



Initiative Prospective Agricole et Rurale

---

# Subventions des intrants agricoles au Sénégal :

---

## Controverses et Réalités

Rapport annuel sur l'état de l'agriculture  
et du monde rural au Sénégal

2015







---

# Subventions des intrants agricoles au Sénégal :

---

## Controverses et Réalités

Rapport annuel sur l'état de l'agriculture  
et du monde rural au Sénégal

2015

# Remerciements

---

**L**e rapport sur l'état de l'agriculture et du monde rural au Sénégal vise à engager un débat citoyen adossé à une recherche de qualité. Il s'agit de contribuer, à travers un dialogue serein, à l'amélioration continue des politiques publiques dans le secteur agricole et rural.

Sa réalisation a bénéficié d'appuis multiformes et de soutien de toutes les catégories d'acteurs qui sont préoccupées par l'ouverture d'espaces de dialogue multi-acteurs.

Nous voudrions remercier nos partenaires qui n'ont ménagé aucun effort pour l'aboutissement de cette initiative. Il s'agit du gouvernement du Sénégal, notamment du Ministère de l'Economie, des finances et du plan et du ministère de l'agriculture et de l'équipement rural, des organisations paysannes, en particulier le CNCR, du secteur privé, des parlementaires, des élus, des populations locales, des partenaires techniques et financiers (CRDI, UE, USAID, FAO, FIDA...).

Nos remerciements vont également à l'endroit du comité scientifique de l'IPAR, des personnes-ressources pour leur appui scientifique : Dr Alle Nar Diop et l'équipe de l'IRES.

# Sommaire

---

<b>Liste des tableaux</b>	6
<b>Liste des figures</b>	6
<b>Liste des photos</b>	6
<b>Liste des sigles et acronymes</b>	7
<b>Résumé</b>	9
<b>Introduction</b>	11
<b>1. Contexte</b>	13
<b>2. Subventions ou Soutiens à l'Agriculture : une approche différenciée</b>	15
2.1. Principes et approches conceptuelles	15
2.2. Pratiques de subventions	16
<b>3. Politiques de subventions des intrants agricoles au Sénégal</b>	19
<b>4. Subventions des intrants et Performances de l'Agriculture Sénégalaise</b>	23
4.1. Mécanismes de mise en place de la subvention aux intrants	23
4.1.1. <i>L'approvisionnement en semences</i>	23
4.1.2. <i>L'approvisionnement en engrais :</i>	24
4.2. Cession des intrants subventionnés	25
4.3. Répartition et utilisation des subventions	26
4.4. Niveau de pauvreté et accès aux subventions	29
4.5. Efficacité de la politique de subvention des intrants	30
4.5.1. Efficacité relative de la politique de subvention des intrants	30
4.5.2. Efficacité absolue de la politique de subvention des intrants	31
4.6. Impact marginal des intrants subventionnés sur la production	31
4.6.1. <i>Impact des semences sur la production</i>	31
4.6.2. <i>Impact de l'engrais sur la production</i>	32
<b>5. Optimiser ou supprimer les subventions : quelles approches</b>	35
5.1. Limites du système de subventions des intrants	35
5.1.1. <i>La centralisation des commandes</i>	35
5.1.2. <i>Le coût élevé des subventions</i>	35
5.1.3. <i>La transparence dans la distribution des intrants subventionnés</i>	35
5.1.4. <i>La disponibilité d'intrants subventionnés en quantité suffisante, en qualité et au moment opportun</i>	36
5.1.5. <i>Le trafic d'intrants vers les pays limitrophes</i>	36
5.2. Repenser les instruments de subventions	37
<b>Conclusion Générale</b>	40
<b>Bibliographie</b>	41

# Liste des tableaux, figures et photos

---

## Liste des tableaux

- Tableau 1 : Prix de cession et montant des subventions en semences
- Tableau 2 : Part du prix des différents intrants supportée par l'Etat
- Tableau 3 : Répartition des intrants selon la superficie cultivée
- Tableau 4 : Répartition des intrants subventionnés par type de culture
- Tableau 5 : Répartition des intrants par région
- Tableau 6 : Répartition des intrants par quintile
- Tableau 7 : Efficacité absolue du ciblage de la subvention des semences et engrais
- Tableau 8 : Réponse de la production suite à une variation des intrants

## Liste des figures

- Figure 1 : Répartition des dépenses d'intrants entre les bénéficiaires et non bénéficiaires
- Figure 2 : Accès à la subvention des pauvres et non pauvre
- Figure 3 : Bénéficiaire de la subvention selon les quintiles

## Liste des photos

- Photos 1 : Cultures maraichères (gauche) et cultures céréalières (droite)
- Photos 2 : Semences d'arachide non décortiquées (gauche) et décortiquées (droite) : souvent objet de trafic dans les marchés hebdomadaires ou dans les pays limitrophes

# Liste des sigles et acronymes

---

<b>ANSD :</b>	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
<b>BNDS :</b>	Banque Nationale de Développement du Sénégal
<b>CEDEAO :</b>	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>CILSS :</b>	Comité Inter Etat de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel
<b>CNCAS :</b>	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
<b>CNCSP :</b>	Comité National Consultatif des Semences et Plants
<b>CR :</b>	Communauté Rurale
<b>DA :</b>	Direction de l'Agriculture
<b>DAPSA :</b>	Direction de l'Analyse de la Prévision et des Statistiques Agricoles
<b>DAPSA :</b>	Direction de l'Analyse des Productions et Statistiques Agricoles
<b>DISEM :</b>	Division des Semences
<b>DRDR :</b>	Directions Régionales de Développement Rural
<b>GIE :</b>	Groupement d'Intérêt Economique
<b>GOANA :</b>	Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance
<b>ICS :</b>	Industries Chimiques du Sénégal
<b>IPAR :</b>	Initiative pour la Prospective Agricole et Rurale
<b>IRES :</b>	Institut de Recherche en Economie et Statistique
<b>ISRA :</b>	Institut Sénégalais de Recherches Agricoles
<b>MAER :</b>	Ministère de l'Agriculture et de l'Equipeement Rural
<b>NPA :</b>	Nouvelle Politique Agricole
<b>OCA :</b>	Office de Commercialisation de l'Arachide
<b>OMC :</b>	Organisation Mondiale du Commerce
<b>OMD :</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONCAD :</b>	Office National de Coopération et d'Assistance au Développement
<b>ONG :</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PAC :</b>	Politique Agricole Commune (de l'Union européenne)
<b>PCE :</b>	Projet de Croissance Economique
<b>PNIA :</b>	Plan National d'Investissement Agricole
<b>PRACAS :</b>	Programme de Renforcement et Accélération de la Cadence de l'Agriculture du Sénégal
<b>UEMOA :</b>	Union Monétaire Ouest Africaine
<b>USAID :</b>	United States Agency for International Development



# Résumé

IPAR a décidé de lancer l'élaboration annuel d'un rapport sur l'état de l'agriculture et du monde rural au Sénégal. La première édition porte sur la question des subventions agricoles au Sénégal, avec un focus sur les principales orientations stratégiques, les contraintes, les réussites et les échecs. Il s'appuie sur l'étude « Traçabilité et impact des subventions agricoles » conduite par l'Initiative Prospective Agricole et Rural (IPAR) en 2015. Les subventions agricoles sont au cœur du débat sur l'efficacité des politiques agricoles. L'objectif visé n'est 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 et de contribuer à éclairer la prise de décision par les pouvoirs publics.

L'agriculture Sénégalaise a été depuis la période coloniale subventionnée et elle continue de recevoir un soutien important de la part des politiques publiques. Les subventions sont orientées en priorité vers les semences, les engrais et le matériel agricole. Les principales limites dans la politique de subvention des intrants agricoles portent sur : i) les modalités d'accès et de distribution, ii) les coûts élevés, iii) le manque de transparence du système à tous les niveaux, iv) la qualité souvent médiocre et le trafic vers les pays limitrophes. 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.

La répartition des intrants subventionnés selon le type de culture est plus en faveur des cultures de rente comme l'arachide et le maraîchage que des cultures céréalières. Les subventions sont ainsi captées par les grands exploitants agricoles au détriment des petits producteurs pauvres. 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. En ce qui concerne l'engrais, le faible impact s'explique par plusieurs facteurs dont l'accès difficile du fait des difficultés de trésorerie des producteurs au moment de la distribution des engrais. De plus, les difficultés d'évaluer l'effet de l'engrais sur le rendement n'incitent pas le producteur à acheter suffisamment et au bon moment. Les politiques de subventions agricoles devraient ainsi être mieux ciblées pour un impact plus important sur la production des exploitations agricoles les plus pauvres.

Le système de distribution des intrants subventionnés n'est pas transparent. En effet, les modalités de choix des opérateurs bénéficiaires de notification ne sont pas toujours clairement affichées ; d'autre part, 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. Le trafic d'intrants subventionnés vers les pays limitrophes contribue également à une déperdition des ressources publiques. L'absence d'un système d'information et la difficulté de retracer la trajectoire des intrants distribués compliquent la limitation des fuites constatées vers les pays voisins ainsi que la transparence. La mise en place d'un système d'information et de traçabilité contribuerait à améliorer la transparence et à optimiser l'efficacité des importantes ressources publiques consacrées aux subventions.

Les instruments et approches utilisés par les pouvoirs publics pour la mise à disposition des subventions agricoles devraient être revisités du point de vue de leurs objectifs et cibles. Les politiques de subventions doivent s'inscrire dans un cadre plus global de stratégies alliant les objectifs d'amélioration de la productivité et de la compétitivité du secteur agricole à la réduction de risques pour les petits agriculteurs pauvres.



# Introduction

---

**A**u Sénégal, l'agriculture bénéficie d'un soutien considérable de l'État. A cet égard, pour mettre en œuvre son programme de soutien à l'agriculture, l'Etat du Sénégal a généralement recours à une combinaison de plusieurs instruments. Les plus connus consistent en des limitations des importations et des subventions à l'exportation, des régimes de prix administrés, des subventions aux intrants.

Par conséquent, depuis plus de cinquante ans, les subventions octroyées à l'agriculture sénégalaise ne cessent d'augmenter et posent un réel problème d'efficacité. L'option d'un soutien à l'agriculture n'a pas fondamentalement changé depuis l'indépendance du Sénégal. Du programme agricole des années post indépendance, en passant par la Nouvelle Politique Agricole en 1984, les programmes spéciaux et la GOANA des années 2000, le PNIA et le PRACAS en cours d'exécution, l'option de soutien à l'agriculture a toujours été un rouage important des politiques et stratégies du secteur agricole. Les ressources budgétaires allouées aux subventions des intrants ont fortement augmenté ces dix dernières. Les subventions en engrais sont passées de 4.6 milliards de F CFA en 2004/2005 à 18.1 milliards de F CFA en 2012/2013 (IPAR, 2015).

Les subventions mobilisent des ressources budgétaires importantes qui ne se reflètent pas en contrepartie sur les performances du secteur agricole. La part de l'agriculture dans le PIB stagne

alors que les subventions en intrants augmentent d'une année à l'autre. Les contre-performances observées dans l'agriculture dans le contexte d'un accroissement des subventions posent le débat de l'efficacité des subventions en intrants.

