

CRES

CONSORTIUM POUR LA RECHERCHE
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE



Université Cheikh Anta Diop de Dakar
FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES ET DE GESTION
Laboratoire d'Analyse des Politiques Publiques (LAPP)

SÉRIE DE DOCUMENTS DE RECHERCHE

Les politiques agricoles : alignement sur les objectifs officiels et efficience

Abdoulaye DIAGNE

2013/50

Consortium pour la Recherche Economique et Sociale
Rue 10 Prolongée Cité Iba Ndiaye Djadji
Lot 1 et 2 - Pyrotechnique - Dakar, Sénégal
CP : 12023 - BP : 7988, Dakar Médina
Tél : (221) 33 864 77 57 - (221) 33 864 73 98 - Fax : (221) 33 864 77 58
Email : cres_ucad@yahoo.fr / cres@cres-sn.org
Information : contact@cres-sn.org / Site Web : www.cres-sn.org

Résumé

Le secteur agricole sénégalais est caractérisé par l'existence d'un nombre élevé de ministères (cinq) et d'institutions autonomes ainsi que par une instabilité qui rendent difficile la coordination des interventions publiques. Ceci ne permet pas la mise en cohérence des interventions des différents acteurs et favorise une dispersion des ressources humaines, matérielles et financières. En dépit des soutiens publics sans précédents dont elle a bénéficié dans la deuxième moitié des années 2000, l'agriculture sénégalaise est encore fortement taxée. Les politiques agricoles ont même créé un environnement peu favorable au développement des différentes filières. Les prix au producteur sont toujours fixés à des niveaux nettement inférieurs aux prix internationaux, ce qui entraîne une forte taxation des producteurs ruraux. Les régions les plus rentables ne sont pas celles qui bénéficient le plus des dépenses publiques agricoles. Il est possible d'améliorer l'efficacité de celles-ci à travers une réallocation des ressources en leur faveur.

Mots clés : Distorsions ; Taux de protection nominale ; Taux de protection effectif ; Analyse d'enveloppement des données ; Indice de productivité de Malmquist ; Efficacité d'échelle ; Efficacité technique de production

Code JEL : E62 ; E61 ; H1 ; H2 ; Q18 ; R12 ; R10

Abstract

This research shows that the agricultural sector is characterized by a large number of departments (five) and autonomous institutions as well as by an instability that make it difficult to coordinate government interventions. This plurality does not allow a coherent intervention of the different state actors and promotes a dispersion of human, material and financial resources. The weakness of the administration hinders the will of the government to promote a strong and inclusive rural development. Despite unprecedented public support it received in the second half of the 2000s, the Senegalese agriculture is still heavily taxed. Agricultural policies have instead created a non-favorable environment for the development of different sectors. Producer prices are always set at levels significantly lower than international prices resulting in a high taxation of rural producers. To better support the sector, policies should review their ways of intervening. Because the most profitable areas are not those who benefit most from the DPA, it is possible to improve their efficiency through a reallocation of resources in their favor.

Keywords: Distortions, nominal protection rate, the effective rate of protection, data envelopment analysis, Malmquist productivity index, efficiency of scale, technical production efficiency

JEL codes: E62 ; E61 ; H1 ; H2 ; Q18 ; R12 ; R10

Introduction

Au cours des années 2000, le secteur agricole a été marqué par une croissance faible et très fluctuante malgré une amélioration récente. En moyenne, le taux de croissance annuel du PIB agricole est de 0,6 % entre 2000 et 2004. S'il s'élève à 4,6 % par an les cinq années suivantes (2005-2009), l'objectif de 6 %¹ fixé dans le cadre du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) n'est pas atteint. Par ailleurs, de fortes fluctuations sont enregistrées, avec des pics de plus de 17 % en 2003 et en 2008, et une baisse importante de 20 % en 2002. Enfin, la contribution de l'agriculture au taux de croissance de l'économie est plus faible que celle des autres secteurs, ne dépassant pas 0,6 point de pourcentage entre 2005 et 2009. Ainsi, malgré son importance économique et sociale incontestable, l'agriculture influence de façon limitée l'évolution de l'activité. Son rythme de croissance n'est donc pas suffisant pour sortir de la pauvreté les 57 % de la population rurale qui y sont déjà plongés (CRES, 2013).

La faiblesse de la croissance agricole du Sénégal est plus frappante lorsqu'on la compare à celle 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 Nigeria (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. Les facteurs qui ont empêché l'agriculture sénégalaise de jouer un rôle plus actif dans la croissance de l'économie et la réduction de la pauvreté doivent être identifiés si l'on veut bâtir une politique de développement durable du secteur rural pour les années 2010.

