



République du Sénégal
Ministère de l'Économie
des Finances et du Plan



UNION EUROPÉENNE



Dialogue national pour l'amélioration du système de subventions agricoles au Sénégal

Initié dans le cadre du Programme d'Accompagnement
des Initiatives Citoyennes de la Société Civile

1 - Genèse du PAISC

> Le Programme d'Accompagnement des Initiatives Citoyennes de la Société Civile (PAISC) a été élaboré pour donner suite aux projets d'appui aux Acteurs non étatiques (ANE) financés sur les 9e et 10e Fonds Européen de Développement (FED). Il s'appuie sur une récente étude sur les fonctions jouées par la société civile du Sénégal, dans la gouvernance et l'efficacité de l'intervention publique dans quelques secteurs. Il constitue une opportunité pour renforcer la coopération et le dialogue politique Union Européenne et le Sénégal.

Le Programme d'Accompagnement des Initiatives Citoyennes de la Société Civile (PAISC) est un programme transitoire qui cherche d'une part à promouvoir le dialogue multi acteurs et, d'autre part, à rehausser la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Ce programme accorde une place importante à la facilitation, au plaidoyer et au dialogue en développant une connaissance approfondie de la contribution de la société civile au dialogue social dans les secteurs

clés du développement du pays.

Un des résultats du programme porte sur **l'accroissement du dialogue entre parties prenantes (l'Etat et ses démembrements et les acteurs de la société civile)**.

A cet égard, le programme a prévu d'organiser, de manière périodique, des tables de concertation sur les politiques publiques. Ces tables de concertation ont pour objet de créer un cadre d'échanges entre les acteurs de l'Etat, les élus locaux, de la société civile et du secteur privé sur la mise en œuvre des politiques et leur impact sur les populations.

La première table de concertation a ainsi porté sur les perspectives d'amélioration des pratiques de subventions agricoles. Elle a été introduite par les résultats de recherches d'une étude de l'IPAR sur « Traçabilité et impacts des subventions agricoles » publié avec le soutien de l'UE à travers le PAISC.



2 - Table de concertation en vue de l'amélioration des pratiques de subventions agricoles

➤ Dans le cadre du Programme d'Accompagnement des Initiatives Citoyennes de la Société Civile (PAISC) financé par l'Union Européenne, le Ministère de l'Economie des Finances et du Plan, en partenariat avec le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural et l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), ont organisé une table de concertation sur les subventions agricoles, le jeudi 26 mai 2016 à Dakar.

Cette rencontre, véritable espace de dialogue et de concertation, a réuni l'État notamment les représentants des Ministères de l'Economie, des Finances et du Plan de l'Agriculture et de l'Équipement Rural, de l'Intégration Africaine et de la Promotion de la Bonne Gouvernance, de l'Assemblée Nationale, du Conseil Economique, Social et Environnemental, de la société civile, du secteur privé (producteurs et distributeurs de semences, producteurs et distributeurs d'engrais et produits phytosanitaires, vendeurs et distributeurs de matériels agricoles etc.), des instituts de Recherches et des partenaires techniques et financiers.

Elle a été introduite par une communication de l'IPAR qui bénéficie du soutien institutionnel de l'UE et du CRDI et dont le rapport annuel a porté en 2016 sur la question des subventions agricoles au Sénégal. La présentation s'est basée sur les résultats de l'étude « *Traçabilité et impact des subventions agricoles* ». Elle a permis de mettre le focus sur les principales orientations stra-

tégiques, les contraintes, les réussites et les échecs notés dans les subventions agricoles qui sont au cœur du débat sur l'efficacité des politiques agricoles. L'objectif visé n'était pas de prendre position pour ou contre les subventions, mais plutôt de cerner leur impact sur les performances des petites exploitations agricoles qui constituent la principale composante de l'agriculture Sénégalaise, afin de contribuer à éclairer la prise de décision politique.

En effet, au Sénégal, l'agriculture bénéficie d'un soutien considérable de l'État et les instruments utilisés pour apporter ce soutien peuvent revêtir un certain nombre de formes. Les plus connus consistent en des limitations des importations et des subventions à l'exportation, des régimes de prix administrés, des subventions aux intrants. Pour mettre en œuvre son programme de soutien à l'agriculture, l'État du Sénégal a généralement recours à une combinaison de plusieurs de ces instruments.