Le rapport annuel 2015 de l'Initiative Prospective Agricole et Rurale pose alors le débat de la question des subventions dans l'agriculture Sénégalaise, en mettant le focus sur les intrants agricoles. Le choix porte sur les semences et les engrais qui mobilisent l'essentiel des ressources budgétaires allouées aux subventions et touchent la proportion la plus importante d'agriculteurs bénéficiaires. Il ne s'agit pas d'un positionnement pour ou contre les subventions mais plutôt de s'interroger et d'apporter une contribution à la gouvernance dans la gestion des dépenses publiques agricoles, en particulier des subventions.

Le plan est articulé autour de quatre chapitres. Le premier chapitre analyse les différentes politiques appliquées en matière de subvention de l'agriculture sur les principes et contraintes et les pratiques. Un deuxième chapitre fait un rappel historique des différentes politiques de subvention au Sénégal. Ensuite, les relations entre les subventions des intrants et les performances de l'agriculture sénégalaise sont abordées : les mécanismes, les questions d'accessibilité, leur efficacité, leur impact, etc. Enfin, un dernier chapitre aborde les limites des subventions et propose une réorientation des instruments de subvention.



# 1. Contexte

**L'**agriculture est au cœur des stratégies et politiques de développement économique définies par l'Etat du Sénégal. L'agriculture principal moteur de transformation structurelle et de croissance inclusive est réaffirmée dans le Plan Sénégal Emergent (PSE) qui fixe la vision de développement économique et sociale à l'horizon 2035.

L'option du gouvernement depuis 2013 à travers la mise en œuvre du Programme de Renforcement et d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) a été ainsi une reformulation et une concentration des stratégies pour l'atteinte plus rapide des objectifs.

Le PRACAS recadre les objectifs centrés sur des chaînes de valeur prioritaires et les résultats à atteindre selon un horizon temporel à court terme fixé en 2017 (Encadré 1).

## Objectifs du PRACAS

- L'autosuffisance en riz en 2017 avec une production de 1 600 000 tonnes de paddy.
- L'autosuffisance en oignon en 2016 avec une production de 350 000 tonnes.
- L'optimisation des performances de la filière arachidière avec une production de 1 000 000 tonnes par an.
- Le développement des filières fruits et légumes de contre-saison avec un objectif d'exportation de 1 575 000 tonnes en 2017.

**L'agriculture sénégalaise continue de bénéficier de l'effet post crise alimentaire de 2008.** Des ressources budgétaires domestiques importantes sont mobilisées pour le développement du secteur agricole. Le budget total du secteur agricole au sens large est passé de 136 milliards de F CFA en 2010 à 264 milliards en 2014 avec une part de l'agriculture représentant respectivement 63% et 79% pour les années considérées (MAER/RCSA, 2015). L'appui de l'Etat a été déterminant dans l'amélioration

des performances du secteur agricole. Les options volontaristes de l'Etat d'appui au secteur agricole sont marquées par les engagements pour le renforcement du partenariat public privé et l'accroissement des investissements dans le secteur à travers le Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) et la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (NASAN). En 2015, la production de riz est estimée à 917371 tonnes avec une hausse essentiellement liée à la bonne pluviométrie et des investissements dans la production et la diffusion de riz pluvial dans la zone sud du Sénégal. Les performances les plus importantes sont observées au niveau des productions horticoles. La production d'oignon a atteint plus de 225000 tonnes tandis que les exportations horticoles sont passées à plus de 85000 tonnes confirmant la forte croissance moyenne annuelle de 16% notée durant les quinze dernières années.

**Le principal défi à relever par l'agriculture demeure néanmoins la mise en œuvre intelligente de réformes** permettant de renforcer et d'accroître les performances des exploitations agricoles familiales en les faisant bénéficier des innovations technologiques et commerciales de l'agrobusiness. En effet, l'agriculture sénégalaise continue d'évoluer dans un contexte de risques multiples. Les performances des chaînes de valeur notamment les céréales et les cultures industrielles comme l'arachide sont pour l'essentiel liées à la pluviométrie avec un niveau très faible de maîtrise de l'eau pour la production agricole. L'accès aux financements pour les exploitations agricoles est faible malgré les progrès obtenus avec les systèmes de contractualisation entre producteurs, industriels et banquiers développés dans des chaînes de valeur comme le riz, le maïs et le mil. L'accès au foncier sécurisé constitue un obstacle au financement et à l'investissement malgré la réforme prévue depuis 2004 dans la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-pastorale (LOASP) et les nouveaux développements avec la mise en place de la Commission Nationale de la Réforme Foncière (CNRF). Les subventions des intrants à la production bien que demeurant le principal outil

d'appui au financement de l'agriculture depuis 2008 sont inefficaces et sources de distorsions. La réorientation d'une partie des subventions des intrants vers l'équipement et le matériel agricole, l'appui à la recherche pour la reconstitution du capital semencier et l'assurance agricole pour réduire les risques sont des innovations majeures. L'agriculture sénégalaise est cependant marquée

par une faiblesse des systèmes d'information sur les chaînes de valeur et d'estimation fiable des statistiques de production et de commercialisation. Des efforts importants sont à entreprendre pour améliorer la fiabilité des statistiques agricoles et des mesures des performances du secteur et sa contribution à la croissance de l'économie.



## 2. Subventions ou Soutiens à l'agriculture : une approche différenciée

**L**es écoles de pensée diffèrent dans leur approche des subventions agricoles. A côté des théories du libre-échange et du libre marché pour limiter les distorsions, d'autres écoles de pensée mettent l'accent sur la nécessité du soutien à l'agriculture du fait de sa particularité en tant que secteur de souveraineté économique et sociale mais également de sa multifonctionnalité. Les approches de subventions sont différenciées en fonction du niveau de développement de l'agriculture et des objectifs visés par les pays.

### 2.1. Principes et approches conceptuelles

Une subvention est une aide financière versée par l'État à un agent économique privé, un ménage, une association ou une 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»). La subvention est une question duale car étant un levier économique pour soutenir des secteurs productifs et non productifs mais également un puissant levier d'économie politique permettant de privilégier et de protéger une catégorie d'acteurs sociaux et économiques.

La question du soutien à l'économie a été posée dès le 16<sup>ème</sup> - 17<sup>ème</sup> siècle par les mercantilistes qui soulignaient la nécessité d'une protection de l'économie nationale notamment les industries et les entreprises par des incitations douanières mais également des subventions et aides à l'exportation.

L'intervention du gouvernement dans la politique économique a été fortement soutenue par l'école Keynésienne. Pour Keynes, l'optimum économique n'est pas obtenu avec des marchés laissés à eux-mêmes. Les interventions du gouvernement permettent de réajuster les prix dans le cadre de

marchés imparfaits réagissant lentement aux fluctuations de l'offre et de la demande. En outre, les subventions peuvent aider à la mise en place des biens publics, à faciliter l'investissement public mais également à améliorer les revenus des producteurs et des consommateurs pauvres.

Les limites de l'intervention de l'Etat ont été soulevées par les écoles néoclassique et classique. Les interventions de l'Etat ne sont pas nécessaires dans le cadre du fonctionnement du marché pur et parfait. L'offre et la demande permettent un réajustement des prix contribuant à l'atteinte de l'équilibre des marchés. Les subventions peuvent ainsi créer des distorsions importantes au niveau des marchés et désavantager un acteur économique par rapport à un autre : accroître les prix aux consommateurs, conférer des avantages concurrentiels ou fausser les règles du marché. En effet, la question fondamentale de la subvention est son efficacité mais également les coûts associés à sa mise en place. Le choix d'une politique de subvention doit ainsi reposer sur une analyse *trade-offs* permettant de bien cerner les gains et les pertes associés à cette mesure. Les subventions sont utilisées pour la correction des défaillances de marché et peuvent contribuer à équilibrer les coûts et avantages sociaux et privés.

Les subventions agricoles sont au cœur de controverses qui continuent d'alimenter l'agenda des discussions pour la mise en place des partenariats économiques mais également des négociations

commerciales au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

En effet, les subventions ont été des leviers importants de renforcement du positionnement des pays exportateurs nets sur les marchés mondiaux. Le soutien accordé dans les pays riches a tendance à faire baisser les prix mondiaux des produits agricoles les plus subventionnés. Cela profite à certains partenaires commerciaux mais nuit à d'autres. L'Accord sur l'agriculture prévoit des engagements de réduction aussi bien des mesures de soutien interne que des subventions à l'exportation (OMC, 2006).

Au-delà des aspects économiques, la subvention revêt un caractère éminemment politique. Les subventions ont été et continuent d'être utilisées comme des outils de souveraineté économique pour protéger des secteurs à fort impact social mais également se construire des avantages comparatifs dans un contexte d'économie libéralisée.

## 2.2. Pratiques de subventions

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 de l'augmentation de la productivité.

Morris et al. (2007) a reconnu que les subventions sont en réalité un « panier de crabes ». Elles sont : hautement politiques ; hautement sociales et populaires ; difficiles à planifier, à exécuter et à évaluer. Même si la subvention est conçue comme provisoire tout laisse à penser qu'elle sera définitive. Pour les pouvoirs publics, la subvention a été toujours un puissant levier de protection mais également de promotion des produits des marchés domestiques et d'exportation. La subvention est également avant tout un levier d'économie politique car permettant de favoriser et de renforcer des alliances avec des groupes et corporations.

Aux Etats Unis, la politique des subventions est définie par le Agricultural Adjustment Act mis en place en 1949 durant la période de dépression

économique. Les subventions sont utilisées pour protéger les exploitations et entreprises agricoles permettant de stabiliser leur activité et d'assurer une offre régulière et abordable d'aliments aux populations. Huit types de mécanismes sont mis en place : les paiements directs aux producteurs de dix spéculations (blé, maïs, sorgho, coton, riz, arachide, soja, avoine, orge, oléagineux mineurs), des crédits de commercialisations, des soutiens lors d'une baisse des prix du marché, l'assurance agricole, les aides en cas de sinistre, les subventions à l'exportation et les subventions à la recherche et au système statistique. Les subventions agricoles distribuées aux producteurs varient entre 10 milliards et 30 milliards US dollars en fonction des années. La grande majorité des subventions 75% est destinée à 10% des grandes compagnies agricoles.

Les objectifs de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'Union Européenne mise en place en 1962 sont, au-delà de l'accroissement de la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et de stabiliser les marchés et assurer des prix raisonnables aux consommateurs. Les soutiens indirects à travers des prix garantis ont constitué pendant longtemps et jusqu'en 1984 le principal mécanisme de la PAC avant le passage, à partir de 1992, aux soutiens directs aux revenus découplés des choix et niveaux de production. La réforme de la PAC a permis de lier les aides directes au respect des règles en matière de bonnes pratiques agricoles et environnementales, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux. Les subventions directes sont sous forme d'aides attribuées au prorata des surfaces cultivées en céréales, oléagineux ou protéagineux ; des paiements découplés uniques à l'exploitation (droits normaux, droits jachères et droits spéciaux) et divers primes de soutien aux productions animales.

En Afrique Subsaharienne, les politiques de soutien à l'agriculture mises en place par les pays durant la période post indépendance ont été fortement déstructurées par les politiques d'ajustement. D'une approche intégrée des subventions agricoles avec l'organisation des chaînes de valeur, le renforcement de la recherche et du conseil agricole, le focus est surtout aujourd'hui mis sur des dépenses publiques pour l'agriculture orientées sur les subventions aux intrants agricoles mal ciblées mais politiquement avantageuses.