Cette étude apprécie la relation de causalité entre la très faible performance de l'agriculture et la qualité des politiques agricoles. La cohérence et la pertinence de celles-ci étant les déterminants essentiels des performances de l'agriculture, il importe d'analyser le cadre et les pratiques institutionnels de mise en œuvre des politiques agricoles. Ainsi, les sections 1 à 4 décrivent la difficile coexistence des politiques officielles et des initiatives présidentielles, analysent les formes concrètes du soutien public aux producteurs ruraux et étudient les enjeux d'un alignement des projets de développement sur les objectifs de la politique agricole. Les sections 5 à 7 traitent de l'efficacité des dispositifs d'action publique en mettant l'accent sur la réallocation régionale des ressources et la productivité des facteurs de production agricoles.

1 Cf. CRES (2010).

1. Profusion et instabilité institutionnelles

De nombreux ministères, agences et programmes spéciaux forment le paysage institutionnel du secteur de l'agriculture. À côté du ministère de l'Agriculture, interviennent ceux chargés de l'Élevage, de la Pêche et de l'Environnement ainsi que le ministère de l'Hydraulique rurale. L'Agence nationale du plan de retour vers l'agriculture (ANREVA) relève du ministère de l'Agriculture ; l'Agence nationale pour la relance des activités économiques et sociales en Casamance (ANRAC) est directement rattachée à la Primature. Outre l'Agence nationale de conseil agricole et rural (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) assurent la fonction de recherches agricoles.

En plus de ce paysage, des initiatives personnelles et ponctuelles ont été lancées par le président de la République, donnant lieu à la création d'institutions nouvelles. Parmi les plus emblématiques, on retiendra : (i) les programmes maïs et manioc lancés respectivement en 2003 et 2004, puis mis en veilleuse depuis 2006 ; (ii) la Grande offensive pour l'alimentation, la nourriture et l'abondance (GOANA), initiée en 2008 à la suite de la hausse des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux ; (iii) la Grande muraille verte, en 2008, 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.

Cette profusion d'institutions et d'initiatives rend difficiles la coordination et la mise en cohérence des interventions par un centre clairement identifié. Elle favorise ainsi une dispersion des ressources humaines, matérielles et financières. Certaines fonctions essentielles échappent au contrôle du ministère de tutelle. Par exemple, le sous-secteur de l'hydraulique rurale est confié à un ministère autre que celui de l'Agriculture. Ce dernier ne peut donc pas définir des objectifs de maîtrise de l'eau conformes à ceux relatifs à la production agricole et à la sécurité alimentaire. De son côté, le ministère en charge de l'hydraulique est incapable d'élaborer et de mettre en œuvre une telle politique.

Les initiatives en matière de production sont généralement inadaptées. Elles ont entraîné une surproduction qui a mécaniquement fait baisser les prix aux producteurs et conduit à la suspension des interventions de l'État dans certaines filières. Par ailleurs, les questions de commercialisation n'ont pas été suffisamment prises en compte. L'initiative relative au manioc est symptomatique de cette approche inadéquate. Dans une moindre mesure, on peut citer la production d'arachide dont la forte augmentation s'est heurtée à la capacité financière limitée des industries d'huilerie du pays

L'instabilité récurrente du cadre institutionnel pose également problème. Entre 2005 et 2010, seul le sous-secteur de l'élevage est resté dans le même ministère. Les autres ont fréquemment changé de département de tutelle. Les cultures et la pêche ont changé trois fois de ministère durant la période. Toujours à l'exception de l'Élevage, les portefeuilles ministériels ont souvent changé de titulaires, entraînant la nomination de nouveaux responsables des directions et services nationaux.

Cette instabilité introduit une grande discontinuité dans la mise en œuvre des politiques, des lenteurs dans l'exécution des activités en raison d'un délai minimum de réappropriation des changements d'approches et de priorités, et, *in fine*, des difficultés de coordination intra-sectorielle et à l'intérieur même des sous-secteurs. L'administration de la politique agricole souffre aussi d'un éparpillement des centres de responsabilité et d'une instabilité chronique des organes de direction. Le déficit en ressources humaines, en qualité et en quantité, qui caractérise cette administration publique, est lié à l'instabilité déjà évoquée.

Compte tenu de l'enjeu économique et de l'importance sociale des activités agricoles, le renforcement des capacités des services techniques en charge du développement rural ne peut plus être reporté. Il exige que soient pris en charge le recrutement, la formation et le redéploiement des ressources humaines. Il oblige aussi à l'amélioration significative des conditions de travail du personnel technique (moyens matériels, logistiques, financiers, etc.) auquel il est demandé des compétences de haut niveau pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer des politiques et des programmes.

2. Stratégies publiques contre initiatives ad hoc présidentielles

Les réformes institutionnelles mises en œuvre depuis les années 80 ont conduit au 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, ainsi que 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. L'examen de ces documents fait ressortir une grande cohérence entre les objectifs majeurs assignés au secteur de l'agriculture et ceux poursuivis par l'économie nationale².

