entre les budgets à soumettre au MEF pour inscription dans le BCI;
- l'absence d'un CDSMT sectoriel, un CDSMT ne concernant que les dépenses de fonctionnement et les projets et programmes d'investissement sous la tutelle d'un ministère;
- le non respect de la réglementation en vigueur et la faible maîtrise des procédures de passation des marchés publics; des réaménagements budgétaires demandés par les ministères eux-mêmes entraînant la paralysie de certaines administrations et projets;
- les longs délais nécessaires pour franchir les étapes du lancement d'un projet (mise en place d'un organe de pilotage et d'une unité de gestion, recrutement d'un coordonnateur et personnel clé, ouverture d'un compte spécial et d'un sous-compte, etc.);
- l'absence d'une culture d'évaluation des projets et de capitalisation des résultats dans le cadre de l'élaboration des nouveaux projets ;
- l'absence de suivi des dépenses de fonctionnement souffrant d'une forte hétérogénéité en termes de méthodologie d'élaboration, de qualité, de profondeur et d'objectivité.

24. Voies pour améliorer l'efficacité technique.

L'impact positif des projets de développement agricole peut être fortement amélioré en accordant plus d'attention aux différentes phases de leur planification, de leur programmation, et de leur exécution.

- Une phase de formulation et de préparation d'un cadre de programmation stratégique pluriannuel doit être bien préparée par les ministères du secteur qui doivent lui allouer suffisamment de ressources financières. Ces derniers doivent disposer d'une masse critique de compétences capables de bien mener les travaux. Des ressources à la fois financières et humaines supplémentaires devraient être consacrées à cette phase. L'application du faire-faire permettrait de mettre à contribution des compétences extérieures et de disposer d'une banque de projets dans lesquels on pourra sélectionner ceux qui alimenteront le CDSMT.
- Une maîtrise et un respect de la réglementation en vigueur, un renforcement de la maîtrise des procédures de passation des marchés publics, et une augmentation des périodes où des décaissements sont possibles sont nécessaires pour améliorer l'efficacité dans l'exécution du budget.
 - La maîtrise et le respect de la réglementation peuvent être assurés par la formation des personnels chargés des DAGE et SAGE, responsables de la passation des marchés et des procédures de décaissements.
- Une sélection des projets et programmes interne aux ministères doit être faite après une compétition entre plusieurs projets et le choix final motivé par l'impact économique, la rentabilité prévue des investissements retenus ou tout autre critère préalablement défini. De plus, il faut accorder plus de crédit aux processus de préparation, de maturation et de sélection des projets et programmes dans les différents sous-secteurs.
 - Étant donné les difficultés des ministères du secteur à retenir durablement les compétences requises en études de faisabilité et d'évaluation d'impact des projets, l'application du principe de faire-faire (*outsourcing*) contribuerait à améliorer la qualité de la préparation des projets et programmes dans le secteur.
 - Éliminer ou réduire considérablement les retards dans l'exécution des contrats d'infrastructures par : i) une meilleure maîtrise des procédures en matière de gestion fiduciaire, ii) la finalisation rapide des manuels de procédures administratives, financières et comptables; iii) le renouvellement des fonds de roulement sans délai; iv) le visa dans les plus courts délais des chèques d'appel de fonds effectués auprès du Trésor; v) la maîtrise dans les meilleurs délais des procédures de passation des marchés; vi) le recrutement de compétences motivées et de haut niveau; vii) l'inscription dans le budget des projets des provisions pour l'éventuelle dépréciation de la devise du bailleur; viii) le renforcement de la coordination des interventions des partenaires techniques et financiers; ix) l'élimination des facteurs d'instabilité des personnels des projets souvent liés aux fréquents changements des responsables des portefeuilles ministériels; x) une évaluation rigoureuse et une budgétisation du coût des travaux relevant de la contrepartie de l'État.

➤ *Des alternatives pour améliorer les processus budgétaires*

- 25. Le rôle du MEF dans la sélection des projets à inscrire dans le BCI et les mesures nouvelles à inscrire dans les dépenses de fonctionnement est monopolisant.** Parce que les demandes adressées au MEF dépassent de loin les possibilités budgétaires, il revient en pratique au MEF de sélectionner les nouveaux projets à retenir. Il détermine le niveau des ressources à prévoir dans le budget et leur programmation dans le temps, pour ce qui concerne les dépenses en capital, ainsi que les mesures nouvelles à accepter s'agissant des dépenses de fonctionnement. Techniquement, le MEF ne peut se substituer aux ministères du secteur pour exercer correctement cette fonction. Il leur revient donc de mettre en place les conditions leur permettant d'opérer des choix sur la base d'informations détaillées sur les coûts, les résultats, les bénéficiaires et les impacts des différents projets et de définir des critères transparents de sélection des projets.
- 26. L'application des CDSMT ne change pas les pratiques en matière d'évaluation et de budgétisation des ministères du secteur.** Comme par le passé, aux services votés réévalués s'ajoutent éventuellement des mesures nouvelles pour les dépenses de fonctionnement. Pour les dépenses de capital, cependant, la continuation des projets et programmes en cours d'exécution et les nouvelles initiatives présidentielles laissent peu de place à de nouveaux projets cohérents avec les objectifs de leurs sous-secteurs. Par ailleurs, contrairement à l'esprit de cet instrument de programmation, il n'existe toujours pas un CDSMT sectoriel à la fois pour les dépenses de fonctionnement et les projets et programmes d'investissement. Cette lacune devrait être corrigée pour répondre à l'exigence sectorielle et non ministérielle du CDSMT.
- 27. Bien qu'ils offrent un cadre approprié, le PNIA ainsi que le PI et son Cadre de rendement ne sont pas encore utilisés pour l'élaboration d'un CDSMT sectoriel et des CDSMT sous-sectoriels.** Avec le PI, le secteur de l'agriculture a franchi des pas décisifs en matière de planification en procédant à une allocation inter- et intra-sectorielle des dépenses publiques sur la base d'objectifs appliqués à l'ensemble des sous-secteurs. Cependant, il n'y a pas encore eu d'utilisation du PNIA et du PI pour définir les CDSMT des départements ministériels du secteur, de l'habilitation du PNIA, du PI et du Cadre Stratégique Décennal comme instrument d'élaboration des CDSMT. Même si ces instruments de planification et de programmation budgétaires étaient utilisés pour élaborer les CDSMT sous-sectoriels, une ferme volonté politique serait nécessaire pour mettre en place et faire fonctionner les arrangements institutionnels définissant les rôles des différents ministères du secteur .
- 28. Les faiblesses dans la préparation des budgets des ministères du secteur réduisent leur capacité de négociation avec le MEF. Ils peuvent améliorer leur processus de préparation des budgets et les négociations avec le MEF.** Les ministères du secteur 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 œuvre et la qualité de leur CDSMT par l'évitement des doublons, la synchronisation des efforts, et la mutualisation des ressources. Ils peuvent l'être en classant leurs priorités, en s'engageant sur des résultats partagés avec l'ensemble des acteurs privés comme publics, en fournissant une description détaillée des estimations des coûts, et en décrivant les limites de leurs responsabilités pour atteindre leurs objectifs si les moyens matériels, humains et financiers sollicités ne sont pas à la hauteur de ceux attendus. Ils peuvent aussi l'être en établissant un lien étroit entre les investissements programmés et les plafonds de crédits fixés par le ME, et en

déterminant la manière dont les dépenses de capital changeront en fonction des hausses ou baisses de ces plafonds avant ou après la promulgation de la loi de finances.