### 3. Politiques de subventions des intrants agricoles au Sénégal

Le secteur agricole au Sénégal a été longtemps marqué par l'intervention de l'État. Les politiques de soutien aux prix des intrants, les exonérations fiscales ainsi que les annulations des crédits ont été au cœur des différentes stratégies de développement agricole mises en œuvre depuis l'indépendance du Sénégal. En matière de politiques agricoles, trois périodes historiques peuvent être distinguées notamment sur les interventions étatiques dans la distribution, le financement et les incitations pour l'accès aux intrants.

La période entre 1960 (indépendance) et 1980 est marquée par l'État producteur et administrateur à travers la mise en place du programme de modernisation agricole. Le programme agricole a été mis en place dans un contexte d'une forte dépendance du Sénégal à l'économie de traite arachidière. L'arachide constituait 80% des exportations du pays, employait 87% de la population active et couvrait la moitié des terres cultivées. Le traitement de l'arachide représentait en outre 42 % du chiffre d'affaires de l'industrie sénégalaise dans son ensemble, et une partie substantielle des revenus budgétaires de l'ancienne

colonie provenait des taxes sur l'exportation de ce produit (Mas J. B., 1964 cité par Caswell N., 1984). La politique inaugurée par les nouveaux leaders du pays avait pour but, au nom du socialisme africain, de libérer la paysannerie de la camisole de force de l'économie de traite coloniale et de la mobiliser en vue du grand effort de développement à venir. L'État s'appuyait sur un système coopératif d'intervention en amont et en aval de la production et des prix administrés/garantis/contrôlés. L'Office National de Coopération et d'Assistance au Développement (ONCAD) créé en 1966 qui a pris le contrôle de l'Office de Commercialisation de l'Arachide (OCA) ainsi que la Banque Nationale de Développement du Sénégal (BNDS) constituaient les deux leviers du programme agricole pour la distribution et le financement des intrants agricoles (Encadré 2). L'ONCAD avait pour mission entre autres : l'encadrement et l'assistance aux coopératives agricoles; le transport et la commercialisation de l'arachide, du mil et des autres produits agricoles collectés par les coopératives et les sociétés d'encadrement ; l'exécution du programme agricole ; l'importation et la commercialisation du riz.

#### *Organisation distribution et financement des intrants*

L'ONCAD organisait les opérations de distribution des moyens de production - matériel, engrais, fongicides - au titre du programme agricole. Les moyens de production étaient distribués par les coopératives ; la récolte collective des coopérateurs garantissait le remboursement des dettes. Au début de la campagne, chaque producteur devait formuler individuellement sa demande en intrants ou matériels ; il est aidé dans les procédures par les représentants locaux des services agricoles et de l'ONCAD. Ce dernier rassemblait les ordres au niveau national pour les transmettre aux fabricants. Les commissions régionales sont chargées de rendre compte à l'ONCAD, après le placement des ordres, sur la capacité des coopératives à prendre en charge les dettes contractées. L'ONCAD achetait ensuite le matériel avec des crédits à court terme de la BNDS (qui finançait également les stocks non utilisés au cours des années précédentes), se chargeait de le distribuer aux coopératives et portait ensuite la dette de chaque coopérative à son compte à la BNDS. Au niveau des coopératives, le président - élu - était seul habilité à signer l'acquit des articles livrés (engageant sa responsabilité financière) et à les distribuer aux coopérateurs.

L'ONCAD se chargeait également de la distribution des semences, mais sur des bases

différentes de celles des autres moyens de production. La répartition des semences se basait sur les registres des impôts des villages. Les remboursements se faisaient en nature, juste avant ou pendant la saison de commercialisation, avec un taux d'intérêt de 25 %. S'il restait des surplus, l'ONCAD les vendait pour le traitement ou l'exportation.

Source : Casswell N., *Autopsie de l'ONCAD : La politique arachidière au Sénégal, 1960-1980*

**La période des ajustements structurels et de la libéralisation (1980 – 2000)** est marquée en 1984 par la mise en place de la Nouvelle Politique Agricole (NPA) avec le désengagement de l'Etat, l'émergence de dispositifs collectifs non gouvernementaux (GIE, Organisations des Producteurs, et ONG, par exemple), et la libéralisation des marchés notamment céréaliers et d'intrants agricoles dans le cadre d'une économie de marché. En effet, deux des orientations majeures de la Nouvelle Politique Agricole (NPA) sont centrées sur : l'approvisionnement plus judicieux du monde rural en facteurs de production, grâce à un financement plus adéquat et une meilleure gestion de ceux-ci. Cette phase correspond à la réforme et à la redynamisation du mouvement coopératif fondé sur la notion de la communauté solidaire de travail et de vie, voire de production, etc. L'ONCAD a été supprimée en 1980 et les coopératives restructurées avec la mise en place des sections villageoises et des GIE. Pour pallier la faillite de la BNDS, la Caisse Nationale de

Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS) a été mise en place en 1984.

Concernant les facteurs de production, des changements majeurs sont introduits dans le système de distribution des intrants aux producteurs avec la responsabilisation des coopératives dans les opérations de recensement et distribution des semences, engrais et matériels agricoles, les récupérations des dettes. Les conditions d'accès aux intrants subventionnés et au crédit pour les producteurs sont devenues plus exigeantes (Encadré 3) avec une réduction progressive de la subvention de l'engrais à partir de 1986 et son arrêt total en 1989. Les nouvelles options portent sur le contrôle des prix de vente, l'exonération des engrais des taxes en vue de faciliter leur accès aux producteurs et des mesures prises pour rendre son prix supportable pour les paysans, grâce notamment aux économies d'échelle résultant des productions des Industries Chimiques du Sénégal (ICS).

### *Financement des intrants*

Les besoins en engrais devront être financés par les paysans, selon trois formules complémentaires : le produit de la retenue d'un montant forfaitaire sur le prix au producteur au moment de la commercialisation ; l'achat au comptant et l'achat sur crédit court terme offert par la CNCAS. Le système de la retenue à la commercialisation permet d'assurer le financement du capital semencier par les producteurs eux-mêmes, tout en réduisant le coût supporté par l'Etat.

Source : Ministère du Développement Rural, 1984. *Nouvelle Politique Agricole*

A l'arrêt des subventions sur les intrants, les interventions de l'Etat ont pris d'autres formes notamment l'annulation des dettes des producteurs, les soutiens aux prix à la production et les exonérations fiscales. Cependant, il faut noter que les incitations sur les prix n'ont pas permis un accroissement des revenus agricoles réels, limitant ainsi les capacités d'investissement des producteurs dans les facteurs de production. Le désengagement de l'Etat dans un contexte difficile de baisse des revenus, de l'investissement public, et de la pluviométrie a accentué les baisses

de productivité de l'agriculture. Il s'y ajoute que les politiques de soutien au secteur agricole ont plus bénéficié à l'arachide et au coton.

**Les années 2000** marquent le retour des subventions des intrants avec le lancement des programmes spéciaux de l'Etat sur des cultures spécifiques telles que le manioc, le maïs, le sésame, l'oseille de Guinée, etc., à partir de la campagne agricole 2004/2005. Cette option s'est accrue et étendue au matériel agricole avec la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et

l'Abondance (GOANA) mise en place par l'Etat en réponse à la crise alimentaire mondiale de 2007 et 2008. Ainsi, de 4.6 milliards de F CFA en 2004/2005, le coût annuel de la subvention a atteint un pic de 18 milliards de FCFA en 2012/2013.

Cette période est marquée également par la reconfiguration du marché de l'engrais avec la fin du monopole des ICS et l'entrée de nouveaux fournisseurs importateurs (Encadré 4). Jusqu'à la campagne 2005/2006, la fourniture d'engrais était entièrement assurée par la société des Industries Chimiques du Sénégal, qui fabriquait toutes les

formules demandées par l'Etat et importait l'urée depuis des décennies, sa filiale commerciale SENCHIM assurant la distribution. A partir de la campagne 2006/2007, suite à des difficultés financières, les ICS n'ont pas pu assurer la fourniture d'engrais. En effet, pour des besoins totaux d'engrais estimés à 31 500 tonnes de NPK et à 12 000 tonnes d'urée, il s'est trouvé que la disponibilité en engrais au niveau de la SENCHIM n'était que de 6 300 tonnes en NPK et de 600 tonnes d'urée soit, un taux de couverture respectif de 20 % et 5 % au 30 juin 2006 (USAID/PCE, 2011).

### *Subventions de l'engrais de 2000 à nos jours*

Depuis 2000 le Sénégal a traversé trois périodes dans l'évolution de l'offre et de la demande d'engrais, fortement liées aux interventions de l'Etat à travers son Programme Agricole (PA) mis en place pour chaque campagne.

#### **2000 à 2002 :**

- la mise en place à travers le Programme Agricole, de mécanismes de garantie du crédit pour l'achat d'engrais et d'autres intrants aux prix du marché ;
- une période d'augmentation de la consommation d'engrais.

#### **2003 à 2006 :**

- le remplacement des garanties de crédit à partir de 2004/05 par une subvention d'intrants dans les filières ciblées (arachide, riz, maïs, par exemple). Les engrais ont été vendus aux producteurs à 50% des prix marchands, mais la plupart des producteurs n'avaient plus accès aux crédits garantis par l'Etat ;
- une baisse de la consommation d'engrais ;
- les ICS ont réalisé la plupart des engrais subventionnés, mais avec une difficulté accrue chaque année à cause des problèmes financiers qui ont contribué à une baisse importante de leur production.

#### **2007 à 2010 :**

- un transfert presque total de l'approvisionnement du PA des ICS/SENCHIM à d'autres acteurs de la filière ;
- une augmentation importante de l'enveloppe budgétaire disponible pour la subvention des intrants à travers le programme GOANA.

Source : USAID/PCE, 2011

Face à cette situation et pour sauver la campagne agricole, le Ministère de l'Agriculture décida d'ouvrir le marché de fourniture d'engrais à d'autres opérateurs privés en accord avec le Ministère des Finances, marquant ainsi l'entrée de plusieurs importateurs/fournisseurs dans les marchés de l'Etat.

En ce qui concerne les semences, les stratégies ont porté sur la mise en place d'un programme de reconstitution du capital semencier intégrant un appui à la recherche semencière pour la production de pré-base par l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles, des contrats avec les opérateurs privés

pour la multiplication et le renforcement des moyens pour le contrôle et la certification. Le coût global de la subvention aux semences est passé de 5 milliards en 2008 à 15,024 milliards en 2010/2011 et 10,480 milliards de FCFA lors de la campagne agricole 2013-2014 coïncidant avec la mise en œuvre du Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS). Cette baisse s'explique par une réorientation de la subvention aux semences vers le matériel agricole. Les 7 milliards ont été affectés à l'arachide soit 66,8%, 1 milliard au riz, soit 10%, et le reste (23.2%) aux autres semences.



