



Forum mondial sur l'agriculture

29 et 30 novembre 2010

Politiques publiques au service du
développement agricole, de la réduction
de la pauvreté et de la sécurité
alimentaire

Siège de l'OCDE, Paris

**Proposition de
méthodologie pour
mesurer les dépenses
publiques favorisant le
développement du
secteur alimentaire et
agricole et application au
cas de l'Ouganda**

KOMOROWSKA Joanna, OCDE
Joanna.KOMOROWSKA@oecd.org



TABLE DES MATIERES

PROPOSITION DE METHODOLOGIE POUR MESURER LES DEPENSES PUBLIQUES FAVORISANT LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR ALIMENTAIRE ET AGRICOLE ET APPLICATION AU CAS DE L'UGANDA.....	5
1. Introduction.....	5
2. Méthodologie.....	7
2.1. Domaine couvert.....	7
2.2. Classification proposée et ventilation.....	8
2.3. Couverture exhaustive des institutions, des niveaux d'administration et des instruments de financement.....	10
2.4. Transferts budgétaires et manque à gagner budgétaire.....	11
2.5. Correspondance entre l'aide et les dépenses nationales.....	11
2.6. Types d'aide extérieure.....	14
2.7. Planification budgétaire et dépenses effectives.....	15
2.8. Traitement des coûts d'administration des politiques.....	15
2.9. Traitement des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes.....	15
2.10. Analyse des dépenses publiques.....	16
3. Classification du soutien au secteur alimentaire et agricole : étude de cas sur l'Ouganda.....	16
3.1. Motivation et domaine couvert.....	16
3.2. Agriculture, pauvreté et dépenses publiques en Ouganda.....	17
3.3. Évolution générale des dépenses publiques favorables à l'agriculture en Ouganda.....	18
3.4. Composition des dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole en Ouganda.....	21
3.5. Rôle de l'aide dans les dépenses publiques liées à l'agriculture en Ouganda.....	25
3.6. Analyse des dépenses publiques.....	28
4. Conclusions.....	30
BIBLIOGRAPHIE.....	32
ANNEXE.....	34

Tableaux

Tableau 1. Catégories du Système de notification des pays créanciers (SNPC) spécifiquement liées à l'agriculture.....	13
Tableau 2. Agriculture et pauvreté en Ouganda, 2008.....	17
Tableau 3. Dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole en Ouganda.....	22
Tableau 4. Budget approuvé et dépenses effectives relevant du PMA, de 2001/02 à 2003/04.....	29
Tableau A1. Secteurs et codes-objet du système de notification des pays créanciers (SNPC) pouvant être liés à l'agriculture.....	34

Figures

Graphique 1. Dépenses publiques consacrées à l'agriculture en Afrique subsaharienne, en 2006	6
Graphique 2. Correspondance entre l'aide et les dépenses nationales	11
Graphique 3. Poids relatif de l'agriculture en % du PIB et PIB par habitant en Ouganda, 1980-2008.....	17
Graphique 4. Soutien à l'agriculture en proportion des dépenses publiques totales : dépenses relevant du PMA et dépenses spécifiques à l'agriculture, budgets approuvés, de 2001/02 à 2008/09	20
Graphique 5. Soutien à l'agriculture en proportion des dépenses publiques totales : dépenses relevant du PMA et dépenses spécifiques à l'agriculture, dépenses effectives, de 2001/02 à 2005/06	21
Graphique 6. Composition des dépenses spécifiques à l'agriculture en Ouganda, moyenne entre 2005/06 et 2007/08	23
Graphique 7. Composition des dépenses favorables à l'agriculture en Ouganda, moyenne entre 2005/06 et 2007/08	24
Graphique 8. Poids relatif de l'agriculture dans les engagements et les versements des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) en Ouganda, 2000-2008 (mn USD)	26
Graphique 9. Engagements et versements des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) liés à l'agriculture en Ouganda, 2000-2008 (mn USD)	27
Graphique 10. Part moyenne de l'aide dans les dépenses totales en Ouganda, de 2005/06 à 2007/08 (Mds UGX)	28

Encadrés

Encadré 1. Proposition de classification des dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole.....	9
--	---

PROPOSITION DE METHODOLOGIE POUR MESURER LES DEPENSES PUBLIQUES FAVORISANT LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR ALIMENTAIRE ET AGRICOLE ET APPLICATION AU CAS DE L'OUGANDA

Résumé

Dans ce document, nous proposons une méthodologie pour mesurer de manière systématique les dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole. Cette méthodologie a été élaborée dans le contexte du projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA) mené conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui sera mis en œuvre progressivement dans un nombre croissant de pays africains. La méthodologie proposée repose sur l'approche adoptée par l'OCDE pour mesurer le soutien budgétaire apporté au secteur agricole, et l'adapte aux spécificités des pays africains et des autres pays en développement.