- 29. Les contraintes financières de l'État conduisent à de fréquents blocages des propositions d'engagement, des ponctions et réaménagements budgétaires, qui introduisent une grande incertitude dans l'exécution des activités des administrations publiques et projets du secteur.** Les tensions de trésorerie entraînent des blocages dans la réalisation des activités des services administratifs et des projets de développement, et sont un facteur de déstabilisation des activités des administrations et projets agricoles. Le MEF doit garantir une plus grande stabilité dans l'exécution des DPA en améliorant ses méthodes de prévision, en mettant un terme aux engagements extrabudgétaires.
- 30. Les rapports de performance ne remplissent pas leur fonction.** Ni au sein des différents ministères, ni au moment de l'examen des projets de budget par le MEF, ils sont utilisés pour sanctionner positivement ou négativement les administrateurs ou les responsables des contre-performances observées.
- 31. Les évaluations d'impact devraient être menées sur les principaux projets.** L'évaluation des projets et programmes de développement est encore une activité peu systématisée. Si un suivi des projets de développement est assuré sur une base assez régulière, les évaluations ex post, notamment d'impact, sont rarement conduites, les résultats partagés avec les bénéficiaires et publiés. Les résultats de celles qui ont été menées ont rarement été incorporée pour élaborer de nouveaux projets et programmes. Elles n'ont pas donné lieu non plus à la formation de compétences rompues à ce type d'exercice. Des évaluations d'impact rigoureuses pour les grands projets, mais aussi à l'échelle de certaines zones géographiques pour plusieurs projets publics d'envergure, fourniraient des enseignements précieux sur les effets produits par les DPA. Divers outils peuvent être utilisés comme le suivi des DPA, les méthodes d'évaluation expérimentales et non expérimentales, etc. Les résultats de tels travaux pourront servir de base à la prise de décision fondée sur des évidences empiriques solides et non sur la capacité d'influence des différents centres d'intérêt.
- 32. Devant les écarts importants entre les demandes des ministères du secteur et les allocations retenues par le Gouvernement au terme des arbitrages budgétaires et qui occasionnent une révision à la baisse des objectifs des CDSMT, il serait souhaitable que la manière d'élaborer le budget soit revue de façon à éviter les « déceptions » des ministères dépensiers.** Une des voies de réflexion pourrait être d'étudier la possibilité de donner à tous les ministères le montant indicatif de leur budget à venir, en se fondant sur les résultats de l'exécution des budgets antérieurs, des prévisions de recettes et des nouvelles priorités. Sauf cas de force majeure, un dépassement de 10% de l'enveloppe indicative communiquée à chaque ministère dès le mois d'avril pourrait être toléré.
- 33. Une banque de données rassemblant les résultats des suivis et des évaluations des DPA aurait un impact positif sur le processus d'élaboration des budgets des ministères du secteur.** Une banque de données rassemblant tous les rapports de suivi des dépenses de fonctionnement ainsi que les rapports d'évaluation des projets actuellement menés par les différents ministères du secteur devrait être mise en place. Ces rapports devraient être établis aussi pour les projets hors budget exécutés

directement par le donateur ou une autre structure. Les résultats de ces rapports devraient être utilisés pour sanctionner positivement ou négativement les performances réalisées, corriger les déficiences constatées et réallouer les ressources vers les domaines les plus prioritaires. Une synthèse chaque année de ces rapports fournirait des enseignements précieux pour l'élaboration du nouveau budget.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS	DÉLAIS DE MISE EN OEUVRE	EFFET ATTENDU	DIFFICULTÉ TECHNIQUE/NIVEAU DE RISQUE	COÛTS OU GAINS ÉCONOMIQUES
1. DIAGNOSTICS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE				
1. Mettre en place une cellule de coordination centrale pour plus de cohérence dans les interventions des acteurs étatiques (Ministères et agences du secteur de l'Agriculture).	Court terme	Élevé	Moyen	Coût moindre gains économiques élevés
2. Pourvoir les postes stratégiques et techniques du secteur en ressources humaines de qualité indépendamment de la nomination des ministres	Moyen terme	Élevé	Moyen	Coût moindre gains économiques élevés
3. Renforcer les capacités des ressources humaines (formation et recyclage) et créer les conditions de motivation de ses cadres et autres agents	Moyen terme	Moyen	Faible	Coût élevé Gain économique élevés
4. Moderniser l'administration publique du secteur agriculture à travers l'amélioration des conditions de service du personnel technique (moyens matériels, logistiques, financiers, etc.) pour mieux jouer le rôle attendu en termes de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et programmes	Court terme	Élevé	Faible	Coût faible

5. Mettre en cohérence les initiatives présidentielles et projets en cours pour éviter les détournements d'objectifs de ces derniers.	Court terme	Élevé	Élevé	
6. Construire un cadre de concertation permanent entre les départements ministériels et les Organisations de producteurs (OP) du secteur.	Court terme	Moyen	Moyen	Coût moindre gains économiques élevés
7. Impliquer les acteurs à la base dans l'élaboration des CDSMT.	court terme	Moyen	Faible	Coût moindre gains économiques élevés
8. Entreprendre la réforme des lois en vue de créer un environnement plus favorable à la production, à la commercialisation, à la transformation des productions agricoles et à la restauration des écosystèmes.	Moyen terme	Élevé	Moyen	Gains économiques élevés
9. Renforcer la capacité de s'organiser en structures de producteurs, pour la défense de leurs intérêts, à l'accès et la gestion du crédit, et à la formalisation de leurs relations avec la distribution (tant avec leurs fournisseurs qu'avec leurs clients).	Moyen terme	Moyen	Faible	
10. Articuler les objectifs clairement affichés à des stratégies et des moyens garantissant leur succès	Court terme	Élevé	Faible	
2. PROCESSUS ET PERFORMANCES BUDGÉTAIRES				
1. Mettre en œuvre un processus de planification stratégique (une phase de formulation et de préparation d'un cadre de programmation stratégique pluriannuel par les ministères	Court terme	Élevé	Faible	Coût faible Gains économique moyens

techniques) en vue de disposer de suffisamment de ressources financières.				
2. Disposer d'une masse critique de compétences capables de mener à bien les travaux de planification technique et budgétaire.	Moyen terme	Élevé	Faible	
3. Renforcer l'efficacité dans l'exécution des budgets à travers la maîtrise et le respect de la réglementation et des procédures de passation des marchés publics	Court terme	Élevé	Moyen	
4. Faire jouer au suivi évaluation son rôle dans la gestion des projets et programmes	Court terme	Élevé		
5. Améliorer le processus d'élaboration du budget du secteur en vue de le rendre plus réaliste	Court terme	Moyen	Faible	
6. Mettre en place un système de coordination des bailleurs (PTF)	Court terme	Moyen	Faible	Gains économiques élevés
7. Développer des mécanismes de gestion permettant de raccourcir les délais de décaissement	Court terme	Moyen	Moyen	
8. Disposer d'un plan de passation des marchés tout en anticipant de trois mois au moins sur l'élaboration des DAO	moyen terme	Faible	Faible	
9. Appliquer le principe du faire-face au défaut de compétences dans la préparation des projets et programme du secteur.	Court terme	Faible	Faible	
10. Mener des études d'impact en plus du suivi régulier des projets de développement	Moyen terme	Moyen	Faible	Coût faible
3. AMÉLIORER FORTEMENT L'EFFICIENCE DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES				
1. Renforcer la déconcentration technique et budgétaire du secteur à travers la capacitation des services régionaux à agir sur le terrain	Moyen terme	Moyen	Moyen	Coût moyen
2. Promouvoir l'investissement privé dans le secteur agricole	Moyen terme	Moyen	Faible	