# 4. Subventions des intrants et Performances de l'agriculture Sénégalaise

## 4.1. Mécanismes de mise en place de la subvention aux intrants

### 4.1.1. L'approvisionnement en semences

Le Programme agricole de l'Etat concerne les semences d'arachide, de maïs, niébé, sésame, riz, mil, sorgho, fonio et les plants horticoles. Depuis 2006, l'Etat sénégalais augmente chaque année les quantités de semences subventionnées aussi bien pour l'arachide que pour le maïs. La production, le contrôle et la certification des semences sont organisés en application des dispositions du Décret n° 97-616 du 17 juin 1997 portant réglementation de la production, de la certification et du

commerce des semences et plants ; du décret n° 97-602 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées au Sénégal ; ainsi que du décret n° 97-603 portant création du comité national consultatif des semences et plants (CNCSP) du règlement technique. Cette réglementation nationale est renforcée par l'application du cadre réglementaire semencier harmonisé des entités sous-régionales (CEDEAO, UEMOA, CILSS). Le règlement C/REG.4/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO ouvre de nouvelles perspectives avec les principes de la libre circulation des semences, de la reconnaissance mutuelle et d'équivalence ainsi que la reconnaissance des normes internationales (Encadré 5).

### *Règlement CEDEAO c/reg.4/05/2008 sur les semences*

#### **Article 5 : Principe de libre circulation des semences**

Afin de contribuer à l'organisation du marché commun prévu par la politique agricole de la communauté, les semences circulent librement sur le territoire des Etats membres dès lors qu'elles sont conformes aux normes de qualité en vigueur dans la CEDEAO.

#### **Article 6 : Principe de reconnaissance mutuelle et d'équivalence**

1. Les Etats membres mettent en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des certifications fondées sur des prescriptions techniques et normes communautaires en matière de semences végétales ainsi que des procédures de contrôle et d'homologation en vigueur dans la CEDEAO, en les reconnaissant comme équivalentes.
2. Chaque Etat membre accepte sur son territoire les semences conformes aux normes techniques adoptées par un autre Etat membre.

#### **Article 7 : Principe de reconnaissance des normes internationales**

En vue d'assurer la libre circulation des semences dans la communauté et favoriser leur commerce régional et international, les Etats membres fondent leurs règlements techniques en matière de semences sur les normes, directives et recommandations internationales.

Les opérateurs chargés de multiplier des semences doivent disposer d'une ou plusieurs parcelles facilement accessibles, d'un personnel technique qualifié et du matériel agricole adéquat. Les opérateurs semenciers sont les agriculteurs-multiplificateurs, les producteurs de semences, (personne physique ou morale spécialisée dans la production de semences), les distributeurs de semences (personne physique ou morale autre que le producteur de semences, qui commercialise des semences), les producteurs-distributeurs de semences (personne physique ou morale spécialisée dans la production de semences et qui s'adonne à leur commercialisation) et les sociétés intervenant à titre privé dans le conditionnement des semences.

Pour son admission, l'opérateur doit adresser à la Division des Semences (DISEM) de la Direction de l'Agriculture (DA/MAER), une demande dans laquelle figure le programme de multiplication ainsi que les niveaux et la variété à multiplier. Cette demande, qui correspond à une déclaration de programme de production, doit être adressée à la DA/DISEM au moins deux mois avant le démarrage de la culture. L'opérateur devra ensuite se soumettre à l'organisation de la production, à son contrôle, au conditionnement, à la certification des lots et à l'enregistrement dans la comptabilité matière.

L'approvisionnement des opérateurs semenciers en pré-bases est du ressort de la recherche. L'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA) en plus des activités de sélection et amélioration variétale, a en charge la maintenance et la conservation du germoplasme des principales variétés cultivées au Sénégal ainsi que des écotypes locaux. L'approvisionnement en pré-bases des multiplicateurs de semences se fait à travers deux systèmes. La première option est celle mise en place dans le cadre du programme de reconstitution du capital semencier où l'Etat demande à l'ISRA de produire les pré-bases nécessaires dans le cadre de sa fonction de service public. Des contrats sont signés par l'Etat avec les opérateurs pour la multiplication et les semences certifiées sont ensuite distribuées aux producteurs à un prix subventionné. Pour la seconde option, l'ISRA dans le cadre d'une relation commerciale ou de partenariat peut prendre l'initiative de mettre à la disposition des opérateurs semenciers et autres producteurs spécialisés privés ou membres d'organisations de producteurs des pré-bases. Les opérateurs et groupements de producteurs produisent des semences certifiées

qui sont commercialisées à travers leurs réseaux de distribution. Dans ce cas, les semences commercialisées ne font pas l'objet de subventions.

#### 4.1.2. L'approvisionnement en engrais

En ce qui concerne les engrais, la société des Industries Chimiques du Sénégal (ICS), par l'intermédiaire de sa filiale SENCHIM, détenait le monopole du marché de l'engrais au Sénégal. Suite aux difficultés des ICS d'assurer un approvisionnement régulier et suffisant du marché, l'Etat a décidé à partir de 2006 de combler le gap grâce aux importations assurées par cinq opérateurs privés. L'importation de l'engrais est assurée par trois des cinq principaux importateurs et la distribution est faite par le Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural (MAER). Le gouvernement sélectionne les opérateurs par appel d'offre public. Les critères de sélection des fournisseurs d'engrais sont : la présentation d'une fiche technique et d'un bulletin d'analyse ; la présentation et la description de l'emballage ; la présentation d'échantillons ; l'attestation d'origine ; l'attestation de provenance ; les références et expériences du fournisseur ; la qualité du soumissionnaire et sa capacité technique.

L'offre détermine le prix de l'engrais subventionné, ainsi que les quantités à importer et à distribuer. Pour qu'une entreprise puisse participer à l'appel d'offres, elle doit être accréditée par le gouvernement. Le MAER adresse ensuite des lettres aux fournisseurs retenus à l'issue de l'appel d'offres en leur demandant de mettre à la disposition des producteurs une certaine quantité d'engrais, en précisant les zones dans lesquelles ces engrais doivent être mis en place. L'Etat achète l'engrais auprès de ces opérateurs, applique une subvention sur le prix et le conserve dans les lieux de stockage des commissions régionales de distribution des intrants dirigées par les autorités locales. La démarche d'affectation des engrais par zone commence par une estimation de la demande. La Direction de l'Agriculture (DA) fait une proposition de répartition par Région en tenant compte des objectifs de production assignés à chacune d'elle, des superficies prévues en emblavure et des doses d'engrais recommandées. La proposition d'attribution d'engrais de la DA est soumise aux Directions Régionales de Développement Rural (DRDR) qui proposent une

répartition par communauté rurale (CR) au niveau des points de dépôt. Cependant, cette demande est difficile à cerner dans le contexte actuel sauf pour le coton et la tomate industrielle, où presque 100% de la production entre dans les circuits formels de la commercialisation. La demande pour les autres cultures n'est pas groupée mais individualisée, donc difficile à évaluer. La répartition proposée par l'Etat se base ainsi sur une estimation des « besoins théoriques » au lieu d'une estimation de la « demande solvable ». L'estimation de la demande solvable (selon la capacité et le consentement à payer) serait une meilleure méthode pour évaluer les quantités d'engrais à mettre en place par région. Pour la partie de l'engrais ne faisant pas l'objet de subventions, les importateurs s'appuient sur les réseaux de grossistes et de détaillants pour la vente aux agriculteurs.

#### 4.2. Cession des intrants subventionnés

Le secteur privé intervient dans l'approvisionnement et la distribution des intrants, particulièrement pour l'engrais et les semences. Les commissions de cession au niveau des Communautés Rurales ont la responsabilité de prendre les décisions concernant la quantité d'engrais subventionnés à allouer à chaque producteur qui se présente (normalement entre 1 et 3 sacs de 50 kg) et de tenir les documents de contrôle (voir modalités de cession ci-dessous). Les agriculteurs ne peuvent acheter que la quantité d'engrais indiquée dans le document émis par la commission. Lorsqu'ils vont prendre possession de l'engrais, les agriculteurs doivent payer la partie non subventionnée du prix et signer (approuver) le document délivré par la commission, ainsi qu'une fiche de réception en duplicata auprès du fournisseur. Ce document est utilisé pour être enregistré comme preuve de la livraison d'engrais du fournisseur à l'agriculteur. Le comité enregistre toutes les ventes et livraisons effectuées par chaque fournisseur, et ces documents sont signés par la commission et le représentant du fournisseur.

Ces documents sont les deux plus importants documents requis par le fournisseur afin de recevoir des paiements du gouvernement pour la partie subventionnée du prix des engrais.

La subvention n'est pas versée directement aux agriculteurs, mais aux entreprises ayant fourni l'engrais. Pour que le fournisseur soit remboursé après la vente de l'engrais, il doit soumettre au MAER le rapport des livraisons du produit signé par le président de la commission, en plus de toutes les recettes de vente avec le document signé émis par celui qui alloue l'engrais aux agriculteurs bénéficiaires. Le MAER vérifie et consolide les informations fournies avec les dossiers délivrés par la commission précédemment signés par le représentant du distributeur, le président de la commission. Après vérification de tous les documents et preuves, le MAER délivre une autorisation pour le Trésor pour traiter le paiement pour le fournisseur.

Les prix de cession/rétrocession fixés par l'Etat sont uniformes sur tout le territoire national, quels que soient les frais de transport et de distribution dans les différentes régions. Cependant, il faut noter que le prix de rétrocession de l'engrais et des semences et donc la subvention varie selon la culture. Les prix officiels aux producteurs sont fortement subventionnés. La subvention unitaire du kilogramme de semence demeure élevée par rapport au prix de cession. Pour les semences, la subvention correspond à un rabais de plus de 70% en moyenne sur le prix de revient. Pour la campagne 2013/2014, le taux moyen pondéré de la subvention sur les semences est de 76% contre 67% pour celle de 2014/2015.

La tendance s'oriente vers une diminution de ces subventions ces dernières années. Les niveaux de subvention sont uniquement maintenus pour les semences de riz et d'arachide tandis qu'ils sont en baisse pour les autres spéculations (Tableau 1).

**Tableau 1 : Prix de cession et montant des subventions en semences**

2013-2014					2014-2015				
Espèces	Prix cession	Subv	Txsubv	subv total	Espèces	Prix cession	Subv	Txsubv	subv total
Arachide	310	225	73%	7 000	Arachide	310	225	73%	6 407
Maïs local	400	275	69%	500	Mil *	500	250	50%	250
Maïs hybride	2850	2350	82%	600	Sorgho *	400	250	63%	250
Sorgho local	375	275	73%	135	Maïs *	400	250	63%	750

Sorghohybride	2350	1850	79%	160	Niébé *	600	450	75%	450
Niébé[1]	700	550	79%	1 000	Niébé *	500	350	70%	1 400
Riz	475	375	79%	650	Riz *	475	375	79%	2 250
Mil	500	375	75%	350	Sésame *	1000	600	60%	240
Fonio	600	450	75%	45	Sésame **	900	500	56%	300
Sésame	600	450	75%	40	Manioc	65	45	69%	450
TOTAL*				3 480	Fonio	600	450	75%	45
<b>TOTAL GENERAL</b>				<b>10 480</b>					<b>12 792</b>

Source : MAER/Enquête IPAR 2015 \* Certifiées - ordinaires \*\*

L'évolution de la consommation d'engrais de 2003/2004 à 2013/2014 et le montant de la subvention affectée aux engrais est analysée dans le tableau 2 ci-dessous. La consommation d'engrais par hectare au Sénégal demeure faible (28 kg/ha en 2013/2014). Le niveau de consommation d'engrais

fluctue en fonction des besoins et de l'enveloppe financière qui lui est destinée. Le montant de la subvention est passé de 18 milliards en 2012/2013 à 13 milliards en 2013/2014, soit une baisse de 5 milliards (Tableau 2). En 2014/2015, la subvention baissait de 50% à 60% en moyenne sur le prix de revient.