La classification proposée vise à présenter plus clairement les arbitrages qui ont été et qui sont faits par les gouvernements et les donateurs entre priorités en matière de dépenses. Le principe qui sous-tend le système proposé consiste à classer les dépenses en fonction de leurs caractéristiques économiques. Cela devrait faciliter ensuite l'analyse de la mesure dans laquelle les dépenses et les investissements correspondent aux objectifs des pouvoirs publics nationaux, qu'il s'agisse d'une analyse qualitative fondée sur la compréhension du mode de fonctionnement des programmes, ou d'une analyse quantitative (faisant appel à des études économétriques et des modèles de simulation) pour laquelle les données sous-jacentes constitueraient un apport important. L'application de cette méthodologie est illustrée par une étude de cas relative à l'Ouganda.

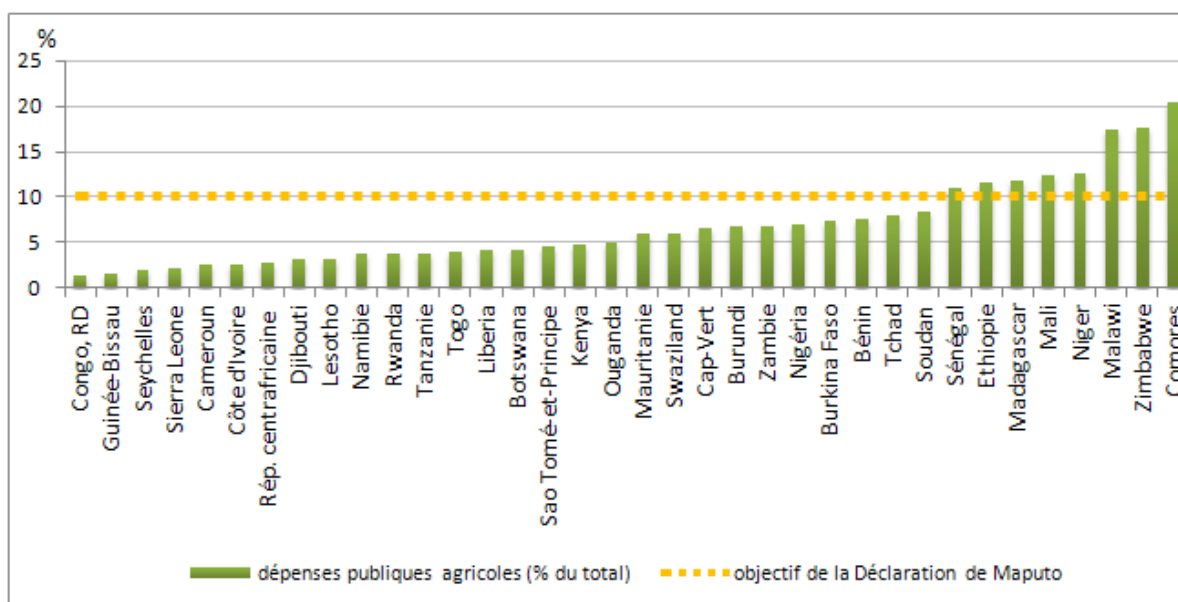
1. Introduction

1. Les gouvernements africains manquent souvent d'informations structurées qui leur permettraient d'analyser de manière systématiques l'efficacité des dépenses relatives aux secteurs de l'alimentation et de l'agriculture. Ils sont conscients de la nécessité de produire ces informations de manière régulière, afin de pouvoir faire des choix rationnels fondés sur des données probantes en matière d'action publique, et savent pertinemment que l'élaboration d'indicateurs adaptés est un préalable important à l'analyse des politiques publiques et à l'efficacité de la procédure budgétaire (SPAAA, 2010b).

2. La nécessité de combler ces déficits d'informations est particulièrement importante compte tenu de la prise de conscience grandissante du rôle que doit jouer le secteur agricole dans l'augmentation des revenus, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire (qui transparaît dans l'édition 2008 du *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale), ainsi que des divers engagements politiques qui ont découlé de ce changement de conception de l'action publique. Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) créé en 2003 par l'Union africaine (UA) prévoit notamment un objectif de croissance agricole de 6 pour cent, tandis que dans la Déclaration de Maputo de 2003, les membres de l'UA sont convenus d'allouer chaque année au moins 10 pour cent de leurs budgets nationaux au développement agricole et rural. À l'heure où l'aide et les ressources nationales consacrées à l'agriculture augmentent, il importe de mettre en place des systèmes de suivi de l'efficacité des différents types de dépenses.