Mais la politique publique du Sénégal ne se limite pas à la production de ces documents stratégiques. Elle se complète d'initiatives spéciales du président de la République qui, de par leur régularité et leur ampleur, ont continuellement redessiné la trajectoire des politiques agricoles. Elles sont présentées comme visant l'objectif général de souveraineté alimentaire face aux chocs externes et internes. Parmi les plus emblématiques, on citera le plan Retour vers l'agriculture (REVA) adopté en 2006 suite aux vagues massives d'émigration clandestine de jeunes vers l'Europe et la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) lancée en 2008. Cette dernière initiative visait à répondre à la hausse des prix mondiaux des céréales dont le Sénégal est fortement dépendant pour sa consommation. Par ailleurs, le pouvoir central a lancé le Programme national d'autosuffisance en riz (PNAR) dont l'objectif était la production de 1,5 million de tonnes de riz paddy en 2015, grâce à la rationalisation des différentes interventions dans la filière³.

Il convient, enfin, de rappeler l'existence de mécanismes de soutien et de sécurisation pour protéger les acteurs des différentes filières contre les risques liés au climat, aux récoltes et aux marchés. Trois fonds ont ainsi été mis en place : la Caisse nationale d'assurance agricole (CNASS), le Fonds de garantie (2005), le Fonds de calamités (2007) et le Fonds de bonification d'intérêts (2003).

Les initiatives présidentielles ont rendu la politique agricole plus réactive. Elles ont eu le mérite de mettre l'accent sur le rôle essentiel de l'agriculture dans le développement de l'économie et la réduction de la pauvreté. Cependant, au plan de la mise en œuvre d'une politique publique, elles posent de redoutables problèmes de cohérence avec les projets et programmes en cours, puis de continuité avec le travail quotidien des services de l'administration. Si les initiatives présidentielles convergent dans leurs objectifs avec ceux

2 Par exemple, le Programme d'investissement (PI) 2011-2015 opérationnalise les objectifs du Programme national d'investissement agricole (PNIA).

3 Le maïs et le manioc avaient aussi fait l'objet d'initiatives présidentielles, en 2003 puis en 2004-2005.

des documents stratégiques, elles amènent les autorités du secteur de l'agriculture à modifier l'ordre des priorités. Des projets et programmes reçoivent brusquement beaucoup moins d'attention, et des ressources budgétisées pour des actions bien programmées sont ponctionnées pour faire face aux besoins de dépenses nouvelles. Indépendamment des intentions qui les fondent, ces initiatives développées en dehors du cadre institutionnel et budgétaire de la politique publique ont perturbé le fonctionnement normal des services administratifs.

Pour certains, aucune articulation sérieuse n'a été pensée avec la stratégie sectorielle d'ensemble et les moyens existants, tuant ainsi dans l'œuf les chances de succès. À ce titre, le volet élevage de la GOANA, lancé en 2008, est éloquent. Il devait permettre d'atteindre l'autosuffisance en lait et en viande dès 2012. Or, le financement effectivement mobilisé n'a représenté que 18,8 % des 59 milliards de francs annoncés (CRES, 2012). Sur les trois volets d'intervention, seules l'acquisition d'animaux et l'insémination artificielle ont été réellement prises en charge. La faible expérience des responsables a conduit à une série d'erreurs de programmation. À mi-chemin, les résultats sont désastreux : 16 % des 500 000 vaches ont effectivement été inséminées et la production additionnelle de lait ne représente que 12 % de l'objectif de départ (CRES, 2012).

Participent aussi de la faiblesse institutionnelle générale, le cadre réglementaire, en particulier sur le foncier, les métiers de l'agriculture ou la maîtrise de l'eau pour l'activité agricole, malgré quelques initiatives législatives. La Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP), adoptée en 2004, n'a connu qu'un début d'exécution. Depuis sa promulgation, seuls sept décrets d'application ont été signés. Ils portent 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 (SNRASP), etc. Rien de significatif n'a été fait dans des domaines aussi importants que le foncier. Les décrets adoptés créent le plus souvent de nouvelles structures, alors que l'existant n'est pas réformé. Les institutions et dispositifs s'empilent sans être articulés les uns aux autres. Pour preuve, parmi tant d'autres, le regroupement des départements ministériels en un seul ministère du développement rural qui devait soutenir la mise en œuvre de la LOASP se fait toujours attendre.

Le secteur se caractérise aussi par la richesse de ses organisations de producteurs. Acteurs incontournables de la politique agricole, ces organisations poursuivent plusieurs objectifs : (i) gérer plus efficacement les moyens accordés au secteur ; (ii) garantir un meilleur accès aux ressources naturelles, en particulier à la terre, à l'eau, et aux pâturages ;

(iii) faciliter l'accès au crédit et aux marchés ; et (iv) influencer les décisions qui concernent le secteur. La diversité et le nombre très élevé d'organisations de producteurs (OP) ont poussé à leur regroupement dans des organisations faïtières dont la force de *lobbying* s'est accrue. L'État a donc fait de ces dernières l'interlocuteur privilégié dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles. Pourtant, le faible niveau de formation des animateurs de ces organisations faïtières, leur apparition très récente pour certaines, le manque de représentativité de la diversité du monde des OP en font des partenaires encore fragiles pour nouer des contrats d'envergure, tant avec le secteur privé (exportateurs, banques, etc.) que le secteur public (État, bailleurs de fonds, programmes publics, etc.).