**Tableau 2: Part du prix des différents intrants supportée par l'Etat**

Campagne	Engrais arachide (T)	Engrais céréale (T)	Superficie arachide (100 ha)	Dose engrais (arachide & céréale, kg/ha)	Autre engrais	Engrais Total	Subvention (en milliards)
2003/2004	20 860	31 544	1 856	28	9 835	62 239	nd
2004/2005	9 863	27 060	1 785	21	10 393	47 316	4,6
2005/2006	10 000	23 338	1 965	17	10 000	43 338	4,2
2006/2007	10 000	22 500	1 717	19	11 000	43 500	4,3
2007/2008	8 039	38 066	1 676	28	12 381	58 487	7,8
2008/2009	15 369	33 052	2 319	21	12 079	60 500	9,1
2009/2010	12 330	29 000	2 669	15	9 000	50 330	7,7
2010/2011	12 000	38 700	2 781	18	3 000	53 700	9,0
2012/2013	20 936	32 447	2 741	19	30 617	84 000	18,0
2013/2014	20 000	49 000	2 447	28	10 000	79 000	13,9

Source : MAER/DA

### 4.3. Répartition et utilisation des subventions

La distribution des intrants est disproportionnée et fait la part belle aux grands exploitants cultivant les superficies les plus importantes (qui sont probablement relativement plus riches) tandis que la majorité des agriculteurs reçoivent de petites quantités. Les agriculteurs avec moins de 5 hectares (qui

correspondent à 46,9% des ménages agricoles) reçoivent 37,3% des intrants subventionnés. Ces agriculteurs qui ont moins de 5 hectares reçoivent 34,1% des semences, 36,6% de l'engrais, 38,4% des produits phytosanitaires, 34,2% du matériel agricole acheté, 37,6% pour celui loué. Ils effectuent 38,2% des dépenses en main d'œuvre. Les agriculteurs possédant plus de 5 hectares et représentant 53,1% des ménages agricoles, bénéficient de près de 62,7% des intrants subventionnés (Tableau 3).

**Tableau 3 : Répartition des intrants selon la superficie cultivée**

Superficie	Semences	Engrais	Phytos	Achat-matériel	Location matériel	Main d'œuvre	Autres intrants	Total	Nombre ménage	% ménage
] 0-5]	34,1%	36,6%	38,4%	34,2%	37,6%	38,2%	61,4%	37,3%	561289	46,9%
] 5-10]	35,8%	32,9%	35,0%	39,7%	21,3%	29,1%	21,7%	32,8%	58506	4,9%
] 10-15]	10,6%	17,6%	11,3%	7,9%	34,9%	15,4%	16,7%	13,9%	16997	1,4%
] 15-20]	4,4%	3,4%	3,1%	3,9%	1,5%	2,3%	0,0%	3,4%	263184	22,0%
plus de 20	15,1%	9,6%	12,3%	14,3%	4,7%	15,1%	0,2%	12,6%	297462	24,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>1197438</b>	<b>100,0%</b>

Source : Enquête IPAR 2015

Si la subvention est proportionnelle à la surface agricole utilisée, elle doit permettre une réduction des inégalités en rendant une partie du revenu de l'exploitation indépendante de ses résultats individuels en termes de rendement et d'efficacité dans les techniques de production. Mais les subventions ont eu des effets contradictoires quant à la réduction des inégalités dans la distribution des subventions agricoles.

En pratique, il est très difficile que les subventions aux intrants aient comme cibles effectives les agriculteurs pauvres cultivant de petites superficies ; il faudrait des mesures spéciales pour un bon ciblage. La répartition des intrants subventionnés

selon le type de culture est plus en faveur des cultures de rente et du maraîchage. Les cultures vivrières pratiquées par 6,98% des ménages agricoles, utilisant 3,75% de la superficie cultivée, consomment 16,89% des intrants subventionnés. Les cultures de rentes, pratiquées par 33,2% des exploitants, avec 33,13% de la superficie cultivée, représentent 46,10% de la consommation d'intrants subventionnés. Les cultures maraîchères pratiquées par 49,62% des ménages, sur 54,40% des terres cultivées, consomment 28,17% des intrants subventionnés. L'arboriculture pratiquée par 10,2% des ménages, sur 8,72% de la superficie cultivée, consomme 8,84% des intrants subventionnés (Tableau 4).

**Tableau 4 : Répartition des intrants subventionnés par type de culture**

Cultures pratiquées	Semences	Engrais	Phytosanitaire	Matériel agricole	Main d'œuvre	Autres	Total
Cultures vivrières	4,33%	30,26%	8,68%	22,00%	23,89%	10,85%	100%
Cultures de rentes	12,29%	43,77%	6,09%	23,89%	12,44%	1,51%	100%
Cultures maraîchères	46,86%	17,61%	6,75%	5,28%	22,86%	0,65%	100%
Arboriculture	12,92%	14,65%	8,18%	36,71%	25,30%	2,24%	100%
<b>Total</b>	<b>20,74%</b>	<b>31,54%</b>	<b>6,90%</b>	<b>19,46%</b>	<b>18,45%</b>	<b>2,91%</b>	<b>100%</b>
Cultures vivrières	3,53%	16,20%	21,26%	19,09%	21,88%	62,93%	16,89%
Cultures de rentes	27,32%	63,97%	40,71%	56,59%	31,08%	23,96%	46,10%
Cultures maraîchères	63,65%	15,72%	27,55%	7,64%	34,91%	6,29%	28,17%
Arboriculture	5,51%	4,10%	10,48%	16,68%	12,12%	6,81%	8,84%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : Enquête IPAR, IRES

### Photos 1 : cultures maraichères (gauche) et cultures céréalières (droite)



Les subventions n'arrivent pas à prendre en considération les caractéristiques régionales de l'agriculture, en termes de superficie cultivable, nombre d'exploitants, rendements de la région, etc. La région de Kaolack enregistre 24,27% du total des intrants subventionnés et se répartissent comme suit : 41,11% pour l'engrais ; 35,32% des produits phytosanitaires ; 11,16% des semences et 28,08% du matériel agricole. La région de Diourbel vient en seconde position avec 13,99% des intrants subventionnés qui se répartissent comme

suit : 3,55% pour l'engrais ; 7,06% des produits phytosanitaires ; 27,24% des semences et 28,87% du matériel agricole. La région de Thiès occupe la troisième position avec une consommation de 10,37% des intrants subventionnés, avec la répartition suivant : 11,40% pour l'engrais ; 2% des produits phytosanitaires ; 6,80% des semences et 3,04% du matériel agricole. Ces trois régions, en plus de Kaffrine, qui représentent le bassin arachidier, reçoivent 54,45% des intrants subventionnés (Tableau 5).

**Tableau 5 : Répartition des intrants par région**

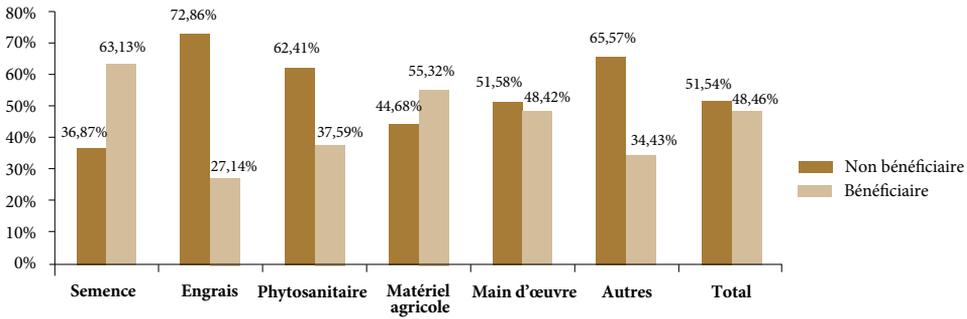
Cultures pratiquées	Semences	Engrais	Phytosanitaire	Matériel agricole	Main d'œuvre	Autres	Total
Ziguinchor	3,78%	0,46%	1,50%	6,13%	13,29%	7,25%	4,98%
Diourbel	27,24%	3,55%	7,06%	28,87%	7,12%	6,97%	13,99%
Saint-Louis	2,98%	0,82%	4,06%	7,96%	9,40%	10,65%	4,75%
Tamba	4,71%	6,23%	1,60%	1,71%	7,58%	0,63%	4,90%
Kaolack	11,16%	41,11%	35,32%	28,08%	7,54%	-	24,27%
Thiès	6,80%	11,40%	2,00%	3,04%	19,14%	29,13%	10,37%
Louga	15,04%	1,69%	2,98%	2,12%	8,81%	0,40%	6,03%
Fatick	3,15%	15,46%	9,47%	1,13%	2,29%	0,75%	6,90%
Kolda	4,69%	1,67%	2,10%	2,26%	12,87%	16,81%	5,11%
Matam	2,09%	1,73%	1,38%	7,57%	5,38%	4,66%	3,62%
Kaffrine	7,24%	7,14%	14,20%	2,14%	2,31%	6,79%	5,81%
Kédougou	2,05%	0,86%	6,25%	4,77%	1,38%	-	2,25%
Sédhiou	9,05%	7,88%	12,08%	4,20%	2,90%	15,95%	7,02%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : Enquête IPAR 2015

La subvention a incité les agriculteurs qui en bénéficient à dépenser plus pour les semences et le matériel agricole ; ainsi, leurs dépenses sont moins élevées pour les autres intrants que ceux qui ne bénéficient pas de la subvention.

Pour les semences, 63,13% des dépenses en intrants sont effectuées par les ménages agricoles bénéficiant de la subvention contre 36,87% pour les non bénéficiaires. Pour l'engrais, nous notons

l'inverse. En effet, seules 27,14% des dépenses en engrais sont faites par les bénéficiaires, contre 72,86% pour les non bénéficiaires. Il en est de même pour les produits phytosanitaires ou 37,59% des dépenses reviennent aux bénéficiaires de la subvention contre 62,41% pour les non bénéficiaires. La situation s'inverse pour le matériel agricole ou les bénéficiaires de la subvention engagent 55,32% (Figure 1).