Une subvention est une aide financière versée par l'État à un agent économique privé, ménage, association ou entreprise. Cette aide a théoriquement pour vocation d'aider à la réalisation d'activités d'intérêt général. Parfois il peut s'agir de venir en aide à des acteurs du secteur privé jugés « stratégiques », politiquement sensibles (sauver l'emploi, sauver l'agriculture) ou dont la défaillance engendrerait des effets de domino (« too big to fail »).

Les raisons qui justifient l'octroi de la subvention par l'Etat sont les suivantes : le soutien aux revenus des producteurs, en particulier les petits exploitants, la nécessité d'éviter les coûts élevés qui peuvent décourager les utilisateurs d'engrais par exemple, compte tenu du risque non négligeable d'échec à cause des conditions climatiques et des incitations à une production plus importante.

Du côté de la production, la part de l'agriculture dans le PIB stagne alors que les subventions en intrants augmentent d'une année à l'autre et ont atteint près de 40% du budget du MAER en 2014-2015.

Les contre-performances observées dans l'agriculture nous ont amené à poser les questions suivantes : par quel processus l'agriculteur bénéficie-t-il de ces subventions ? Quels sont les acteurs qui interviennent dans la chaîne de distribution des subventions ? Quelles sont les types d'agriculteurs qui en bénéficient le plus ? Quelles sont les contraintes majeures liées à l'accès aux intrants subventionnés ? Quel est le niveau des pertes enregistrées dans la distribution des intrants subventionnés ? Quel est le degré d'efficacité des subventions en intrants ?

La réponse à ces différentes questions passe par l'étude de la traçabilité des subventions en intrants.

La traçabilité des subventions agricoles vise à améliorer la gouvernance dans la gestion des dépenses publiques agricoles, en particulier des subventions. Elle vise également à rapprocher les décisions des bénéficiaires en renforçant l'efficacité, la pertinence et la transparence dans la gestion des subventions. Il n'existe pas de modèle sur mesure pour suivre pas à pas les dépenses. Des combinaisons sont faites par un diagnostic de la gestion au niveau central, déconcentré, décentralisé et de la gestion institutionnelle.

Le constat sur les subventions agricoles est leur inefficacité et les distorsions qu'elles créent dans l'utilisation des ressources publiques, mais également, l'inégalité dans leur distribution.

Le suivi des subventions agricoles vise à mesurer la part des subventions agricoles de l'Etat du Sénégal qui est destinée aux exploitants agricoles, et à identifier les points de « fuite » et de distorsions dans l'acheminement des subventions.



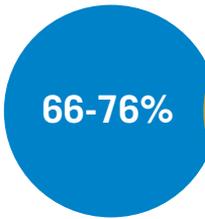
3 - Extrait de l'étude « Traçabilité et impact des subventions agricoles »

Subventions : des efforts importants de l'Etat

Dotations budgétaires

2013 : 41,69 milliards
2014 : 44,13 milliards

Semences



Engrais



Taux moyen pondéré des subventions en 2014 - 2015

Montants des subventions

2013-2014

Semences :
10,48 milliards

Engrais :
13 milliards

Justifications de la subvention

- Soutien aux revenus des producteurs, en particulier les petits exploitants ;
- Nécessité de réduire les coûts élevés pouvant décourager les utilisateurs surtout en présence d'incertitudes (exemple engrais / climat)
- Levier de protection et de promotion des produits des marchés domestiques et d'exportation.
- Levier d'économie politique permettant de favoriser et de renforcer des alliances avec des groupes et corporations.

Principaux Messages et recommandations

Message 1 : La distribution des intrants est disproportionnée

- Les grands exploitants cultivant les superficies les plus importantes reçoivent la plus grande part de la subvention tandis que la majorité des petits agriculteurs reçoivent de petites quantités.
- Les agriculteurs possédant plus de 5 hectares et représentant 53,1% des ménages agricoles, bénéficient de près de 62,7% des intrants subventionnés.

Message 2 : Le système de distribution des intrants subventionnés n'est pas transparent.