3. Allouer les ressources disponibles selon les avantages comparatifs des régions	Moyen terme	Élevé	Faible	
4. Mettre la priorité sur la modernisation des techniques de production à travers le renforcement des capacités, la vulgarisation et la formation des acteurs ruraux.	Moyen terme	Moyen	Faible	Coût moyen
5. Intensifier davantage les productions agricoles	Moyen terme	Moyen	Faible	Coût moyen
6. Effectuer des évaluations périodiques du système de subvention des différentes filières	Court terme	Moyen	Faible	
7. Planifier le système de mise en place des intrants agricoles	Court terme	Élevé	Faible	Gains économiques élevés
8. Réformer les subventions aux filières de productions agricoles afin d'opérer un ciblage correct des bénéficiaires, à partir de critères objectifs, réduire le nombre de filières bénéficiaires et la gamme de subventions octroyées	Court terme	Élevé	Moyen	Gains économiques élevés
9. Développer et mettre en œuvre des stratégies innovantes pour l'appropriation de nouvelles technologies et le suivi d'itinéraires techniques dans les différents sous secteurs	Court terme	Élevé	Faible	Coût moyen
10. Appuyer le développement des organisations paysannes pour la défense de leurs intérêts, à l'accès et la gestion du crédit, et à la formalisation de leurs relations avec la distribution (fournisseurs et clients).	Moyen terme	Élevé	Faible	
11. Augmenter de manière significative le budget des projets d'étude et de recherche	Court terme	Moyen	Faible	Coût moyen
12. Faire de l'investissement public dans les routes, la recherche-développement, la préservation des écosystèmes, une priorité de l'Etat afin de garantir	Court terme	Élevé	Faible	

une croissance agricole durable				
13. Réorienter les projets publics vers la production de biens publics et laisser au marché celle des biens privés.	Court terme	Élevé	Faible	
14. Réviser le nombre de projets codifiés dans le BCI en vue d'en réduire les coûts de gestion et de faciliter la coordination, le contrôle et l'évaluation.	Moyen terme	Moyen	Faible	Gains économiques faibles

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Alan Matthews, Pierre Claquin and Jacob Opolot, Décembre 2007, “Distortions to agricultural Incentives in Uganda”, Trinity College Dublin, Bank of Uganda, Working Paper 51

López, R. and G. Galinato (2007), “Should Governments Stop Subsidies to Private Goods? Evidence from Rural Latin America”, *Journal of Public Economics*, 91, pp. 1071-94.

Kym Anderson, Marianne Kurzweil , Will Martin, Damiano Sandr, Ernesto Valenzuela, April 2008: “Measuring Distortions to Agricultural Incentives”, Revisited, Policy Research Working Paper

Ukaid, Departement for International Developement, 2010, “Practitioners’ toolkit for agriculture public expenditure analysis”

The World Bank, Agriculture and Rural Development Unit, 2009, “Latin America and the Caribbean Region, Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review in Mexico”.

Tewodaj Mogues et al, 2008, “Agricultural Public Spending in Nigeria”, IFPRI Discussion Paper 00789.

A Synthesis Report of the DFID-WB Knowledge Partnership Project “Public Expenditures for Pro-Poor Agricultural Growth”.

Manuel de l’OCDE, 2001, « Mesurer La Croissance de la productivité par secteur et pour l’ensemble de l’économie ».

World Bank, Agriculture and Rural Development Unit (AFTAR), 2010, “Uganda: Agriculture Public Expenditures Review”.

Shenggen Fan, International Food Policy Research Institute, 2003, “Public Investment and Poverty Reduction Case Studies from Asia and Implications for Latin America”.

Shenggen Fan, Joanna Brzeska, and Ghada Shields, 2007, “Investment Priorities For Economic Growth And Poverty Reduction”.

Stefano Paternostro, Anand Rajaram & Erwin R. Tiongson, Oxford Development Studies, 2007, “How Does the Composition of Public Spending Matter?”

Pinstrup-Andersen, Université Cornell, Ithaca, New York, Satoru Shimokawa, Université des Sciences et de Technologie de Hong Kong, “Rural Infrastructure and Agricultural Development”.

Shenggen Fan , 2002, “Agricultural Research and Urban Poverty in India”, International Food Policy Research Institute.

S. Fan and A. Saurkar (2006), “Public spending in developing countries: trends, determination and impact”, mimeo.

Shenggen Fan, 2007, “Investment Priorities for Hunger and Poverty Reduction in Asia”, International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Asian Development Bank (ADB).

ANNEXES

ANNEXE 1: LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL

Les mesures envisagées par l'État sont évoquées dans les cadres d'orientation comme le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP I et II), la Loi d'Orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) et la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA).

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)

Après un premier DSRP (2003-2005), le Sénégal a élaboré son DSRP II (2006-2010) qui constitue un cadre de référence du développement économique et social du pays. Ce document présente la lutte contre la pauvreté comme la principale priorité du Gouvernement. En effet, il constitue la base pour l'élaboration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement. Les objectifs principaux pour la réduction de la pauvreté se déclinent ainsi qu'il suit : doubler le revenu par tête, d'ici 2015, dans le cadre d'une croissance forte, équilibrée, durable et mieux répartie ; généraliser l'accès aux services sociaux essentiels en accélérant la mise en place des infrastructures de base pour renforcer le capital humain, avant 2010 ; éradiquer toutes les formes d'exclusion et instaurer l'égalité des sexes, en particulier, dans les niveaux d'enseignement primaire et secondaire, d'ici 2015. Dans le cadre du DSRP II, la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté s'articule autour de quatre axes : (i) création de richesses et croissance pro-pauvre ; (ii) accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base ; (iii) protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes ; (iv) bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif.

Pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté et des OMD, la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) a été élaborée.

La Stratégie de Croissance Accélérée (SCA)

La SCA ambitionne de consolider les acquis macro-économiques de la décennie précédente et de relever durablement le taux de croissance, par la création des conditions de nouveaux gains de productivité afin d'atteindre un taux de croissance de 7 à 8 %. Elle est bâtie autour de cinq grappes :

- i) agriculture et agro-industries,
- ii) produits de la mer et aquaculture,
- iii) tourisme, industries culturelles et artisanat d'art,
- (iv) textile et habillement,
- v) TIC et télé-services. Elle vise à assurer une forte croissance des secteurs ciblés, avec un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie et à renforcer la synergie intersectorielle.

La Loi d'Orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP)

L'État a adopté en juin 2004 la LOASP qui définit, pour les 20 prochaines années, les dispositions générales et les grandes orientations pour un développement des secteurs agricole, sylvicole et pastoral. Cette loi constitue la base d'élaboration de programmes opérationnels à moyen terme tels que le Programme National de Développement agricole (PNDA), le Programme National de Développement de l'Élevage (PNDE) et le Plan d'Action Forestier du Sénégal (PAFS).

Auparavant, l'État avait élaboré et approuvé des lettres de politique sectorielles en guise de cadres d'orientation stratégique, dans le souci de faire jouer pleinement à l'agriculture son rôle de locomotive de l'économie.