En outre, l'histoire récente des OP est marquée par une rivalité entre les plateformes paysannes et leurs partenaires au développement (sociétés de développement rural, projets nationaux, etc.). Les premières mettent en avant une légitimité fondée sur la représentativité. Les seconds revendiquent une légitimité technique, d'autres acteurs venant compliquer l'équation en s'affichant aussi comme des représentants légitimes du monde paysan. Ainsi, de nombreux conflits surgissent lorsqu'il s'agit d'identifier les acteurs représentatifs du monde des producteurs. Ces autres acteurs expriment une contestation locale des organisations faïtières lorsque ces dernières sont, comme dans beaucoup de programmes publics, associées en tant que représentants officiels des bénéficiaires.

La représentation du monde paysan auprès de l'État n'est toujours pas stabilisée. Le Syndicat des paysans a récemment été créé à l'initiative du Gouvernement. Impliqué dans la distribution aux producteurs des intrants subventionnés, il exerce une fonction contestée⁴ de représentation des OP dans les instances de formulation des politiques publiques. Cependant, les efforts de l'État pour faciliter l'autonomisation et la professionnalisation des producteurs n'ont pas encore produit tous les résultats escomptés. Même à moyen terme, le nouveau syndicat ne sera probablement pas en mesure d'assumer des fonctions pourtant essentielles de négociations et de contre propositions face à l'État, encore moins celle de renforcement des capacités auprès des producteurs. Ainsi, il ne lui restera que la légitimation de l'action publique sans réellement l'influencer.

4 Les désaccords entre organisations faïtières sur les modalités de sa création et sa dépendance au gouvernement dit de l'alternance, d'évidence, le fragilise.

3. Le soutien de l'Etat aux exportations agricoles

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. Les effets de l'intervention de l'Etat sur le marché d'un produit agricole peuvent être mesurés par le taux de protection nominale, à savoir la différence relative entre le prix au producteur local et son prix de libre-échange c'est-à-dire en l'absence d'interventions publiques.

La protection nominale provient alors de deux sources, la première étant l'ensemble des mesures politiques et économiques qui affectent directement le prix intérieur du produit agricole. Dans ce cas, la protection nominale est dite directe et est mesurée par le taux de protection nominale directe (TPND). La seconde source est liée à la sous-évaluation ou surévaluation de la monnaie nationale sur le marché des changes. Ce désalignement du taux de change courant par rapport à son niveau d'équilibre influence les prix intérieurs est mesuré par le taux de protection nominale indirecte (TPNI). La somme de ces deux taux donne un troisième indicateur qui est le taux de protection nominale totale (TPNT). Etant donné l'ampleur limitée de l'écart entre le taux de change courant du franc CFA de l'UEMOA et son taux d'équilibre, seul le TPND sera utilisé pour évaluer l'ampleur des distorsions induites par les interventions publiques dans le sous-secteur de l'agriculture végétale. La méthodologie sur le calcul des distorsions développée par Kym Anderson, Marianne Kurzweil, Will Martin, Damiano Sandr et Ernesto Valenzuela (2008) a été appliquée pour estimer sur la période 2000-2010 les TPND des 7 produits de l'agriculture végétale sénégalaise les plus importants en termes de production.

Le tableau 1 montre que la protection nominale des produits agricoles reste globalement négative. Les prix au producteur des biens agricoles exportés sont restés inférieurs aux prix internationaux correspondant de 17% dans la première moitié des années 2000, mais l'écart s'est accru dans la deuxième moitié. Quant aux produits d'importation, si le niveau de taxation est plus élevé (-23,3%) que ceux des produits d'exportation, il a baissé plus

fortement (-10,3%), l'augmentation des prix au consommateur des produits agricoles à partir de 2008 ayant obligé le gouvernement à éliminer une bonne partie des droits de douane et autres taxes frappant les importations de céréales.

Tableau 1 : Taux de protection nominale directe des cultures en pourcentage, 2000-2010.