- Les modalités de choix des opérateurs bénéficiaires de notification ne sont pas toujours clairement affichées ;
- La liste des bénéficiaires appelés « gros producteurs » est composée de responsables politiques, de marabouts et hauts fonctionnaires ;
- Pour certains de ces bénéficiaires, les dotations ne sont pas forcément destinées aux champs.

Message 3 : Les subventions aux semences et à l'engrais ont contribué en partie à améliorer la productivité agricole au Sénégal mais cette performance est encore très limitée.

- Le faible effet des semences sur la production agricole est dû à leur qualité médiocre. Les semences « tout venant » constituent la plus grande partie des semences distribuées aux agriculteurs.
- le faible impact de l'engrais s'explique par plusieurs facteurs dont l'accès difficile du fait des difficultés de trésorerie des producteurs au moment de la distribution des engrais.

Quelques recommandations

Rendre les procédures d'agrément des opérateurs plus lisibles

Arrêter les subventions sur les semences « tout venant »

Analyser les performances des destinataires de subventions

Publier régulièrement la liste des gros producteurs bénéficiaires de quotas de semences

Rendre opérationnel la plateforme électronique

Procéder à une évolution régulière des subventions

4 - Tableau de relevé des recommandations

1- SEMENCES

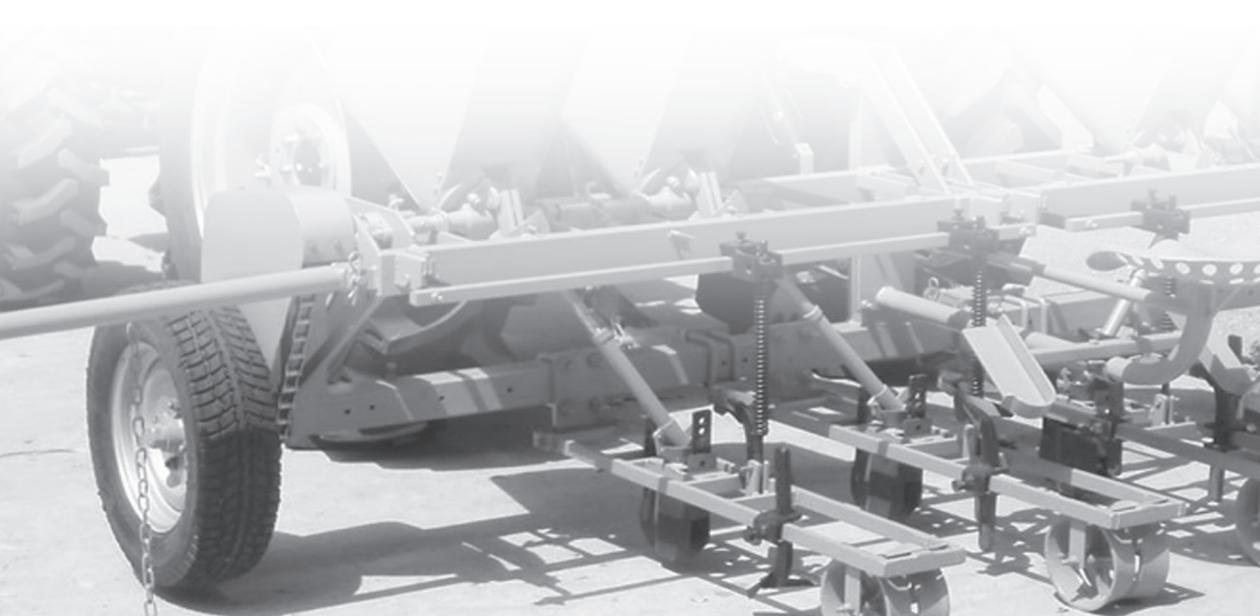
Désignation - Objet de subvention	Difficultés rencontrées	Propositions indicatives de solutions
Production	<p>- Poursuite de la subvention des semences tout venant</p> <p>Les vrais producteurs de semences se trouvent souvent concurrencés par des opérateurs qui maîtrisent mieux les circuits administratifs, captent les subventions et fournissent des graines dont la qualité est inférieure à la norme.</p> <p>Les coopératives et autres producteurs de semences ne disposent pas de ressources suffisantes pour la collecte et voient ainsi une partie du volume potentiel de semences certifiées vendue sur le marché comme des graines ordinaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inciter les producteurs à s'organiser en coopératives, pour qu'ils gèrent eux-mêmes leurs semences, en vue de leur autonomisation - Inviter la SUNEOR à s'impliquer dans la production en contractualisant avec les organisations paysannes - Prendre en compte les producteurs maraichers pour les besoins de subventions des semences - Accorder aux femmes une part meilleure dans la distribution des semences - Accompagner les paysans pour faire face aux changements climatiques avec des mesures d'adaptation au CC comme la mise au point de variétés adaptées au stress hydrique et/ou à la température. - Donc la principale recommandation, c'est demander à l'Etat de : (i) surseoir à subventionner toute semence qui ne suit pas le circuit normal de production et de certification ; (ii) mettre en place des mécanismes de facilitation de la collecte de semences certifiées.
Utilisation	<p>- La faible utilisation des semences sélectionnées par les producteurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir l'utilisation de semences certifiées ; - Reconstituer le capital humain, en renforçant les capacités des ressources humaines nécessaires pour le fonctionnement du système de certification des semences ; A titre d'exemple, la DISEM ne dispose que d'une personne au niveau central. La situation au niveau des DRDR et des SDDR n'est pas meilleure car il n'y a presque plus de spécialistes semenciers. Toutefois, des initiatives récentes existent avec l'ENSA à travers l'appui du projet USAID/ERA pour former des techniciens et cadres spécialisés dans les semences. L'expérience de l'utilisation des contrôleurs privés dans la vallée doit être évaluée et le cas échéant élargie à d'autres zones du pays - Accorder une grande place aux cultures vivrières compte tenu de leur rôle dans la sécurité alimentaire des populations et leur potentiel de plus-values - Mener une étude pour identifier les filières qui méritent des subventions.