En 1984, la Nouvelle Politique Agricole (NPA) a constitué une nouvelle étape dans l'orientation des politiques de développement agricole. Cependant, suite à la dévaluation du Franc CFA et pour redresser les dysfonctionnements de la NPA, l'État a mis en place le Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). La volonté renouvelée des pouvoirs publics de développer le secteur primaire peut être perçue à travers l'élaboration et l'approbation des différentes lettres de politique sectorielles :

- Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA), 1994
- Lettre de Politique de Développement Sectoriel de l'Environnement (LPERN), 1997
- Lettre de Politique du développement institutionnel du secteur agricole (LPI), 1998
- Lettre de Politique de Développement de l'Élevage (LPDE), 1999
- Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD), 1999
- Stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA) de 1999
- Lettre de Politique Sectorielle pour l'Hydraulique et l'Assainissement de 2001
- Lettre de Politique de Développement de la Filière Arachide, 2003

Politique forestière du Sénégal (2005-2025), 2005

Plan National d'Adaptation au Changement climatique (PANA) en 2006

Lettre de politique sectorielle de la pêche et de l'aquaculture (2007-2010), 2007

La dernière initiative majeure du Gouvernement est la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA). Elle est une réponse sénégalaise à la crise alimentaire mondiale de 2007. Son objectif est de relever le défi de la souveraineté alimentaire, d'écartier tout risque de disette ou de famine, et de produire pour l'exportation.

Le Cadre de dépenses sectorielle à moyen terme (CDSMT)

Le CDSMT se définit ainsi comme un processus de décision itératif permettant de fixer la contrainte macroéconomique et de planifier la mise œuvre des politiques sectorielles. Une seconde définition provenant de la même source présente le CDMT comme « ... un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources» (manuel de la Banque mondiale 1998). Ainsi, le CDMT s'inscrit dans une logique de gestion orientée sur les résultats, faisant référence à la planification stratégique, à la notion de programme et à l'autonomie de décision des gestionnaires nationaux. L'établissement d'un lien entre les allocations budgétaires, la fixation d'objectifs et le suivi des performances est une dimension essentielle de l'exercice. Au Sénégal, l'élaboration de CDSMT a débuté en 2002 sous la forme d'un projet pilote adossé au DSRP auquel ont participé le ministère de l'Education, le ministère de la Santé et le ministère de l'Environnement et le ministère

ANNEXE 2: ARTICULATION PNIA, CDSMT, SCA, DSRP

	Objectifs PI	LOASP	Objectifs DSRP	Objectifs CDSMT	Objectifs SCA
Agriculture	1. Assurer une coordination cohérente et transparente des activités et interventions du secteur	La réduction de l'impact des risques climatiques, économiques, environnementaux et sanitaires, par la maîtrise de l'eau, la diversification des productions, la formation des ruraux, afin d'améliorer la sécurité alimentaire de la population, et de réaliser à terme la souveraineté alimentaire du pays ;	1. Réduire la vulnérabilité des activités agricoles	1. Améliorer et sécuriser la base productive.	Favoriser l'investissement des privés nationaux et étrangers dans le secteur
	2. Contribuer à la relance durable de la production agricole et à la promotion d'un développement agricole efficient, créateur de richesses	La mise en place d'un système d'incitations à l'investissement privé dans l'agriculture et en milieu rural	2. Favoriser le développement foncier et les investissements productifs	2. Relever la production et la productivité	2. Faire émerger des entreprises productrices et exportatrices de classe mondiale
	3. Faciliter la modernisation des exploitations agricoles en majorité familiale, et l'intensification des activités en vue d'accroître significativement les productions	2. L'amélioration du cadre et des conditions de vie en milieu rural, notamment par l'accès aux infrastructures et aux services publics, grâce à un aménagement équilibré et cohérent du territoire ;	3. Intensifier et moderniser la production agricole	3. Améliorer l'efficacité du secteur	3. Intégrer les petits producteurs dans les chaînes de valeur globalisées
	4. Renforcer la professionnalisation des acteurs ; appuyer le processus de syndicalisation et mettre en place un dispositif de protection sociale		4. Promouvoir l'agro-industrie		4. Positionner l'origine comme un acteur majeur sur le créneau des produits horticoles
		3. L'amélioration des revenus et du niveau de vie des populations rurales, et la mise en place d'un régime de protection sociale en leur faveur ;	5. Augmenter et diversifier les revenus agricoles		5. Moderniser le secteur par le biais des effets induits de la sous grappe horticulture sur d'autres domaines (notamment agricoles formation des ressources humaines, modernisation des infrastructures et transfert de techniques et technologies

				6. Renforcer le rôle des organisations paysannes	6. Augmenter significativement les volumes et la gamme des productions destinées au marché intérieur et à l'exportation
				7. Renforcer la sécurité alimentaire	
Elevage	1. Accroître la productivité de l'élevage traditionnel et la traçabilité des produits animaux			1. Sécuriser l'élevage pastoral et agropastoral	1. Améliorer les productions animales
	2. Améliorer les connaissances sur l'élevage au Sénégal			2. Accroître la productivité du sous secteur en vue de garantir la sécurité alimentaire et améliorer les revenus	2. Sécuriser l'élevage
	3. Contribuer à la préservation de la santé de la population			3. Améliorer les conditions de mise en marché des produits animaux	3. Améliorer les conditions de mise en marché
				4. Renforcer le cadre institutionnel pour une meilleure gestion du sous secteur	4. Renforcer le cadre institutionnel
Pêche	1. Assurer une gestion durable et une restauration des ressources halieutiques			1. Assurer la gestion durable et la restauration des ressources halieutiques	1. Assurer une gestion durable et une restauration des ressources halieutiques
	2. Contribuer à la réduction de la pauvreté des ménages des pêcheurs et maintenir durablement les activités de production, de transformation et de commercialisation des produits halieutiques			2. Satisfaire la demande nationale en produits halieutiques et aquacoles	2. Satisfaire la demande nationale en produits de la pêche;
	3. Réduire les pertes post-capture, faciliter l'accès des produits halieutiques aux grands centres de consommation			3. Valoriser les ressources halieutiques et moderniser la pêche artisanale	3. Valoriser les ressources halieutiques et moderniser la pêche
					1. Maintenir la part substantielle qui est déjà celle du secteur aux exportations sénégalaises et l'augmentation notable de la contribution de cette activité à la couverture des besoins de la population en protéines animales et à la sécurité alimentaire
					2. Asseoir les bases d'une participation effective du secteur à

			artisanale	l'accélération de la croissance économique au plus tard à partir de 2015
	4. Promouvoir l'aquaculture pour pallier à la baisse de la production de la pêche de capture		4. Promouvoir la professionnalisation et la qualification accrue des acteurs du secteur de la pêche et de la transformation	
	5. Valoriser les ressources algales marines			5. Améliorer le système de financement des activités de la pêche et de l'aquaculture
Environnement	1. Contribuer à la préservation de la biodiversité animale et végétale à travers l'aménagement et la gestion durable des forêts, aires protégées et réserves naturelles communautaires		1. Promouvoir une gestion rationnelle des ressources naturelles et conserver la biodiversité	1. Améliorer la base de connaissance des ressources naturelles et de l'environnement
	2. Contribuer à la réduction de la dégradation des terres et du couvert végétal par des mesures de conservation et de gestion durable du potentiel forestier, pastoral et de la biodiversité	La protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles notamment par la connaissance et l'amélioration de la fertilité des sols ;	2. Lutter contre la désertification et Sauvegarder la faune et la flore	2. Inverser la tendance actuelle de la dégradation des ressources naturelles et de l'environnement dans le respect des conventions internationales y afférentes
	3. Promouvoir les activités agro-sylvo-pastorales à travers une meilleure implication du secteur privé dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement	L'amélioration de l'environnement et de la qualité de la production afin que l'agriculture soit un moteur du développement industriel et artisanal, et pour mieux satisfaire aux besoins des marchés intérieur et extérieur (sous régional et international) ;	3. Lutter contre les pollutions, nuisances et risques	3. Renforcer la participation du secteur privé, des populations et des collectivités locales (CL) dans la gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement
			4. Sauvegarder l'environnement marin et côtier	
			5. Valoriser les ressources sauvages	
		6. Promouvoir les modes de productions et de		

			consom- mation durables dans tous les secteurs de développe- ment		
Programme transversal	1. Améliorer les conditions de mise en valeur des périmètres irrigués villageois existant et faciliter du coup l'intensification et la diversification des cultures irriguées				
	2. Renforcement du système de prévention et de gestion des crises alimentaires pour accroître les capacités d'anticipation de différents acteurs de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN)				
Coordination et suivi-évaluation	1. Améliorer la qualité de la conception et de la mise en œuvre de politiques et stratégies dans le pays à travers la facilitation des processus de planification, de revue et de dialogue				

Source : Gouvernement du Sénégal, Plan d'investissement dans le secteur de l'agriculture, 2010.