Produit	2000-2004	2005-2007	2008-2010	2005-2010
ARACHIDE	-0,2	-28,2	6,4	-10,9
COTON	-54,1	-49,4	-47,5	-48,5
Produits exportés	-17,0	-32,7	-9,3	-21,0
RIZ	-3,9	-2,0	-6,5	-4,2
Maïs	17,5	0,8	7,4	4,1
SORGHO	-91,0	-38,2	-59,1	-48,6
Produits Importés	-22,3	-7,8	-12,7	-10,3
MANIOC	0,0	0,0	0,0	0,0
MIL	0,0	0,0	0,0	0,0
Produits non échangés	0,0	0,0	0,0	0,0

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

Le Taux de Protection Nominal (TPN) utilisé plus haut est une mesure incomplète de la protection accordée aux producteurs car elle ne prend pas en compte les mesures de politique qui affectent les intrants agricoles. Les mesures de protection sur les produits agricoles peuvent ne pas donner les effets escomptés compte tenu des prix des intrants entrant dans leurs processus de production. Une manière de corriger le biais est de faire la différence relative entre la valeur ajoutée d'un produit agricole en situation de protection et sa valeur ajoutée en situation de libre-échange. L'indicateur ainsi obtenu, appelé taux de protection effectif (TPE), a le mérite de prendre simultanément en compte la protection nominale sur le produit et la protection nominale sur ses intrants. Les taux de protection effectifs consignés au tableau 2 montrent que la prise en compte des subventions aux intrants agricoles n'élimine pas la forte taxation des producteurs ruraux. En dépit des subventions publiques aux intrants agricoles dont les montants ont considérablement augmenté, les producteurs ruraux perçoivent des revenus moins élevés que ceux qu'ils auraient reçu dans un contexte où les prix des consommations intermédiaires et des produits agricoles seraient librement déterminés par le marché.

La différence relative entre les valeurs ajoutées des producteurs locaux et celles calculées aux prix internationaux est plus importante que la différence des prix aux producteurs. Le Tableau 2 montre une taxation effective des produits végétaux plus forte que leur taxation nominale. Sur la période 2000-2004, pour les deux principales cultures d'exportation (arachide, coton), les revenus des producteurs sont inférieurs de 27,65% à ce qu'ils seraient si les principaux prévalaient sur les marchés agricoles domestiques. L'importance relative de ce prélèvement n'a guère varié au cours de la deuxième moitié des années 2000 (27,13%), même si une baisse notable est intervenue entre 2008 et 2010, la taxation ayant diminué à 11,55%. Les produits agricoles importables connaissent une évolution comparable. Les revenus des producteurs locaux ont baissé de 40% par rapport à ceux que leur garantiraient les prix internationaux. Pour ces produits aussi, la taxation a fortement diminué dans la deuxième moitié des années 2000, particulièrement les trois dernières années se situant à -21,53%.

Tableau 2 : Taux de protection effectif des principales cultures en pourcentage, 2000-2010.

Produit	2000-2004	2005-2007	2008-2010	2005-2010
Arachide	-12,36	-41,41	4,38	-18,52
Coton	-59,24	-54,95	-46,96	-50,96
Produits exportés (A)	-27,65	-42,70	-11,55	-27,13
Riz	-23,76	-16,22	-21,71	-18,97
Maïs	7,29	-4,64	4,53	-0,05
Sorgho	-113,82	-51,92	-73,78	-62,85
Produits importés (B)	-40,08	-18,03	-24,32	-21,18
Manioc	-2,87	-1,13	0,61	-0,26
Mil	-10,71	-7,81	-7,54	-7,67
Non échangés	-8,02	-5,23	-5,13	-5,18
Indicateur de biais de commerce				
$(C) = (1+A)/(1+(B))-1$	-0,27	-7,18	-4,51	-5,85

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

En rapportant le taux de subvention aux produits d'exportation au taux de subvention des produits d'importation et en normalisant (Tableau 2), on obtient un indicateur appelé biais de commerce. Il 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, la taxation des producteurs de biens agricoles importables est d'un niveau comparable à celle frappant les producteurs de biens agricoles exportables entre 2000 et 2004. La situation a un peu changé dans la deuxième moitié des années 2000, ces derniers étant relativement moins taxés, l'indicateur affichant une tendance légèrement négative sur cette période. Au total, il n'existe pas une différence significative des interventions frappant les produits agricoles d'exportation et les produits agricoles importables. A partir de 2006, les politiques officielles ont manifesté un biais plus net en faveur des produits agricoles d'exportation. On en déduit que les politiques de prix du gouvernement n'ont pas encore créé un environnement favorisant l'allocation des ressources vers les productions agricoles les plus rentables. Jusqu'ici ne s'est pas encore opérée une réorientation des politiques agricoles vers l'élimination des distorsions dans les prix agricoles. Instaurer des prix qui reflètent les vrais coûts d'opportunité des ressources (les fixer à des niveaux comparables aux prix frontières correspondants) est une composante essentielle d'un environnement favorable au développement où une dépense publique additionnelle pourrait faire la différence.

4. Le système des subventions agricoles : inefficience, gaspillage et détournement

Depuis 2003, le Gouvernement a mis en place une politique active de subventions agricoles. Elle a concerné pratiquement tous les sous-secteurs et a mobilisé des ressources publiques de plus en plus importantes. Si elle a contribué à une relance de la production agricole entre 2005 et 2009, la question de la pérennité d'un tel système se pose maintenant avec acuité. Sans remettre en question le principe d'une relance de la production à court terme par un recours plus important aux intrants, on doit néanmoins interroger l'efficience de ce système.