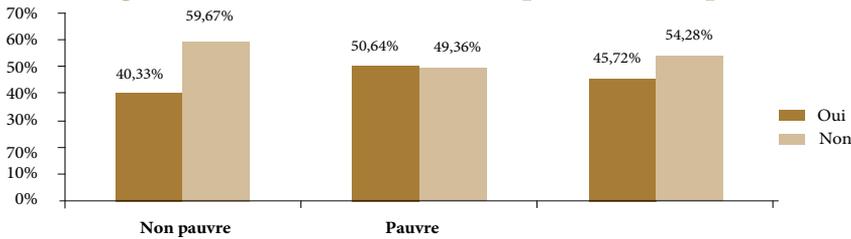
**Figure 1 : Répartition des dépenses d'intrants entre les bénéficiaires et non bénéficiaires**

Source : Enquête IPAR-IRES /Enquête ANSD

#### 4.4. Niveau de pauvreté et accès aux subventions

La distribution des subventions est favorable aux ménages agricoles non pauvres (figure 2). La répartition des ménages accédant à la subvention dans chaque classe de pauvreté permet de montrer que ceux bénéficiant des subventions représentent

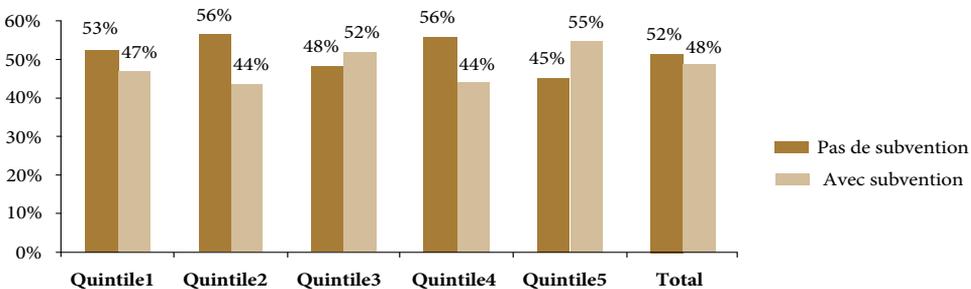
54,28% du total contre 45,72% de non bénéficiaires. Parmi les pauvres, 50,64% n'ont pas bénéficié des subventions contre 49,36% qui en ont bénéficié ; alors que pour les non pauvres, 59,67% ont eu accès aux subventions contre 40,33%. Il apparaît ainsi une inégalité dans la répartition des dépenses en intrants aussi bien dans la population que chez les bénéficiaires et non bénéficiaires de la subvention.

**Figure 2 : Accès à la subvention des pauvres et non pauvres**

Source : Enquête IPAR, IRES/Enquête ANSD

de la subvention aux intrants (Figure 3). Pour les quintile 4 et 5 représentant les riches, 52% et 48% des ménages agricoles ont respectivement

bénéficié des subventions.

**Figure 3 : Bénéficiaires de la subvention selon les quintiles**

Source : Enquête IPAR, IRES/Enquête ANSD

L'analyse de la répartition des intrants subventionnés montre une inégalité selon les quintiles (Tableau 6). Le premier quintile, représentant la population paysanne la plus pauvre en termes de revenu par tête, consomme 12,05 milliards des intrants subventionnés soit 22,47%. Quant au cinquième quintile, correspondant à la population la plus riche, il reçoit 14,166 milliards des intrants subventionnés soit 26,42%. Cependant, quelques différences existent quand on sépare les types d'intrants subventionnés, comme le montre le tableau 6 ci-dessous. Pour les semences subventionnées, la répartition va en faveur du quintile des plus pauvres qui

consomme 2,72 milliards soit 22,82% ; il en est de même pour l'engrais subventionné pour lequel ce quintile utilise 7,39 milliards soit 61,33%. Les intrants constituent la principale charge des agriculteurs. Le pourcentage de chaque intrant rapporté à la production vendue fait ressortir la lourdeur des charges supportées par l'agriculteur. Rapportées à la production vendue, les semences représentent 31,14%, l'engrais 83,69%, les produits phytosanitaires 3,1%, le matériel agricole 3,27%, et la main-d'œuvre 2,2%. Les charges supportées par les agriculteurs dépassent de loin la production vendue, d'où le déficit chronique auquel ils sont confrontés périodiquement

**Tableau 6 : Répartition des intrants par quintile**

Intrantsutilisés	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	Total
Semence	22,82%	45,53%	29,31%	17,71%	12,85%	23,07%
Engrais	61,33%	37,13%	49,03%	19,30%	13,27%	35,06%
Phytosanitaire	2,28%	2,42%	3,36%	6,97%	4,57%	4,05%
Matérielagricole	2,40%	6,51%	5,79%	17,52%	6,49%	7,63%
Main d'œuvre	1,63%	2,76%	2,65%	15,46%	53,16%	18,32%
Autres	9,54%	5,65%	9,86%	23,05%	9,67%	11,88%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Production vendue	8 830	9 140	14 800	4 170	3 180	40 120
Semence/Production vendue	31,14%	30,85%	20,88%	45,32%	57,23%	30,83%
Engrais/Production vendue	83,69%	25,16%	34,93%	49,40%	59,12%	46,86%
Phytosanitaire/Production vendue	3,11%	1,64%	2,39%	17,84%	20,35%	5,41%
Matérielagricole/Production vendue	3,27%	4,41%	4,13%	44,84%	28,90%	10,20%
Main d'œuvre/Production vendue	2,22%	1,87%	1,89%	39,57%	236,79%	24,49%
Autres/Production vendue	13,02%	3,83%	7,03%	58,99%	43,08%	15,88%

Source : Enquête ANSD/Enquête IPAR

En effet, la plupart des paysans déplorent la manière dont la distribution des intrants est faite, déclarant que certains bénéficiaires n'avaient rien à voir avec l'agriculture. En théorie, le niveau de production doit être le critère d'octroi de la subvention aux intrants tout en tenant compte du ciblage des plus nécessiteux. En réalité, les intrants sont vendus et l'Etat accompagne en apportant une subvention.

## 4.5. Efficacité de la politique de subvention des intrants

### 4.5.1. Efficacité relative de la politique de subvention des intrants

Le tableau 7 montre deux groupes d'intrants : le premier composé des semences et de l'engrais et le second du matériel agricole.

Subventionner les deux biens du premier groupe (les semences et l'engrais) constitue le meilleur

moyen pour accroître le pouvoir d'achat du premier quintile et l'engrais pour le deuxième quintile. Les semences et l'engrais présentent les caractéristiques les plus redistributives. Pour la partie de la subvention allouée à l'engrais par exemple, elle cible des transferts aux agriculteurs du premier (deuxième) quintile(2,14) et (1,52) mieux que ce qu'aurait permis un système de transfert proportionnel. Chaque F CFA de subvention alloué à cet intrant, c'est-à-dire l'engrais, transfert davantage de bénéfices aux deux premiers quintiles que le même CFA alloué à l'ensemble des intrants subventionnés ( $I_{i,q} > I_q$  pour  $q = 1, 2$ ).

Le deuxième groupe de biens est composé du matériel agricole. L'accroissement de la subvention à cet intrant exerce des effets de redistribution moins importants que l'accroissement de la subvention des semences et de l'engrais. En effet, les grands exploitants qui ont plus de moyen bénéficient plus du matériel agricole. Du coup, si la subvention porte sur du matériel agricole lourd, elle sera captée par les exploitants les plus riches qui ont la capacité financière d'acheter le matériel. Alors que les paysans du bassin arachidier souffrent du sous-équipement en matériel léger (semoir et houe sine). D'où la nécessité de revoir la politique d'équipement.

**Tableau 7 : Efficacité absolue du ciblage de la subvention des semences et engrais**

Intrants	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5
Semence	1,84	0,65	1,03	0,34	1,14
Engrais	2,14	1,52	0,34	1,49	0,18
Matériel agricole	1,03	0,95	1,23	0,69	1,01
Part de la subvention total perçue par quintile	1,67	1,04	0,87	0,84	0,78

Source : Enquête ANSD/Enquête IPAR

La dernière ligne du tableau présente l'efficacité relative du ciblage de l'ensemble des biens subventionnés. Elle montre que les subventions exercent des effets de redistribution certains. En effet, la valeur de  $I_{i,q}$  est supérieure à 1 pour les deux premiers quintiles. Cela signifie que pour environ 40% de la population, les subventions aux intrants, surtout les semences et l'engrais, leur

procure davantage de bénéfices qu'un système de transfert proportionnel utilisant le même budget. Ce système est aussi progressif dans la mesure où les gains des premiers quintiles des pauvres en proportion de leur revenu est plus important que les gains des quintiles les plus riches ( $I_{i,q}$  décroît à mesure que  $q$  croît).

### Encadré 6 : Evaluation de l'efficacité de la politique de subvention

Pour montrer l'efficacité relative des subventions agricoles, des indices reflétant les caractéristiques de redistributions relatives ont été construits pour chaque intrant subventionné  $I_{i,q}^b$  et pour l'ensemble des biens subventionnés  $I_q^b$  :

$$I_{i,q}^b = \frac{S_{i,q}}{D_q} \text{ et } I_q^b = \frac{S_q}{D_q}$$

Où  $D_q$  est la part de la dépense de consommation totale du quintile  $q$ ,  $S_q$  est la part de la subvention totale perçue par le quintile  $q$ , et  $S_{i,q}$  est la part de la subvention du bien  $i$  perçue par le quintile  $q$ .

L'indice permet de comparer la performance du système de subvention mis en place par rapport à un système de subvention fondé sur un transfert proportionnel à la part du quintile dans la dépense totale du ménage rural. Le transfert proportionnel correspond à une subvention théorique à taux unique de l'ensemble des biens de consommation. Dans le cas d'un transfert proportionnel le quintile n°1 représentant 16% de la consommation totale devrait recevoir 16% des subventions totales.

- Plus la valeur de  $I_{i,q}^b$  est supérieure à 1 et plus les ménages du quintile  $q$  tirent davantage de bénéfices de la subvention de l'intrant  $i$ , ce qui permettrait une ventilation du budget alloué à

la subvention de ce bien en fonction du poids de ce quintile dans la consommation totale de la population (transfert proportionnel).

- Mais si la valeur de  $I_{i,q}^b$  est inférieure à 1, alors le groupe de ménage rural  $q$  perçoit pour le bien  $i$  un volume de subvention inférieure que ce qui permettrait un transfert proportionnel. A partir de cette interprétation, l'évaluation des caractéristiques de redistributions relatives de chaque intrant à travers les différents groupes de revenu peut être faite.

#### 4.5.2. Efficacité absolue de la politique de subvention des intrants

Les subventions à l'engrais ont contribué en partie à améliorer la productivité agricole au Sénégal mais cette performance n'est pas suffisante. « Pire encore, la subvention n'apparaît pas comme un discriminant significatif en termes de productivité quel que soit le niveau de couverture du prix de l'engrais ». Ce qui met en exergue l'échec de mécanismes économiques qui auraient pu pourtant favoriser la performance des agriculteurs. En contribuant à réduire le prix d'un intrant agricole, la subvention devrait contribuer à desserrer la contrainte financière qui pèse sur l'agriculteur. Ce qui n'est pas le cas. D'autres mécanismes ont joué un rôle plus important. L'un d'eux, est le détournement d'objectif de la subvention dans le contexte d'un ménage rural relativement pauvre. Ces dernières années beaucoup de milliards ont été injectés dans l'agriculture sénégalaise et malgré cela la productivité continue de baisser mettant les populations paysannes dans un véritable désarroi. Il s'avère dès lors nécessaire que cette question soit discutée par l'ensemble des parties prenantes pour que les ajustements qui s'imposent soient compris et acceptés de tous.

« Par exemple, en 2008-2009, le programme spécial intitulé GOANA (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance) a absorbé près de 345 milliards de francs CFA avec une grande partie destinée aux subventions en intrants (semences, engrais et matériel) (voir programme agricole 2008-2009). Toutes ces ressources ont plus profité à des agriculteurs du dimanche.

#### Une politique non évaluée et des indices d'inefficacité

L'analyse de l'efficacité des subventions agricoles n'a jamais été vraiment faite. Des services chargés de cette évaluation existe (DAPSA), mais n'ont presque pas été utilisés pour réaliser des travaux

approfondis. L'imprécision des objectifs visés à travers ces aides est un obstacle à leur évaluation, de même que la très grande proximité entre ces objectifs et ceux de la politique de développement rural qui mobilise des moyens bien plus importants. Ces difficultés se reflètent dans le choix des indicateurs du programme « développement agricole et rural » du budget de l'Etat ; sous ces réserves, les éléments d'information disponibles permettent de faire quelques constats.