ANNEXE 3: DEPENSES HORS BUDGET DE L'USAID, EN US DOLLARS

LISTE DES PROJETS ET PARTENAIRES D'EXÉCUTION DE L'USAID au 16 Mars 2011

Contractant principal	Nom du projet	Sous-contractant	Date de démarrage	Date de fin de projet	Financement
International Resources Group (IRG)	USAID/Projet Croissance économique-Développement des Chaînes de valeur	Relief International	16/4/2009	30/11/2013	47 192 452
		J.E.Austin Associates (JEAustin)			
		Aid to Artisans (ATA)			
		Land O'Lakes Inc. (LOL),			
		Focus Africa			
		Michigan State University (MSU), Booz Allen Hamilton (BOZ),			
International Resources Group (IRG)	USAID/Wula Nafaa-Agriculture et Gestion des Ressources Naturelles	Cooperative League of the USA (CLUA)/also known as National Cooperative Business Association (NCBA)	11/8/2008	30/8/2013	22 593 258
		Winrock International			
		World Wildlife Fund (WWF) Sénégal			
Virginia Tech.	USAID/Projet Mouches des fruits		10/7/2008	31/3/2011	400 000
RTI	USAID/PEPAM	Enterprises Works	21/7/2009	12/7/2011	20 392 323
		Associates in Rural Development			
World Food Program	USAID/Programme alimentaire mondiale_CVFSa		26/6/2009	31/12/2010	300 000
Peace Corps	USAID/Sécurité alimentaire		30/9/2009	29/9/2013	1 570 000
USAID/USDA_PAPA	USAID/Appui à la Direction de la Protection des Végétaux		18/1/2010	31/1/2012	1 256 000

LISTE DES PROJETS ET PARTENAIRES D'EXÉCUTION DE L'USAID au 16 mars 2011

Contractant principal	Nom du projet	Sous-contractant	Date de démarrage	Date de fin de projet	Financement
International Relief and Development (IRD)	USDA/Projet de développement de la chaîne de valeur anacarde dans le Bassin du fleuve Gambie	Acting Differently for Development in Africa (AGADA)	2008	2011	3 200 000
		ICAP/Tesito			
		African Cashew Alliance (ACA)			
		Action Sud de Ziguinchor-AJAC Lukal			
Cooperative League of the USA (CLUSA)/also known as National Cooperative Business Association (NCBA)	USDA/Food For Progress- Développement de la chaîne de valeur mil dans le Bassin Arachidier		2009	2011	4 200 000
Africare	USDA/Food For Progress- PRODIAKT-Microfinance et promotion de l'agrobusiness		2009	2011	6 200 000
Counterpart International	USDA/Food For Progress- Renforcement de capacités		2008	2011	11 000 000
USDA/APHIS	Activités Régionales sur la Grippe Aviaire		2011	2012	250 000

**ANNEXE 4: LISTE DES PROJETS CLOTURES AVANT 2007 ET TOUJOURS INSCRITS
DANS LE BCI, 2009**

Libellé du projet
Aménagements de la vallée BAILA
Projet Pilote d'irrigation de la Vallée Bas Ferlo
Programme de modernisation et d'intensification agricole.
Programme spécial sécurité alimentaire
HORTIBAK Ph. II
Programme de phosphatage des sols
Promotion des exportations agricoles (PPEA)
Programme nationales d'infrastructures rurales/I
PRIMOCA
PRODAM Phase intérimaire
Projet micro barrages Niayes
Aménagement hydro agricole Zone Bakel
Contrôle épizooties / PACE
Programme de développement du lait
Projet d'aménagement et de développement villageois (PADV)
Navire de recherche halieutique
Complexe de pêche à Kayar
Programme appui Secteur Pêche
Complexe de pêche à Kaolack
Acquisition de 6 vedettes
Formation des pêcheurs
Jetée de Thiaroye
Quai de pêche de HANN
Aménagement du site de Goudomp
Complexe pêche de Lompoul
Construction de postes de contrôle et surveillance pêche
Construction des services de pêche et surveillance de la région de Matam
Réhabilitation du centre de Mbane
Construction d'une ferme d'aquaculture à Guidick

Source : MEF, BCI 2007, 2008 et 2009.