2- ENGRAIS

Désignation - Objet de subvention	Difficultés rencontrées	Propositions indicatives de solutions
<p>Production</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La notification par l'Etat à des opérateurs qui n'ont ni l'expérience, ni la capacité de mettre en place les tonnages requis - La politique interventionniste de l'Etat dans le secteur des engrais ne permet pas un développement normal des activités des importateurs privés d'intrants agricoles ; - Les quantités d'engrais produites par SENCHIM restent insuffisantes pour couvrir les besoins du marché local ; - L'insuffisance du contrôle de qualité des engrais; - La difficulté à cerner la demande solvable <p>Situations fréquentes où la dotation pour une CR est bien plus élevée que la demande solvable. Ces situations peuvent engendrer des détournements des engrais (vente de plus de 3 sacs à un seul producteur, achats par les faux producteurs pour revendre ailleurs, etc.) ;</p> <p>Il y a aussi des situations où la dotation pour une CR est inférieure à la « demande solvable ». Dans ces cas, les producteurs ont du mal à trouver les quantités désirées sur le marché parce que les fournisseurs ne veulent pas prendre le risque de stocker les engrais qui ne sont pas subventionnés ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'écart entre les quantités notifiées et quantités achetées - La faible motivation des membres bénévoles des commissions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inciter les producteurs à s'organiser pour qu'ils gèrent eux-mêmes l'engrais, à évaluer leurs besoins et faire leurs commandes à temps - Evaluer de façon précise la demande solvable, par culture, zone, etc., sur la base d'enquêtes spécifiques - Mettre en place un réseau de conseillers agricoles pour accompagner les agriculteurs à une utilisation optimale des engrais
<p>Utilisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La faiblesse des quantités d'engrais utilisées par les producteurs - Les moyennes nationales étant de 28kg/ha ; - l'inaccessibilité aux engrais subventionnés par la masse des paysans pour des raisons de coût et à cause des modalités de paiement (au comptant de la partie non subventionnée – souvent en période de soudure pour les petits producteurs) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mener une bonne politique de revalorisation des sols pour s'assurer de meilleures productions - S'assurer de la qualité de l'engrais - Donner une bonne part aux engrais bio pour contribution à une bonne fertilisation des sols - Augmenter les subventions pour l'engrais en tenant compte de la faiblesse des revenus des paysans