En effet, la logique a toujours été le soutien par les prix, aussi bien pour la commercialisation de la production que l'accès aux intrants. Or, il est nécessaire de définir des priorités avant d'attribuer les aides. La répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur les performances agricoles, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne de structures.

### 4.6. Impact marginal des intrants subventionnés sur la production

#### 4.6.1. Impact des semences sur la production

Les semences ont un impact significatif à 5% sur la production des différentes cultures. En effet, pour les cultures vivrières, une hausse de 1 FCFA de la consommation des semences entraîne une augmentation plus que proportionnelle de 1,586 FCFA de la production vivrière (Tableau 8). Il en est de même pour l'arboriculture avec une production marginale de 1,137 FCFA. Par contre les semences ont un impact moindre sur les cultures de rentes et le maraîchage avec respectivement 0,4068 et 0,1194 FCFA pour 1 FCFA investi dans les semences. La faiblesse de l'impact des semences est due à la qualité de ces dernières. Les semences « tout venant » constituent la plus grande partie des semences distribuées aux agriculteurs. Ce qui entraîne du coup de faibles rendements. Il faut noter aussi que les semences utilisées seules sont moins efficaces que combinées avec d'autres intrants notamment l'engrais.

**Tableau 8 : Réponse de la production suite à une variation des intrants**

Variabes	vivrières	Rentes	Maraîchage	Arboriculture
Constante	1,054e+05** (4437)	1,213e+05** (2369)	1,094e+05** (2349)	7,704e+04** (5036)
Semences	1,586** (0,2576)	0,4068** (0,04723)	0,1194** (0,02839)	1,137** (0,3372)
Engrais	0,5720** (0,2195)	1,388** (0,1119)	2,033** (0,1755)	3,443** (0,7501)
Produits phytosanitaires	2,349** (0,5232)	0,1983* (0,1061)	0,05145 (0,1579)	0,5347 (1,476)
Achat Matériel agricole	4,380** (0,6716)	0,2784** (0,1099)	2,674** (0,5560)	7,997** (1,703)
Matériel agricole loué	0,3493* (0,1810)	1,123** (0,5321)	0,1228 (0,4066)	-1,487** (0,6596)
Main d'œuvre	0,1124 (0,1551)	0,1483** (0,05125)	0,3959** (0,06490)	0,5596 (0,3407)
Log Superficie	23783** 4551,388	28834,17** 2197,37	21021,16** 2057,536	36528,43** 5352,731
Autres intrants	-0,5257** (0,09316)	0,1752** (0,03363)	0,3973 (0,2624)	3,286** (0,7315)
N	2358	9412	9969	1918
R ajusté <sup>2</sup>	0,1538	0,448	0,321	0,1009
Ln L	-3,219e+004	-1,284e+005	-1,364e+005	-2,598e+004

Erreur standard entre parenthèses : \* indique un test non significatif au seuil de 10 pourcent, \*\* indique un test significatif au seuil de 5 pourcent

#### 4.6.2. Impact de l'engrais sur la production

L'impact de l'engrais est significatif à 5% sur les différents types de cultures. L'impact est plus que proportionnel sur les cultures de rente, le maraîchage et l'arboriculture avec respectivement 1,388 ; 2,033 et 3,443 FCFA suite à une hausse de la consommation d'engrais de 1 FCFA. Par contre, l'effet de l'engrais sur les cultures vivrières est moins que proportionnel, avec une réponse de 0,5720 FCFA de la production pour un investissement supplémentaire de 1 FCFA d'engrais. 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. De plus, les difficultés d'évaluer l'effet de l'engrais sur le rendement n'incitent pas le producteur à acheter suffisamment et au bon moment. Donc l'utilisation de l'engrais ne dépend pas d'une analyse quantifiée des rendements par les exploitants. Etant donné que l'agriculteur pense que les rendements de l'engrais sur les cultures de rentes sont plus élevés que sur les cultures vivrières, il serait plus tenté à maximiser son résultat et investira dans la culture de rente.

La demande d'engrais dépend donc de l'identification des investissements et des dépenses auxquelles l'agriculteur donne une priorité.



# 5. Optimiser ou supprimer les subventions : quelles approches

## 5.1. Limites du système de subventions des intrants

### 5.1.1. La centralisation des commandes

La caractéristique du système de subvention est la centralisation des commandes dans le but de faciliter les procédures d'appel d'offre et de simplifier l'octroi des subventions par l'Etat. Il faut noter que ce système ne fonctionne que si les subventions (les crédits) sont mises à la disposition des producteurs à temps. Or la mise à disposition des crédits au niveau du compte de dépôt du programme chargé de l'exécution se fait avec des retards.

Aussi, les organismes chargés de la commande des intrants sont très éloignés des réalités du terrain et tendent à agir de manière bureaucratique et n'ont guère d'incitation à trouver des solutions aux problèmes susceptibles de se poser. Ils ne perçoivent pas toujours l'importance cruciale que peuvent avoir certains retards dans la mise à disposition des intrants. A cela s'ajoute les défaillances qui sont enregistrées dans la chaîne de distribution des intrants. Ce qui entraîne des pertes énormes sur les semences, en particulier pour l'arachide et sur l'engrais. Ces pertes sont dues à des avaries des sacs contenant les semences et engrais, mais elles sont aussi liées aux conditions de stockage et aux détournements.

### 5.1.2. Le coût élevé des subventions

**Le coût des subventions (engrais, semences, matériel agricole, etc.) est élevé** et s'accroît rapidement au fur et à mesure que la consommation

augmente, ce qui pour la plupart des cas pose un problème financier sérieux pour l'Etat, compte tenu de ses ressources limitées. Ceci se traduit alors par des retards et des restrictions sur les fonds mis à la disposition des organes étatiques chargés de l'approvisionnement notamment en engrais, ce qui conduit à un rationnement des quantités mises à la disposition des agriculteurs. Dans ce cas, le système de subventions contribue donc indirectement à limiter, plus qu'à encourager, la consommation finale de semences et d'engrais. Dans un contexte où les quantités d'engrais et de semences disponibles sont limitées, les reventes à des prix supérieurs sur le marché informel et des pays de la sous-région sont en outre fréquentes, limitant ainsi sérieusement le montant réel de la subvention pour l'utilisateur final à qui, elle est en particulier destinée.

### 5.1.3. La transparence dans la distribution des intrants subventionnés

**Les dispositions prises pour la distribution des intrants sont les suivantes :** des notifications sont envoyées aux opérateurs et des circulaires sont transmises aux gouverneurs, aux préfets et aux sous-préfets pour l'installation des commissions locales de distribution.

Cependant, les questions de transparence sont identifiées à deux niveaux. Il y a le problème de transparence au niveau central (MAER) par rapport aux différents protagonistes et aux destinataires des subventions de semences et d'engrais. D'une part, les modalités de choix des opérateurs bénéficiaires de notification ne sont pas toujours clairement affichées et d'autre part, la liste des bénéficiaires appelés « gros producteurs » qui

cachent des responsables politiques, des marabouts et hauts fonctionnaires dont les dotations ne sont pas forcément destinées aux champs. En outre, le problème est souvent évoqué par les agriculteurs dans les commissions locales. Sur ce dernier point les autorités locales devraient pouvoir jouer un rôle important pour plus de transparence et d'équité dans la distribution des intrants. Paradoxalement, le problème ne devrait pas se poser car toutes les organisations de producteurs, les élus, les autorités administratives, la société civile sont représentés dans les commissions. « Si chacun joue son rôle, il y aura de la transparence ». Le second niveau est souvent lié à l'absence des représentants des producteurs au niveau des commissions du fait de problèmes de prise en charge de leur déplacement. Par conséquent, du fait de l'absence de transparence, on peut noter :

- a) les quantités déclarées par les opérateurs ne coïncident pas avec les stocks disponibles. En conséquence, ils proposent aux bénéficiaires des transactions financières qui remplacent souvent la fourniture de semences aux producteurs ;
- b) Du fait de la qualité des semences (tout venant) et des difficultés de trouver des ressources pour payer au comptant la partie à la charge du producteur, beaucoup de producteurs vont négocier avec les opérateurs et recevoir en numéraire, une partie de la subvention ;
- c) Il arrive souvent que des commerçants et autres leaders locaux préfinancent les producteurs pour leur permettre d'avoir la somme nécessaire pour l'achat des semences subventionnées et deviennent ainsi les destinataires finaux de ces semences.

#### **5.1.4. La disponibilité d'intrants subventionnés en quantité suffisante, en qualité et au moment opportun**

Les subventions n'ont pas réussi à couvrir les besoins des paysans, et créent des problèmes au moment du partage. L'Etat a consacré en 2015 près de 12 milliards de francs CFA, montant qui n'a pas changé durant ces trois dernières années, pour subventionner l'achat des semences distribuées aux paysans, sans compter les 5 milliards consacrés à

l'acquisition du matériel. Le constat est que malgré ces subventions en matériel, le monde rural est encore sous-équipé.

Outre l'insuffisance des quantités d'intrants agricoles subventionnés, leur qualité et leur disponibilité au moment opportun posent également de sérieux problèmes. En effet, les principales difficultés notées sont liées, entre autres, à la mauvaise qualité des semences, le retard dans la distribution des semences et autres intrants subventionnés, les coûts encore élevés des semences certifiées, la mauvaise organisation des commissions chargées de la distribution des semences et autres intrants ainsi que les problèmes de commercialisation.

Malgré tous les problèmes liés à la qualité des semences, l'Etat continue de payer des semences « tout venant » avec des résultats désastreux pour les producteurs. De plus, il existe un biais en faveur de ces semences car l'Etat a tendance à privilégier les opérateurs dans ce segment au détriment des producteurs de semences certifiées qui rencontrent de nombreuses difficultés à être payés, et ont des problèmes pour financer la commercialisation. Ceci favorise la vente de ces semences dans les circuits informels et à de faibles prix.

#### **5.1.5. Le trafic d'intrants vers les pays limitrophes**

**Le trafic d'intrants subventionnés vers les pays limitrophes** contribue à une déperdition des ressources publiques. L'absence d'un système d'information et la difficulté de retracer la trajectoire des intrants distribués compliquent la limitation des fuites constatées vers les pays voisins. Les intrants comme les semences d'arachide et l'engrais subventionnés par l'Etat sont en partie vendue dans les pays limitrophes (Gambie, Mali et Mauritanie). Donc l'Etat subventionne indirectement les pays de destination de ces intrants étant donné qu'une partie des prix est compensée par la subvention.

Ces pertes peuvent avoir plusieurs origines. D'après les représentants des commissions de distribution, les livraisons ne sont pas toujours conformes aux quantités déclarées. En plus ils enregistrent souvent des avaries dues à la qualité de l'emballage. Les pertes liées aux détournements ont souvent été occultées à cause de la sensibilité du

sujet. Chaque année, ce sont des tonnes d'engrais qui sont vendues à des immigrés gambiens, des commerçants de la Guinée Conakry, mais aussi à des « BaolBaol<sup>1</sup> » (originaires de la région de Diourbel). Par exemple, l'engrais subventionné par l'état du Sénégal est cédé au producteur à 6 750 FCFA par sac. Alors qu'avec l'engrais non subventionné, le sac de 50 kg est vendu au marché de Diaobé à 17 500 F.