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. Elles ont progressivement concerné toutes les cultures et l'élevage. Elles portent aussi bien sur les semences et boutures que sur les engrais, les produits phytosanitaires, les prix aux producteurs, le carburant, l'eau et les matériels agricoles. Une même culture peut recevoir jusqu'à quatre types de subventions. Pour l'arachide par exemple, on subventionne non seulement les semences, les engrais, les produits phytosanitaires, mais aussi le matériel agricole et le prix au producteur.

Les subventions sont versées sans discernement et sans une véritable analyse par produit des besoins réels d'aide publique. Elles prennent aussi la forme d'exonération de droits de douane et de TVA sur les intrants agricoles, sur des acquisitions de matériel agricole, des semences, des engrais, des produits phytosanitaires, des aliments de volailles et de bétail, des animaux reproducteurs de race pure, des œufs à couvrir, des poussins dits d'un jour entrant directement dans un cycle de production végétale ou animale, destinées aux activités agricoles entrant dans le cadre de la GOANA.

Des prix subventionnés pour l'engrais et les semences de qualité ont contribué à l'augmentation de leur consommation et 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 de 2005 et 2009 par rapport à 1997-2000 (Tableau 3). Les productions ont suivi la même tendance, comme le montre le tableau 4. Le rendement de la culture du riz a connu la plus forte croissance.

Tableau 3. Rendements moyens des principales cultures, en tonnes par hectare, 1997-2009

<i>Rendement moyen</i>	<i>Rendement moyen à l'hectare</i>					
	<i>Maïs</i>	<i>Riz</i>	<i>Mil</i>	<i>Sorgho</i>	<i>Manioc</i>	<i>Arachide</i>
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 4. Evolution par période des productions des cultures (en tonnes), 1997-2009

<i>Production moyenne</i>	<i>Maïs</i>	<i>Riz</i>	<i>Mil</i>	<i>Sorgho</i>	<i>Manioc</i>	<i>Arachide</i>
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/MA.

Mais le coût de cette politique est très élevé. L'évolution d'ensemble des subventions témoigne d'une très forte augmentation, puisque d'un montant de 9,2 milliards de francs en 2004, elles sont passées à 36,3 milliards de francs en 2009 (Tableau 5). En outre, elles absorbent une part croissante du budget du secteur agricole et installent les ministères, celui de l'Agriculture notamment, dans un cercle vicieux d'endettement auprès des distributeurs privés d'intrants.

Dépassant à peine 0 % en 2005, la part des subventions dans les dépenses totales du secteur a atteint 31 % en 2007⁵. Cette évolution a des effets de plus en plus déstabilisateurs sur le fonctionnement des structures publiques du secteur agricole. En effet, elle n'est accompagnée d'aucune inscription dans la loi de finances permettant son financement. C'est en cours d'année, en plein exercice budgétaire, que de multiples décisions sont prises⁶. Ces engagements extrabudgétaires deviennent des dettes remboursées un ou deux ans plus tard par des réaménagements dans le budget du ministère concerné. Elles constituent des ponctions sur les dépenses de fonctionnement hors salaires des services administratifs du ministère, ainsi que sur les dépenses inscrites dans le BCI destinées à ses projets. Les services publics se retrouvent avec des budgets si modiques que pratiquement aucune activité ne peut être réalisée avec le reliquat du budget de fonctionnement⁷. Le ministère de l'Agriculture doit désormais arbitrer entre une remise en ordre du système de subventions agricoles ou la paralysie de ses services.

5 Données et ratio de l'auteur à partir du BCI et SIGFIP, 2005-2009.

6 Augmentations de quantités d'intrants subventionnés, extension à de nouvelles cultures de l'accès aux subventions, baisse du prix de cession des intrants aux producteurs ou augmentation des prix d'achat unitaires des intrants aux opérateurs privés chargés de leur distribution.

7 Par exemple, sur une dotation budgétaire de 500 millions de francs CFA en 2009 pour les statistiques agricoles du MA, il n'en était resté après les ponctions que 80 millions de francs.

Tableau 5. Répartition des subventions par type d'intrants agricoles

Type de subvention	Valeur de la subvention par nature (en milliards de FCFA)										
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Subvention directe	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	9,000	5,840	0,945	5,353	12,162	4,500
Semences	0,000	0,000	0,000	4,619	2,205	5,137	3,200	6,425	21,463	12,938	19,937
Engrais	0,000	0,000	0,000	0,000	6,794	3,877	3,411	7,668	9,987	7,579	8,534
Produits phytosanitaires	0,075	0,075	0,075	0,075	0,186	0,251	0,188	0,047	1,658	0,000	0,000
Matériels agricoles	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	2,988	2,497	23,255	0,000	0,000	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 : Arrêtés du ministère de l'Agriculture relatifs aux subventions agricoles, DAPS/MA