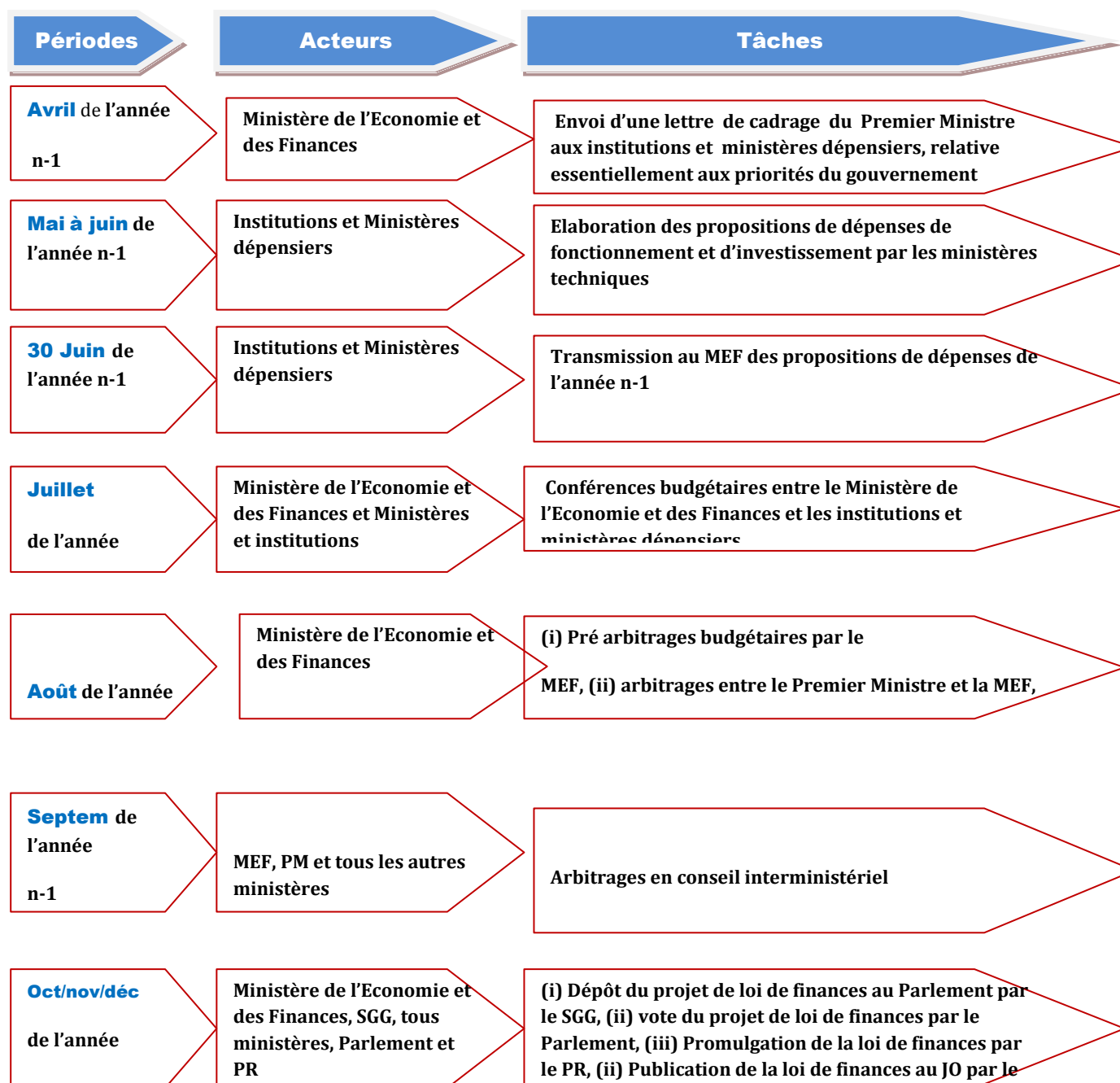
ANNEXE 5: PROJETS AGRICOLES MOBILISANT LE PLUS DE RESSOURCES, 2007-2009

Libelle	Montant	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Programme agricole/Volet engrais	34 098 496 010	11,75	11,75
Programme agricole/Volet Prog spéciaux	23 306 377 295	8,03	19,78
Programme Reconstitution capital semencier restauration sol	12 342 560 555	4,25	24,03
PEPAM-Sous prog AEP BAD en milieu rural, régions Louga-Kolda-Zig	12 285 318 370	4,23	28,26
Programme national autosuffisance en riz	11 895 881 093	4,10	32,36
Programme Relance filière arachide	11 324 704 953	3,90	36,26
8ème Lettre de Mission SAED	10 136 842 400	3,49	39,75
Programme de dévelop. des marchés agricoles	10 052 589 376	3,46	43,21
Programme chaine froid phase II	8 511 601 480	2,93	46,15
Programme national de développement local PNDL	8 156 905 168	2,81	48,96
Projet de reconstruction de l'ouvrage Diamel	6 542 846 533	2,25	51,21
AEP N'Diosmone Palmarin	6 297 634 252	2,17	53,38
Programme national d'autosuffisance en riz(réfection aménagements hydro-agricoles)	5 700 000 000	1,96	55,34
projet d'adduction d'eau potable japon 13	5 619 000 000	1,94	57,28
Programme d'appui à la lutte contre la grippe aviaire	5 219 838 750	1,80	59,08
Projet Dév, Agricole, Matam (PRODAM)	4 416 199 566	1,52	60,60
Projet d'urgence appui reconstruction Casamance	4 324 957 471	1,49	62,09
Modern, intensif agricole (PMIA) Consolidation	4 003 511 004	1,38	63,47
Projet renforcement du dispositif de lutte contre feux de brousse (PROLFB)	3 825 403 415	1,32	64,79
Dvpt socio-éco paix Casamance (PROCAS)	3 707 502 710	1,28	66,06
Programme régional Hydr. Solaire	3 462 942 378	1,19	67,26
Dev, Hydro-Agricole, ANAME, Phase III	3 300 441 433	1,14	68,39
Programme agricole/volet soutien prix producteur	3 300 000 000	1,14	69,53
Aménagements Hydro-agricole Zone Bakel	3 263 693 819	1,12	70,65
Programme Equipement Monde rural	3 132 138 696	1,08	71,73
Programme Appui Acteurs Coton	3 003 000 000	1,03	72,77

PEAPAM sous programme luxembourgeois regions Thies et Louga	2 940 875 633	1,01	73,78
Projet Petite Irrigation Locale	2 650 001 939	0,91	74,69
Plan Retour Vers l'Agriculture (REVA)	2 497 315 516	0,86	75,55
Prog Agricult/ Gestion Ressources Naturelles	2 447 904 188	0,84	76,40
Gestion int ressources marines et côtières	2 411 197 947	0,83	77,23
Programme agricole / Volet Elevage	2 275 292 295	0,78	78,01
program cadre obligation mutuelles agricoles	2 233 557 029	0,77	78,78
Projet de développement filière micro-jardins au Sénégal	2 206 482 521	0,76	79,54
Projet entreprenariat rural (PROMER II)	2 031 217 526	0,70	80,24
Dotation du BCI au FNH	1 962 636 449	0,68	80,92
Projet africain de lutte d'urgence contre le criquet	1 957 479 967	0,67	81,59
Programme Réal Bassin de rétention	1 957 394 759	0,67	82,27

Source : MEF, BCI 2007-2009

ANNEXE 6: SCHEMA SUR LA PREPARATION DES BUDGETS DES MINISTERES



ANNEXE 7: CONTENU TYPE D'UNE LETTRE DE CADRAGE D'UN PROJET DE LOI DE FINANCES

La lettre de cadrage commence par placer la préparation du prochain budget dans son contexte. Suivant le contexte économique international et ses répercussions sur l'économie nationale, les perspectives de croissance du PIB sont déclinées ainsi que le niveau de réalisation estimé des recettes au premier trimestre de l'année en cours comparé aux prévisions. Il est en outre précisé aux ministères dépeniers qui sont sous CDSMT la date à laquelle leur seront notifiées leurs enveloppes sectorielles indicatives pour le budget à venir. Le Premier Ministre termine cette lettre en demandant aux membres du Gouvernement de tenir compte, pour la préparation du prochain du budget, des orientations de l'Etat dont la liste est énumérée. Au titre de la gestion 2010 (voir lettre de cadrage n°0006/MEF/DGF/DB/DB.1 du 30 avril 2009) ces orientations étaient les suivantes :