3. La plupart des études disponibles sur les dépenses publiques consacrées à l'agriculture en Afrique sont axées exclusivement sur les investissements réalisés par les organismes publics à vocation spécifiquement agricole, tels que les ministères de l'agriculture. Le Graphique 1 présente les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture dans 36 pays d'Afrique subsaharienne. La plupart des pays se situent en deçà de l'objectif de 10 pour cent prévu par la Déclaration de Maputo, puisque huit d'entre eux seulement consacrent plus de 10 pour cent de leurs ressources à l'agriculture. Néanmoins, la Déclaration de Maputo ne fait pas référence uniquement aux dépenses spécifiques à l'agriculture, et reconnaît l'importance des dépenses relatives au développement rural en général. De même, la méthodologie proposée dans ce document tient compte du fait que nombre de dépenses cruciales pour le développement agricole peuvent ne pas être spécifiques à l'agriculture et revêtir un caractère plus général, telles que les investissements en infrastructures rurales. L'adoption d'une définition plus large suppose de passer en revue les dépenses de *tous* les organismes publics susceptibles de prendre des mesures favorables à l'agriculture, qu'elles soient spécifiques à ce secteur ou de nature plus générale, comme les dépenses de développement rural. Si toutes les mesures pertinentes étaient prises en compte, le panorama des dépenses publiques qui ressort du Graphique 1 pourrait être très différent. Le poids relatif des dépenses spécifiques à l'agriculture et des dépenses favorables à l'agriculture en général est illustré à l'aide d'informations tirées du Plan de modernisation de l'agriculture (PMA) de l'Ouganda, qui tient compte de ces deux dimensions.

Graphique 1. Dépenses publiques consacrées à l'agriculture en Afrique subsaharienne, en 2006



Source : PDDAA (2009).

4. La composition des dépenses publiques favorables à l'agriculture est tout aussi importante, sinon plus, que leur niveau total. Il peut y avoir des arbitrages entre différentes catégories de dépenses (par exemple entre des dépenses d'infrastructures rurales et des subventions à l'achat de semences et d'engrais) et des complémentarités (par exemple entre des dépenses consacrées aux services de vulgarisation et à la mise en place d'infrastructures qui permettraient aux agriculteurs d'amener leur production sur le marché). Les indicateurs des dépenses publiques proposés ici visent à rendre compte à la fois du niveau et de la composition des dépenses favorisant le développement du secteur alimentaire et agricole, et à établir un lien entre la répartition de l'aide et les dépenses nationales. Cela devrait permettre de déterminer plus aisément si les ressources sont affectées aux secteurs prioritaires, si elles satisfont les besoins d'investissement, et si elles correspondent aux objectifs de l'action publique. Globalement, ils

devraient aussi indiquer si la répartition de l'aide concorde avec les priorités nationales. L'étude de cas de l'Ouganda illustre certains de ces points.

5. La méthodologie présentée dans ce document a été élaborée dans le contexte d'un projet plus vaste, qui vise à améliorer le suivi des politiques agricoles en Afrique. Le projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA) est une initiative conjointe de la FAO et de l'OCDE, financée par la Fondation Bill et Melinda Gates, qui vise à aider les décideurs et les autres parties prenantes d'Afrique à faire en sorte que les politiques et les investissements apportent le soutien nécessaire au développement agricole, à l'utilisation durable des ressources naturelles et au renforcement de la sécurité alimentaire (SPAAA, 2010a). Ce projet est destiné à promouvoir une prise de décision plus éclairée aux niveaux national, régional et panafricain, et à contribuer ainsi au Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Une version préliminaire de méthodologie du SPAAA est disponible sur le site Internet du projet (SPAAA, 2010b). La méthodologie complète du SPAAA propose des indicateurs dans trois grands domaines : les incitations et désincitations résultant des prix qui s'exercent sur les agents économiques dans le secteur alimentaire et agricole, les dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole, et un ensemble d'indicateurs de développement complémentaire. La partie « Méthodologie » ci-après repose sur des éléments tirés de cette version préliminaire et constitue donc une ébauche restant à finaliser, qui est présentée pour examen et devra être améliorée et révisée.