Par ailleurs, des marges commerciales importantes et des détournements limitent l'acheminement des ressources jusqu'aux producteurs. Les prix de cession à l'Etat 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 effectifs ne sauraient justifier une telle marge. D'un autre côté, les opérateurs agréés pour l'achat et la distribution des intrants sont choisis sur des bases totalement discrétionnaires. Aucune vérification crédible n'étant faite sur le terrain, on constate une différence très importante entre les quantités d'intrants déclarées par les opérateurs et celles effectivement reçues par les producteurs⁸. Par exemple, en 2009, les semences de mil ont été distribuées en août, alors que la période de semis était largement dépassée. Finalement, les semences ont été consommées par les producteurs⁹. Les quantités de semences subventionnées étaient, de loin, supérieures aux besoins effectifs des producteurs. Enfin, la distribution des intrants est concentrée sur les gros producteurs, notamment sur les marabouts.

Distribuées aux producteurs ruraux pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté, les subventions ne touchent pas les véritables cibles que constituent 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 relance de la production.

Le système de subventions mis en place au début des années 2000 génère donc d'importants effets pervers qui en compromettent l'efficacité. Quatre d'entre eux retiennent particulièrement l'attention. Premièrement, le bas prix auquel les semences d'arachides sont vendues aux producteurs pèse sur la qualité de ces semences ; il s'agit de « tout venant » qui n'incite pas les producteurs à investir dans des semences améliorées au coût plus élevé. Deuxièmement, le faible taux d'utilisation de semences sélectionnées, dont le pourcentage dans le capital national ne dépasse pas 14 %, ne favorise pas la productivité des systèmes de culture et amoindrit la qualité des produits agricoles.

8 On le vérifie aisément pour l'arachide et le mil à partir des données fournies par le Ministère de l'agriculture. Il faut 4 kg de semences pour emblaver un hectare de mil. Entre 2007 et 2009, les superficies théoriques emblavées en mil grâce aux subventions sont supérieures aux superficies observées. En retenant la quantité de 120 kg d'arachides coques pour emblaver un hectare, on parvient au même constat pour cette spéculation.

9 La mise en place tardive des intrants réduit fortement l'efficacité de la subvention.

Troisièmement, les prix peu rémunérateurs des semences et la mauvaise organisation des circuits de commercialisation empêchent les producteurs de tirer le meilleur profit de leur activité. Enfin, un lot important des équipements et matériels agricoles distribués atterrit entre les mains de spéculateurs qui en revendent une partie dans les pays voisins.

5. La cohérence entre le contenu des projets et les objectifs officiels de développement rural

Les projets et programmes devraient traduire les politiques définies par le Gouvernement. En pratique, les objectifs poursuivis et actions mises en œuvre peuvent contrevenir aux grandes orientations stratégiques du secteur. L'analyse du contenu des projets inscrits dans le Budget consolidé d'investissement (BCI) du pays apporte des éléments de réponse objectifs¹⁰ à cette question. Avant de les analyser, certaines observations qui se dégagent de l'examen du portefeuille des projets dans le secteur rural méritent d'être considérées.

Étonnamment, le BCI contient des projets clôturés officiellement depuis parfois plus de cinq ans. Malgré cela, ils continuent de recevoir des allocations budgétaires. Par exemple, le projet Contrôle épizooties / PACE, clôturé à la fin de 2005, bénéficie d'une dotation budgétaire de 232,322 millions de francs CFA de 2007 à 2009. D'autres exemples pourraient être cités. La répétition de ces projets, avec un même code et des libellés légèrement différents, provoque le gonflement du nombre de projets dans le BCI. Elle peut cacher aussi des pratiques de détournement de ressources publiques.

La notion d'investissement est trompeuse lorsqu'on désagrège les dépenses des projets en salaires, achats de biens et services, fonctionnement hors salaires et investissement (Tableau 6). De 2000 à 2006, seuls 61 % à 64 % des dépenses des projets pour les cultures, la sylviculture et la foresterie correspondent à de réelles dépenses d'investissement et un peu plus de 90 % pour l'élevage et la pêche.

¹⁰ Le Programme d'investissements publics (PTIP) et le Budget consolidé d'investissement (BCI) sont les instruments de programmation triennale et d'exécution budgétaire annuelle des projets de développement. Certains donateurs financent et exécutent directement des projets qui, dans ces conditions, ne sont recensés ni dans le PTIP ni dans le BCI.

Ces pratiques rendent difficile la distinction entre budget de fonctionnement et budget d'investissement. À l'extrême, certains projets inscrits dans le BCI financent entièrement des dépenses de fonctionnement. C'est le cas du projet éco-toxicologie (CERES-LOCUSTOX). Le très grand nombre de projets dans le secteur augmente nécessairement le coût global de leur gestion et rend difficiles la coordination, le contrôle et l'évaluation des différentes actions. Au total, 171 projets sont dénombrés dans les BCI de 2007 à 2009¹¹.