3 - MATERIEL AGRICOLE

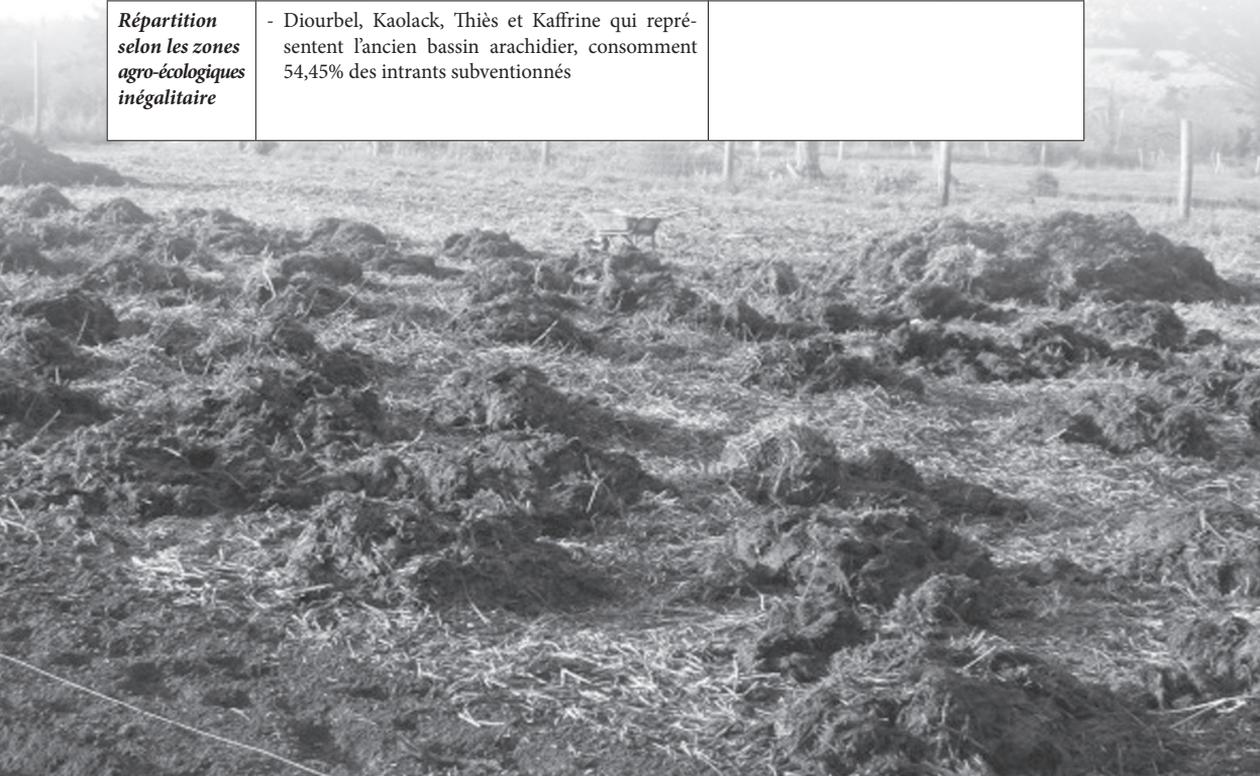
Difficultés rencontrées	Propositions indicatives de solutions
<ul style="list-style-type: none"> - Les besoins sont mal évalués ; manque d'organisation pour identifier les destinataires des subventions en matériel ; les petits producteurs peinent à avoir du matériel - Les crédits affectés au matériel agricole sont insuffisants pour couvrir les besoins ; problèmes de gestion du risque au niveau des institutions bancaires pour les crédits. Exemple : FONGIP avait fait 37 affectations pour l'acquisition de tracteurs mais la banque CNCAS n'a retenu que 4 bénéficiaires. - Les détournements notamment dans les pays limitrophes - Problèmes de magasins de stockage depuis l'époque coloniale, peu de nouvelles constructions - Revente illégale du matériel agricole pour récolter de l'argent utilisé à d'autres fins - Insuffisance du matériel agricole, faible couverture des besoins des producteurs. Exemple : huit (8) unités de semoirs pour 52 organisations paysannes présentes dans 48 villages à Sédhio - Retard dans la mise à disposition du matériel ; limites notées dans le fonctionnement des commissions ; difficultés des acteurs sur le terrain à accéder directement au matériel ; manque de transparence au niveau des commissions de distribution du matériel - Insuffisance des motopompes - Difficultés à mettre en valeur la transformation - Problèmes de transport dus à l'enclavement de certaines zones agricoles faute de pistes de production. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer le système d'évaluation des besoins réels ; - Mettre en place un fonds de garantie spécifique à l'acquisition du matériel agricole - Renforcer le système informatisé de gestion des matériels et l'appui des forces de l'ordre dans la sécurisation des matériels ; - Construire de nouveaux magasins de stockage pour faciliter la conservation de la production - Surveiller l'effectivité de la mise à disposition du matériel pour une utilisation dans les champs - Veiller à une répartition équitable du matériel tenant compte des réalités démographiques - S'assurer de la disponibilité du matériel agricole à temps pour éviter le retard préjudiciable au bon démarrage des travaux champêtres - Rendre les commissions de distribution du matériel plus performantes - Augmenter le nombre de motopompes surtout pour les petits producteurs - Encourager et appuyer les acteurs dans la transformation des produits agricoles - Renforcer le réseau de pistes de production pour faciliter l'écoulement de la production.