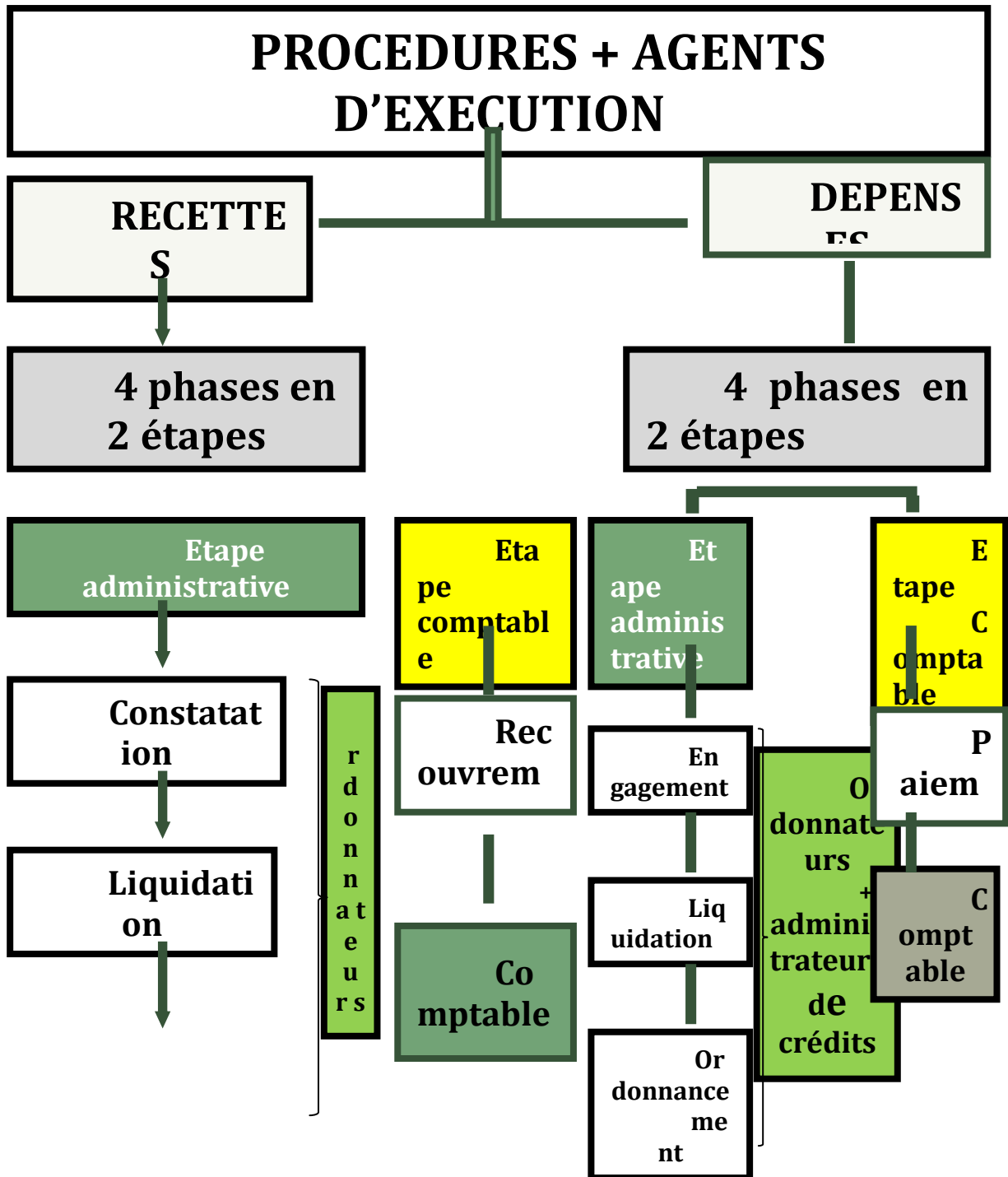
- Confirmation de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté ;
- Maintien du cap pour la mise en œuvre de la SCA ;
- Orientation des actions vers la réalisation des OMD ;
- Poursuite de la GOANA ;
- Intensification des programmes d'électrification rurale et de diversification des sources d'énergie ;
- Accélération des programmes d'infrastructures scolaires et sanitaires ;
- Poursuite du PNDS ;
- Renforcement des programmes de lutte contre le chômage des jeunes ;
- Extension de la méthode de budgétisation axée sur les résultats ;
- Accélération de la modernisation des services fiscaux ;
- Renforcement de la coopération avec les bailleurs de fonds par notamment la consolidation de l'ACAB ;
- Paiement de l'intégralité de la dette intérieure pour la relance du tissu productif.

ANNEXE 8: EXEMPLE TYPE DE CONTENU D'UN DOCUMENT DE CDSMT

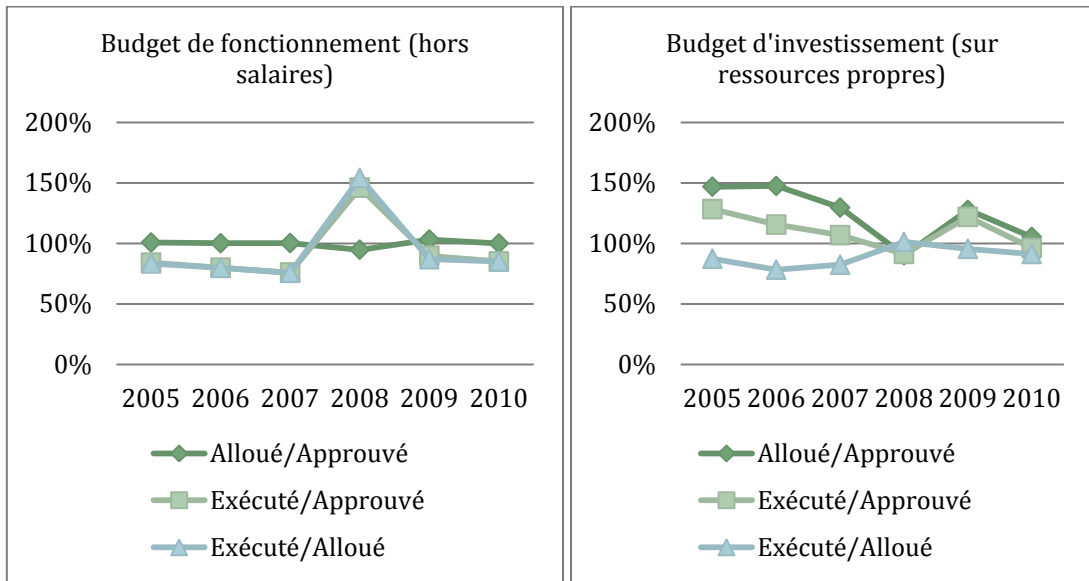
Le document du Cadre de Dépenses Sectoriel (CDSMT) est structuré de la manière suivante :

- Un résumé exécutif ;
- une introduction ;
- la déclinaison de la mission du ministère qui gère le ou les secteurs ;
- le diagnostic du secteur et les résultats atteints ;
- les contraintes et les défis du secteur ;
- les objectifs, indicateurs et leur cohérence avec les programmes ;
- les différents programmes, les composantes, les sous composantes éventuelles, les projets et les activités
- la programmation budgétaire triennale
- les mécanismes de mise en œuvre ;
- les mécanismes de suivi-évaluation
- le financement du secteur

Des tableaux annexes sont joints notamment sur les indicateurs de performances et le cadre logique, les tableaux de passage du CDSMT au budget en ligne.