6. Généralement, une analyse approfondie des dépenses publiques exige une étroite collaboration avec les gouvernements, destinée à cerner l'ensemble des mesures favorables à l'agriculture et à réunir les données nécessaires. Le projet SPAAA n'en est qu'au début de sa mise en œuvre, et cette étude de cas repose sur des sources de données secondaires, de sorte que les données présentent un certain nombre de limites, qui sont signalées dans le texte. L'objet de cette étude de cas est de cerner les résultats auxquels il est possible de parvenir dans le cadre proposé, et d'obtenir des commentaires et des réactions.

7. Ce document est structuré de la manière suivante. La partie 2 expose la méthodologie employée pour mesurer les dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole. La partie 3 présente une application de cette méthodologie à une étude de cas sur l'Ouganda. La partie 4 conclut le document.

2. Méthodologie

2.1. Domaine couvert

8. La méthodologie définie vise à appréhender la totalité des dépenses publiques favorisant le développement du secteur alimentaire et agricole. Cela recouvre les dépenses financées par les budgets nationaux, qu'il s'agisse des administrations centrale ou régionales, indépendamment du ministère qui met en œuvre la politique considérée, et l'aide extérieure, qu'elle passe par les administrations publiques du pays considéré ou par des projets spécifiques menés par des organisations internationales ou des organisations non gouvernementales (ONG).

9. Nous nous intéressons essentiellement au secteur alimentaire et agricole, mais dans certains pays, la sylviculture et la pêche peuvent constituer une composante importante des activités rurales et peuvent également être incluses dans le périmètre du projet si les partenaires nationaux le souhaitent. Néanmoins, elles seront traitées en dehors de la classification proposée, afin d'assurer la comparabilité des données entre pays.

10. Notre objectif est d'appréhender toutes les dépenses publiques exécutées dans les zones rurales, car elles peuvent jouer un rôle important dans le développement du secteur agricole, même si elles ne sont pas spécifiques à ce secteur. Ces dernières informations permettront également d'obtenir une vue

d'ensemble du cadre d'action publique du pays considéré, et de déterminer si les dépenses de soutien sont biaisées en faveur ou au détriment des zones rurales dans des domaines importants tels que les infrastructures, la santé et l'enseignement.

11. Il convient de noter que dans le cadre du PDDAA, les pays africains doivent rendre compte de leurs dépenses suivant la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) des Nations Unies. Celle-ci établit une distinction générale entre l'agriculture, la pêche et la sylviculture. La classification proposée ici est compatible avec la CFAP au sens où nous établissons également une distinction entre l'agriculture, la pêche et la sylviculture, tandis que nos catégories permettent de calculer les dépenses relatives à l'agriculture selon la définition de la CFAP, tout en permettant une ventilation plus précise des dépenses pour ces différents totaux¹.

2.2. Classification proposée et ventilation

12. De nombreuses dépenses essentielles pour le développement agricole, au sens où elles sont susceptibles de repousser la frontière de production, peuvent ne pas être spécifiques à l'agriculture et entrer dans d'autres catégories. En outre, le soutien apporté peut se décliner suivant des modalités diverses. Le soutien aux producteurs agricoles peut prendre la forme d'une réduction des prix des intrants (telle qu'une subvention à l'achat d'engrais), d'une participation aux coûts pour le capital fixe (tel que le matériel agricole), d'un manque à gagner budgétaire pour l'État (avantages fiscaux), du remboursement d'une taxe ou d'une redevance, ou encore de services en nature (tels que des services de vulgarisation). De manière plus générale, le soutien spécifique au secteur agricole peut passer par des dépenses consacrées à l'enseignement agricole, à la recherche, à la commercialisation de biens agricoles, à l'irrigation, etc. Certaines mesures bénéficiant à l'agriculture peuvent même revêtir un caractère encore plus général, telles que les dépenses affectées aux infrastructures, à l'enseignement en milieu rural ou à la santé en milieu rural. Bien que ces dernières ne soient pas spécifiques au secteur agricole, elles peuvent jouer en sa faveur. Afin de cerner l'ensemble des dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole, nous proposons la ventilation suivante :

- i) Une distinction générale entre les dépenses spécifiques à l'agriculture, les dépenses favorables à l'agriculture et les dépenses non agricoles.
- ii) Dans la catégorie des dépenses spécifiques à l'agriculture, une distinction entre le soutien aux producteurs et autres agents économiques de la chaîne de valeur ajoutée, et le soutien général au secteur. Les agents économiques de la chaîne de valeur ajoutée sont les agriculteurs (producteurs), les fournisseurs d'intrants, les transformateurs, les consommateurs, les commerçants et les transporteurs.