Tableau 6 : Composition du budget d'investissement par secteur, en %, moyennes 2000-2006

<i>Secteur</i>	<i>Fonction- nement</i>	<i>Paie- ment en salaires</i>	<i>Investis- sements</i>	<i>Total</i>
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.

11 Ont été écartés les projets inscrits mais non dotés en ressources, les projets clôturés avant 2007 et continuant de figurer dans le BCI, les projets qui n'ont jamais démarré et sont inscrits comme le Programme de fertilisation des sols. Sont aussi exclus les projets inscrits sous deux appellations similaires ou avec le même code, ceux qui correspondent à des dépenses de fonctionnement comme les projets « étude érosion du quai de Joal » ou « Valorisation des résultats de la recherche agricole / ferme agricole ».

La répartition des projets par sous-secteur ne reflète pas l'important biais de l'allocation des ressources en faveur des cultures. L'agriculture, au sens strict, ne bénéficie que de 38 projets sur un total de 175. Le sous-secteur de l'environnement en totalise 45. Les études et recherches ne bénéficient que de quatre interventions de cette nature.

Cependant, une autre tendance se dessine lorsqu'on tient compte des dépenses prévues. Pour l'ensemble des projets des BCI 2007-2009, 80 % des dépenses sont affectées à 35 projets, essentiellement dans le sous-secteur de l'agriculture. Le poids de ce sous-secteur est essentiellement dû aux dotations allouées à son volet engrais qui en absorbe 11,7%. Les autres dépenses sont réparties entre les projets relatifs aux autres intrants de la filière arachide (5 %), à la filière rizicole (8 %), aux projets d'adduction d'eau potable (2 %), etc. Cette politique de subventionnement des intrants reflète l'importance accordée par le Gouvernement à la relance de la production dans la deuxième moitié des années 2000.

Pour évaluer la cohérence d'ensemble d'une politique agricole faite de projets et programmes, il importe de les qualifier selon la nature des biens et services produits. Des travaux empiriques sur la Chine, l'Inde et l'Amérique latine ont montré que la composition des dépenses publiques agricoles en termes de biens publics et biens privés avait un effet significatif sur la croissance agricole. Par exemple, sans modification du volume de ressources publiques, une réduction de 10 points de pourcentage des dépenses en subventions augmenterait le revenu agricole par tête de 2,3 % (Banque mondiale, 2009 ; Anderson et Valdès, 2008 ; Lopez et Galimato, 2007). Faciliter l'utilisation d'engrais, de semences de qualité ou de produits phytosanitaires à des producteurs qui n'y ont pas encore accès, peut avoir un effet positif sur la production à court terme. Mais l'investissement public dans les routes, la recherche-développement, la préservation des écosystèmes, etc., autant d'actions favorables à une croissance agricole durable, ne peut être laissé au seul marché.

Classiquement, on distingue les biens publics des biens privés. Les premiers sont à la fois non exclusifs¹² et non rivaux : on ne peut empêcher quiconque d'en consommer, et la consommation par un individu ne réduit pas leur disponibilité pour un autre. Il n'est donc pas possible de faire payer un prix en fonction de l'usage. Parmi les biens de ce type, on peut retenir 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. Les biens et services privés sont, quant à eux, exclusifs et rivaux. Leur consommation par un individu empêche un autre de les consommer. Une seconde distinction suivant la nature productive ou non des biens et services produits autorise une analyse plus fine.

Un premier groupe de projets, dit productif, rassemble les interventions qui visent à améliorer la capacité productive de l'agriculture ou des autres activités économiques. Un deuxième groupe concerne les projets indirectement productifs qui, tout en conservant un objectif d'amélioration des capacités de production, ont un impact moins direct et non immédiat (à long terme). Enfin, le groupe des projets dits de biens sociaux classe ceux qui améliorent les conditions de vie de la population en général sans être orientés vers le développement des capacités productives. Une troisième et dernière distinction permet de classer les projets selon qu'ils ciblent ou non les pauvres, et qu'ils sont décentralisés ou non. Le degré de décentralisation du projet est apprécié en fonction du lieu et du niveau réels de la prise de décision. Par exemple, lorsque les activités sont exécutées en zones rurales et que le siège du projet est à Dakar, il est considéré comme non décentralisé.

Ont été classés comme pro-pauvres les projets dont les composantes ou sous-composantes produisent 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 à la localisation géographique – le fait de résider dans une localité considérée comme pauvre. Une mauvaise classification d'un projet est toujours possible, mais les risques ont été fortement réduits¹³.

12 Il n'est pas aisé pour certains biens publics de démontrer le caractère non exclusif. C'est le cas de la recherche et du conseil agricole, en raison notamment des asymétries d'information.

13 En pratique, aucun des projets ne produit uniquement un seul de ces types de biens. La complexité de l'exercice réside donc dans la désagrégation de chaque projet afin d'apprécier la nature des biens produits par chacune de ses composantes ou sous-composantes. Une part de subjectivité demeure qu'on a cherché à réduire au maximum en s'appuyant à la fois sur les documents des projets et sur