Chaque année, l'Etat fait d'énormes efforts pour subventionner les intrants agricoles. Mais il est déplorable de constater que ces intrants sont aujourd'hui vendus en Guinée et en Gambie ; la fuite d'intrants vers ces pays reste préoccupante au regard des quantités concernées.

Malgré les tentatives de verrouillage du système de distribution, des malfaiteurs parviennent toujours à s'emparer d'importantes quantités d'engrais et d'urée qui sont revendues deux ou trois fois plus chères aux véritables producteurs Sénégalais.

---

**Photos 2 : semences d'arachide non décortiquées (haut) et décortiquées (bas) : souvent objet de trafic dans les marchés hebdomadaires ou dans les pays limitrophes**



## 5.2. Repenser les instruments de subventions

La gestion des subventions agricoles est marquée par de nombreux dysfonctionnements tels que : (i) la reconduction automatique des aides aux mêmes bénéficiaires ; (ii) le financement de filières peu rentables et de projets à faible intensité d'investissement; (iii) l'absence d'évaluation des aides et de contrôle des actions subventionnées ; (iv) la faible articulation entre le développement, la recherche et la formation etc.

Par ailleurs, il est important de comparer les effets des systèmes de subventions, notamment le système de prix garantis et celui de subventions sur les intrants. En effet, il existe une différence fondamentale entre ces deux systèmes. Les systèmes de prix garantis et les systèmes de subventions aux intrants et facteurs de production ont des effets d'ampleur différente sur la production agricole. L'ampleur relative de ces effets dépend de nombreux paramètres (type de matériel agricole utilisé, technologie, etc.) et il est nécessaire de connaître les niveaux respectifs de certains de ces paramètres pour pouvoir déterminer le ou les instruments dont l'impact sur la production est plus important ou plus faible.

En d'autres termes, la question du classement des différents types d'instruments de politique de subvention agricole selon l'ampleur de leurs effets sur la production reste une question empirique.

Une autre question qui prend tout son sens lorsque l'on compare les effets de systèmes de prix garantis et ceux de subvention aux intrants ou aux facteurs de production agricole, est de savoir à qui profite à terme le soutien consenti aux producteurs agricoles via les différents instruments envisagés jusqu'à présent ? On serait tenté de répondre rapidement : aux producteurs agricoles, puisque ce sont eux qui sont visés par les instruments mis en place. Mais une telle réponse serait partielle. A terme, les agriculteurs qui en bénéficient, ne conservent qu'une partie du soutien qui leur a été initialement octroyé, l'autre partie se dissipe, via l'ajustement de tous les marchés concernés, et profite à la fin à d'autres acteurs économiques comme les intermédiaires qui sont nombreux dans le circuit de commercialisation au Sénégal. Les systèmes de prix garantis ont agi directement sur les marchés des produits, tandis que les

<sup>1</sup> Commerçants du marché informel

systèmes de subvention aux intrants (semences et engrais) ont affecté d'abord les marchés des intrants et des facteurs. Ainsi les soutiens portés sur ces deux instruments ne se sont pas dissipés de la même manière aux travers des différents marchés concernés, et que la partie finalement conservée par les producteurs agricoles diffère d'un instrument à l'autre.

La plus ou moins grande partie des dépenses initiales de subvention de l'Etat qu'un instrument de politique est capable d'amener dans la poche des producteurs agricoles mesure l'efficacité de transfert de cet instrument.

Les différents instruments utilisés par l'Etat du Sénégal agissent de manière différente sur les combinaisons productives et donc sur le marché et, par suite, sur les prix des intrants et facteurs de production. De manière globale, les systèmes de prix garantis ont conduit les producteurs à augmenter leur volume de production mais sans favoriser un intrant ou un facteur de production

par rapport aux autres. L'impulsion donnée par les prix garantis se diffuse donc de manière globale sur tous les marchés des intrants et des facteurs via l'augmentation de la demande des agriculteurs sur ces marchés. Au contraire, les subventions aux intrants ou aux facteurs ont conduit les producteurs à accroître leur production, mais en favorisant l'utilisation d'intrants ou de facteurs subventionnés. L'impulsion donnée par les aides aux intrants ou aux facteurs s'est diffusée d'abord, et de manière plus marquée, au marché de l'intrant ou du facteur subventionné, puis aux marchés des autres intrants et facteurs. Ainsi, les prix garantis ont eu tendance à accroître de manière générale la demande et, par la suite, les prix de tous les intrants et facteurs. En revanche, la subvention à un intrant (semence ou engrais) a plutôt accru et plus fortement la demande et, par suite, le prix de cet intrant ou de ce facteur.

Des éclairages et des outils d'aide à la décision sont attendus de la recherche pour alimenter les options politiques et les stratégies de subvention.



# Conclusion Générale

*Plusieurs méthodes de subventions des intrants avec des coûts budgétaires élevés ont été testées. Le gouvernement ne peut pas continuer, surtout à long terme, à soutenir la subvention si elle ne s'accompagne pas d'une amélioration substantielle de la productivité et des rendements. « L'engrais, les semences et le matériel agricole sont des produits politiques. Le petit commerçant du coin, les membres des commissions de distribution, tout le monde est intéressé par les engrais et semences fournis par le gouvernement. Nous avons besoin d'un programme qui permet de fournir des intrants de qualité à des agriculteurs ciblés. C'est la transparence qui doit être la référence. Le coût de la subvention devient plus supportable pour le gouvernement, s'il est sûr que l'argent dépensé bénéficie véritablement aux agriculteurs. »*

**Des défis à relever : malgré de petites avancées, il existe encore de nombreuses contraintes à sa pérennité.** 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 a pour conséquence la réduction du nombre d'agriculteurs touchés.

Un autre défi concerne les capacités techniques et financières des commissions de distribution d'engrais et de semences à mettre en œuvre efficacement la distribution. Dans le passé, les engrais étaient distribués par des circuits gouvernementaux. La libéralisation a conduit à d'importantes interruptions dans la chaîne d'approvisionnement entre les vendeurs d'engrais et les producteurs. De plus, les opérateurs régionaux et locaux ont un accès limité aux crédits à des taux intéressants, nécessaires pour constituer leur stock. Ce qui fait que le marché de l'engrais a une structure oligopolistique.

Enfin, **certains ne voient pas d'un bon œil la mise en place de normes de transparence dans la distribution des intrants subventionnés**, notamment ceux qui tirent parti du système en détournant les engrais

et les semences de leurs destinataires. Des mesures sont parfois délibérément prises pour contrecarrer celles prises pour un bon ciblage.

**La mise en place de programmes de subvention entraîne des coûts administratifs**, liés à l'application et à la gestion des subventions par l'administration. Ces coûts peuvent être très élevés s'il s'agit de mettre en place de nouvelles mesures.

L'ampleur de ces coûts dépend pour l'essentiel du type et de la disponibilité des administrations déjà en place. Ils constituent des revenus pour les employés de l'administration, mais il peut aussi y avoir des déperditions au profit de particuliers et d'entreprises fournissant des installations de stockage et d'autres services nécessaires. Les coûts administratifs sont financés dans une large mesure par les contribuables, comme c'est le cas des salaires des fonctionnaires. Les fournisseurs d'intrants (surtout pour l'engrais) sont chargés de la distribution. Alors, les coûts sont dans un premier temps supportés par eux, mais peuvent être répercutés sur les producteurs à travers une hausse des prix des produits fournis à l'Etat.

**L'ampleur des coûts administratifs dépend d'une série de facteurs, souvent de caractère institutionnel.**

Il s'agit notamment, de la taille et de l'efficacité du réseau existant d'octroi des aides à l'agriculture, de sa capacité à assurer des missions nouvelles, de la possibilité de faire appel à des offices de produits ou des organismes analogues pour prendre en charge l'application et la gestion de mesures de distribution par produit, de la qualité et du champ de couverture des sources statistiques sur la production et le revenu agricole, de l'existence des structures de communication nécessaires pour faire connaître les conditions d'application des programmes de subvention afin d'en assurer la transparence, de la possibilité de mettre en œuvre un contrôle efficace, de l'expérience de l'administration vis-à-vis de l'association d'entreprises privées à certaines missions relevant de la gestion du programme et de la possibilité de recourir aux mécanismes nécessaires pour faire respecter les règles d'application du programme.

# Bibliographie

---

**Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), 2011.** SENEGAL - Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal 2011.

**Casswell N., 1984,** Autopsie de l'ONCAD. La politique arachidier au Sénégal : 1960-1980. Revue politique africaine, numero 14, juin 1984, « *Les Paysans et le pouvoir en Afrique* » <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/014039.pdf>. Pages 39-73.

**CEDEAO, 2008,** Règlement C/REG.4/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO.

**Gouvernement du Sénégal, 1997,** Décret n° 97-602 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées au Sénégal

**Gouvernement du Sénégal, 1997,** Décret n° 97-603 portant création du comité national consultatif des semences et plants

**Gouvernement du Sénégal, 1997,** Décret n° 97-616 du 17 juin 1997 portant réglementation de la production, de la certification et du commerce des semences et plants

**IPAR, 2015.** Traçabilité et impact des subventions agricoles, Dakar. 74 pages.

**IPAR-IRES, 2015.** Enquête diagnostic budgétaire et traçabilité des subventions agricoles, 32 pages.

**Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural, 2015.** Revue conjointe du secteur agricole (MAER/RCSA, 2015).

**Mas J. B., 1964,** Le rôle de l'arachide dans la croissance économique du Sénégal. Dakar, Ministère du Plan et du Développement.

**Morris, M., Kelly, V., Kopicki, R., Byerlee, D. 2007.** Fertilizer Use in African Agriculture: Lessons Learned and Good Practice Guidelines. Directions in Development Series. Agriculture and Rural Development. Washington, D.C.: World Bank.

**OMC, 2006,** Rapport sur le commerce mondial, Lausanne

**USAID/PCE, 2011,** Analyse de la filière engrais au Sénégal et de son évolution sur la période 2000 à 2010





L'IPAR est un espace de réflexion, de dialogue et de proposition pour des politiques agricoles et rurales concertées au Sénégal et dans la région ouest-africaine. L'initiative a été suscitée par des spécialistes de l'agriculture et du monde rural qui appuyaient déjà les organisations paysannes et qui étaient intéressés par la création d'espaces permanents de réflexion prospective et stratégique.

Les missions de l'IPAR s'articulent autour de trois axes majeurs :

- la recherche,
- le renforcement de capacités et
- l'animation d'espaces d'échanges et de débats.

## Notre vision

Être une institution d'analyse stratégique et prospective capable d'influencer, au niveau national et sous-régional, les politiques publiques dans le secteur agricole et rural, ainsi que les processus de transformations économiques et sociales.

## Notre mission

Contribuer au processus de développement économique et social du Sénégal et de la sous-région par la création d'un espace d'échanges et de débat adossé sur une recherche stratégique et prospective rigoureuse, connectée aux préoccupations des décideurs et des populations à la base.

## Nos principaux domaines d'intervention :

- (i) démographie,
- (ii) emploi et les migrations,
- (iii) performances de l'agriculture,
- (iv) foncier et la gestion des ressources naturelles,
- (v) politiques publiques,
- (vi) objectifs de développement durable,
- (vii) renforcement de capacités et la mise en débats.





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](mailto:ipar@ipar.sn) - [www.ipar.sn](http://www.ipar.sn)