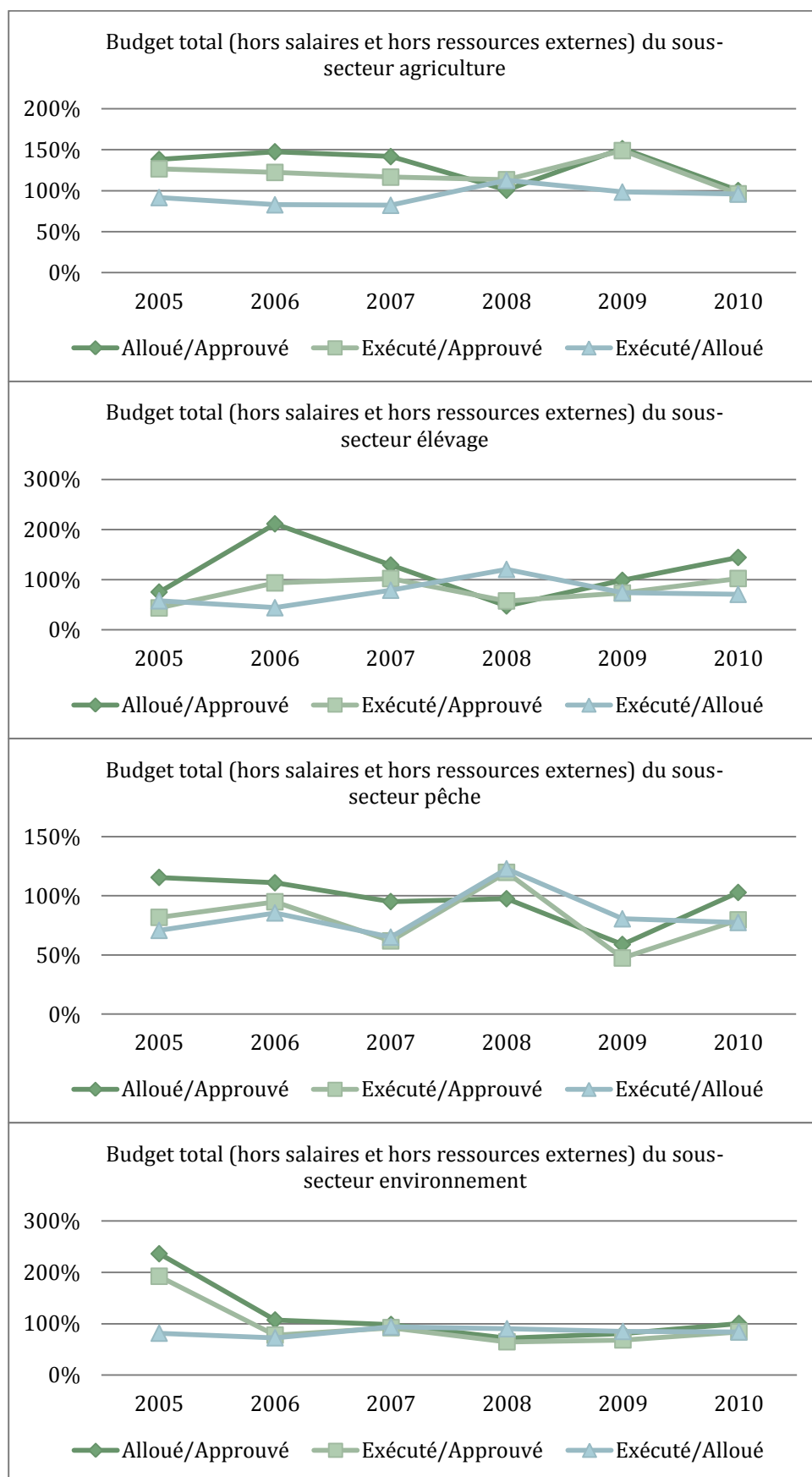


ANNEXE 10: ÉVOLUTION DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENTS DES MINISTÈRES DE L'AGRICULTURE, 2005-2010



Sources : Lois de finances du Sénégal, 2005-2010.

ANNEXE 11: EVOLUTIONS DES BUDGETS DES SOUS-SECTEURS DE L'AGRICULTURE



Sources : Lois de finances du Sénégal, 2005-2010.

ANNEXE 12: PART DU BUDGET EXECUTE DE L'AGRICULTURE DANS LE BUDGET TOTAL ET LE PIB AU SENEGAL ET DANS D'AUTRES PAYS, EN %, 2000 A 2008

Pays	Part	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bénin	Part dans Budget total	8,0	4,1	5,3	5,5	5,3	6,4	7,5	6,3	4,6
Burkina Faso		24,7	17,8	23,5	32,7	20,5	12,1	20,4	15,8	13,8
Côte d'Ivoire		2,2	3,1	2,1	2,7	2,9	2,0	2,4	2,0	-
Mali		8,9	12,8	8,9	9,6	11,4	15,5	10,6	11,0	12,7
Niger		-	15,8	16,6	16,4	19,5	14,5	15,1	15,4	12,2
Sénégal							9,8	8,9	10,7	8,0
Togo		5,5	3,1	2,6	2,8	2,2	3,5	3,4	8,0	8,0
Benin		Part dans PIB							1,5	1,4
Burkina Faso								5,0	4,1	3,0
Côte d'Ivoire								0,4	0,4	0,0
Mali								2,6	2,7	2,7
Niger								2,9	3,3	2,9
Sénégal							2,2	2,3	2,8	2,1
Togo								0,7	1,5	1,4

Source : MA/RESAKSS.

**ANNEXE 13: REPARTITION DES COUTS DU PLAN D'INVESTISSEMENT PAR SOUS-SECTEUR
(EN MILIEU DE FRANCS, ET EN %)**

Sous secteur	Total	%
Agriculture	931 201,311	69,18
Coordination et suivi-évaluation	16 892,300	1,25
Élevage	147 341,376	10,95
Environnement	144 796,630	10,76
Infrastructures rurales	34 743,846	2,58
Pêche	63 112,500	4,69
Valorisation des produits agricoles	7 990	0,59
Total	1 346 077,962	100

Source : Gouvernement du Sénégal, Plan d'investissement dans le secteur de l'agriculture, 2010.

ANNEXE 14: DETERMINATION DES VALEURS AJOUTEES REGIONALISEES

Les estimations de la valeur ajoutée agricole régionale ont été effectuées par sous secteur puis agrégées. Ont été retenus les productions végétales, la pêche, l'élevage, la sylviculture et l'exploitation forestière. Pour ce qui concerne le premier sous-secteur, les quantités tirées des données des campagnes agricole qui ont complétées par des estimations pour l'horticulture et les autres produits spécifiques (par exemple la canne à sucre) par région de production. Quant aux prix, plusieurs cas sont à distinguer. Pour les céréales et le niébé, les prix fournis par le système d'information sur les marchés du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) ont été directement utilisés en retenant uniquement les prix au producteur (ou prix de base au regard de la quasi absence de taxes dans le secteur primaire). S'agissant de l'arachide, les prix administratifs fixés au niveau national ont été appliqués à toutes les régions comme procède la comptabilité nationale. Pour les autres produits, les prix aux producteurs fournis par la comptabilité nationale et l'Indice national des prix à la consommation (INPC) sont utilisés dans les estimations.. Pour chaque produit, on a identifié la région dont le prix est jugé le plus proche du prix moyen et lui attribuer le prix de base moyen de la comptabilité nationale. Compte tenu du fait que l'INPC est récent, l'année 2010 marquée par une stabilité des prix et une inflation globalement faible, a été choisie comme année de référence pour calculer les différentielles de prix entre les régions. Des indices spatiaux du prix moyen, calculés à partir de l'INPC, ont permis d'estimer les prix de base par région de chaque produit. Cette démarche a comme sous-jacent l'hypothèse que chaque producteur, quelque soit sa région, vend son bien agricole au prix en vigueur sur le marché régional. Les séries des quantités et des prix ont permis de calculer une structure de productions régionales en volume (base 2005) en s'assurant du traitement de la quasi-totalité des produits agricoles entrant dans le calcul de la valeur ajoutée. Au préalable la structure de la production avait permis de déterminer la part de la valeur ajoutée agricole imputable à chaque produit. C'est cette valeur ajoutée agricole qui a été régionalisée. Pour la pêche, une démarche similaire a été appliquée en utilisant les débarquements et les prix de l'INPC. Toutefois, les produits de la pêche n'étant pas bien représentés dans le panier de cet indice (trois seulement), les calculs ont relativement moins de précision que ceux de l'agriculture. Cette perte de précision risquant de s'aggraver pour l'élevage et surtout la sylviculture, il a été retenu une démarche alternative pour ces deux sous secteurs et l'exploitation forestière, consistant en un lissage des données à l'aide de la structure de la valeur ajoutée agricole régionalisée.