4 - SYSTEME GLOBAL DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE DES SUBVENTIONS ET MAITRISE DES DEPENSES

Désignation - Objet de subvention	Difficultés rencontrées	Propositions indicatives de solutions
Approvisionnement en intrants subventionnés	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de maîtrise des besoins en fonction de la répartition spatiale des cultures ; - le manque de fiabilité des prévisions pour l'évaluation des quantités nécessaires en intrants, qui se traduit par le non-respect des normes indiquées pour assurer une bonne productivité, surtout pour les cultures de rente ; - la faiblesse de la capacité des commissions de distribution dans la gestion des intrants subventionnés ; - les lacunes dans la définition des responsabilités des acteurs et le manque de moyens nécessaires pour leur permettre d'exécuter les tâches ; - le non-respect des calendriers de livraison des produits dans les zones de production ; - Le gouvernement tarde toujours à payer les opérateurs affiliés au programme, ce qui compromet l'opération et amène certaines parties prenantes à se désengager ou à majorer les prix, surtout de l'engrais fourni. Ce qui réduit le nombre d'agriculteurs touchés; 	<ul style="list-style-type: none"> - Les subventions doivent être régulièrement évaluées, à titre provisoire, pour veiller à ce qu'elles ne freinent pas l'essor des marchés privés. - Analyser la performance des bénéficiaires de subventions - Identifier les vrais destinataires des subventions - Travailler sur les approches de subventions en faisant prévaloir des systèmes de primes en fonction des performances par filière - Instaurer des systèmes de soutien à la production par l'établissement de chèques en fonction de ce que chaque paysan a produit
Centralisation des commandes	<ul style="list-style-type: none"> - la mise à disposition des crédits au niveau du compte de dépôt du programme chargé de l'exécution se fait avec des retards ; - les organismes chargés de la commande des intrants sont très éloignés des réalités du terrain et tendent à agir de manière bureaucratique 	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître les capacités techniques et financières des commissions de distribution d'engrais et de semences à mettre en œuvre efficacement la distribution
Le coût élevé des subventions	<ul style="list-style-type: none"> - Le coût des subventions est élevé et s'accroît rapidement au fur et à mesure que la consommation augmente ce qui pose un problème financier sérieux pour l'Etat ; - Non-respect des programmations budgétaires initiales des subventions 	<ul style="list-style-type: none"> - Affiner les statistiques agricoles, notamment le nombre de producteur, pour une bonne maîtrise des subventions - Respecter les engagements financiers pour éviter la perturbation de la programmation budgétaire du département du Budget

<p>Transparence dans la distribution des intrants</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le manque de transparence dans les commissions locales - Faible visibilité sur les critères de notification des opérateurs semenciers, des opérateurs d'engrais et des fournisseurs de matériels agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> - Inviter le ministère de l'agriculture à s'approprier de la plateforme électronique de la traçabilité des subventions - Solliciter l'appui de l'ADIE pour une bonne appropriation de la plateforme électronique des subventions - Publier la liste des producteurs subventionnés pour des besoins de transparence - Prendre l'avis des producteurs dans la gestion de la SUNEOR - Externaliser la gestion des subventions agricoles comme c'est le cas avec le PUDC qui a été confié au PNUD - Instaurer un dialogue permanent entre l'Etat, le patronat, la société civile et les producteurs - Mettre en place un mécanisme de suivi des recommandations
<p>Manquements dans le ciblage</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les agriculteurs avec moins de 5 hectares (46,9% des ménages agricoles) reçoivent seulement 37,3% des intrants subventionnés. - Pour les semences, les 55% ont été octroyées aux agriculteurs non pauvres contre 45% pour les pauvres. Pour l'engrais, 57% ont été attribués aux non pauvres contre 43% pour les pauvres. Pour les produits phytosanitaires, les non pauvres en ont reçu 55% contre 45% pour les pauvres. Pour le matériel agricole, 70% ont été octroyés pour les non pauvres contre 30% pour les pauvres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faire un bon ciblage, pour distinguer les types de subvention les plus adéquats, suivant le type d'agriculteur ou le type de culture concerné - Cibler les organisations paysannes pour recueillir les préoccupations de la base - Rationnaliser les dépenses et mieux contrôler les subventions - Mettre en place une commission décentralisée de distribution des intrants. - Subventionner la formation des femmes agricultrices
<p>Répartition selon les zones agro-écologiques inégalitaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diourbel, Kaolack, Thiès et Kaffrine qui représentent l'ancien bassin arachidier, consomment 54,45% des intrants subventionnés 	



5 - Activités de communication autour de la table de concertation



Sous la coordination du cabinet Mass Média@ Group (2MG) appuyé par la cellule de communication du Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural et celle de l'IPAR, une communication planifiée a accompagné l'organisation et la valorisation de la concertation pour l'amélioration des politiques de subventions agricoles au Sénégal.

Dans le cadre des préparatifs de la rencontre, un reportage sur l'état des lieux des subventions dans les régions de Saint Louis et Kaolack a été produit par le Cabinet 2MG avec l'appui de l'équipe de communication du MAER et diffusée à la RTS la veille du forum dans le Journal Télévisé de 20 heures, en plus d'une bande annonce 48h avant sur la RTS et la RFM.

Une large couverture médiatique a également accompagné la rencontre ; ci-dessous une revue de presse des articles en ligne portant sur la rencontre.

Sud Quotidien : SUBVENTIONS AGRICOLES AU SÉNÉGAL : Quand l'Etat enrichit les opérateurs économiques au détriment des agriculteurs.

Nouvel Hebdo : Subventions agricoles : Des milliards dépensés pour une efficacité « relative »

Lejecos.com : Agriculture : Une étude de l'IPAR déplore la mainmise des gros producteurs sur les subventions agricoles au Sénégal.

Lejecos.com : Il y a une corrélation positive entre l'évolution des subventions et la croissance du Sénégal.

Le Soleil Business : Subventions agricoles au Sénégal : controverse autour d'un système favorable aux gros producteurs.

Walf-groupe.com : Subventions agricoles : des manquements graves relevés dans le système.

Un débat télévisé sur les subventions agricoles au Sénégal a aussi été enregistré le jeudi 26 mai 2016 en marge de la rencontre, sur les perspectives d'amélioration des pratiques en matière de subventions agricoles au Sénégal. Il n'a pas pu être diffusé à la RTS, mais a été partagé à travers le web.

Ce débat a été animé par le journaliste Abdoulaye Barry et avait pour invités :

- M. Youssou Diallo, Conseiller technique au Ministère de l'Agriculture et de l'équipement Rural et PCA de SUNEOR
- M. Oumar Sané, Directeur de l'agriculture
- M. Saliou Sarr, Coordonnateur technique des programmes à l'ASPRODEB
- M. Hamidou Diop, Maire de la Commune de Ndramé Escalé
- Dr Ibrahima Hathie, Directeur de recherche à l'IPAR.



Kër Jacques Faye, Immeuble Bilguiss - 67,
Rond-Point VDN Ouest Foire
BP : 16788 - Dakar Fann (Sénégal)
Tél. : (221) 33 869 00 79 - Fax : (221) 33 825 95 09
Email : ipar@ipar.sn - www.ipar.sn