13. Cette classification détaillée des formes de soutien est conforme au principe de l'OCDE selon lequel les politiques publiques sont classées en fonction de leurs caractéristiques économiques, c'est-à-dire suivant la façon dont elles sont mises en œuvre, sachant que cette classification constitue la base à partir de laquelle est ensuite approfondie l'analyse des politiques publiques (OCDE, 2008). Il convient cependant que les différentes catégories soient définies de manière à refléter les types de politiques appliquées dans les pays africains. De même, les catégories proposées dans l'Encadré 1 ont été élaborées sur la base de l'expérience de différents organismes, dont la FAO (voir par exemple FAO, 2006), travaillant sur la

¹ Il est intéressant de noter que la Déclaration de Maputo appelle à réaliser des investissements dans l'agriculture qui correspondent à une définition plus large que celle retenue dans la CFAP, alors que c'est généralement cette classification qui est utilisée pour évaluer les progrès accomplis vers la réalisation de cet objectif. Une classification plus large pourrait permettre de surmonter en partie cette incohérence, dans la mesure où elle pourrait fournir non seulement des informations sur les dépenses relatives à l'agriculture au sens de la CFAP, mais aussi sur les dépenses de soutien à l'agriculture dans une acception plus générale.

question des dépenses publiques dans les pays en développement (pour un tour d'horizon complet, voir SPAAA, 2010c). Par ailleurs, à partir de l'expérience de l'OCDE, nous nous proposons dans cette classification d'établir une distinction, dans la mesure du possible, entre les politiques qui débouchent sur des biens privés et celles dont résultent des biens publics, compte tenu de leurs effets économiques différents.

Encadré 1. Proposition de classification des dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole

I. Politiques spécifiques à l'agriculture.

1.1. Paiements aux agents du secteur agroalimentaire

A. Paiements aux producteurs

Subventions à la production et paiements aux agriculteurs passant par des projets de développement

Subventions aux intrants :

- intrants variables
 - semences
 - engrais
 - énergie
 - crédit
 - autres
- capital
 - matériel et outillage
 - irrigation sur l'exploitation
 - autres infrastructures de base sur l'exploitation
- services utilisés sur l'exploitation
 - lutte contre les ravageurs et les maladies/services vétérinaires
 - formation sur l'exploitation, assistance technique, vulgarisation etc.
 - autres

Soutien au revenu

Autres

B. Paiements aux consommateurs

- aide alimentaire
- transferts en espèces
- programmes d'alimentation scolaire
- autres

C. Paiements aux fournisseurs d'intrants

D. Paiements aux transformateurs

E. Paiements aux commerçants

F. Paiements aux transporteurs

1.2. Soutien général au secteur

Recherche agricole

Assistance technique

Formation

<p>Vulgarisation/transfert de technologie</p> <p>Inspection (productions animales et végétales)</p> <p>Infrastructures</p> <ul style="list-style-type: none"> • routes • infrastructures d'irrigation hors de l'exploitation <p>Stockage, y compris public</p> <p>Commercialisation</p> <p>Autres</p> <p>II. Politiques favorables à l'agriculture</p> <p>Éducation en milieu rural</p> <p>Santé en milieu rural</p> <p>Infrastructures rurales</p> <ul style="list-style-type: none"> • routes • eau • télécommunications • énergie • autres
--

14. La classification proposée sera utilisée pour ventiler par catégorie toutes les dépenses publiques, indépendamment de leur source de financement (budget national ou aide extérieure). Néanmoins, lors de la classification des dépenses dans ces différentes catégories, le mode de financement de chacune d'elles sera précisé (financement sur budget exclusivement, financement par les donateurs exclusivement, ou cofinancement, avec les parts respectives des deux sources indiquées). De même seront fournies des informations sur les produits agricoles permettant de distinguer les programmes suivant que le soutien apporté concerne un seul produit, un groupe de produits ou l'ensemble des produits.

15. Les dépenses spécifiques au secteur agricole et les dépenses favorables à ce secteur seront analysées par rapport aux dépenses non agricoles. Cela permettra de cerner l'importance du secteur agricole dans l'ensemble des dépenses publiques, et d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation de l'objectif de 10 pour cent prévu par la Déclaration de Maputo. De plus, l'inclusion des dépenses rurales dans la catégorie des dépenses « favorables à l'agriculture » devrait montrer dans quelle mesure les dépenses d'infrastructures, de santé et d'éducation sont biaisées en faveur ou au détriment des zones rurales, étant donné que les dépenses rurales seront comparées aux dépenses globales dans ces catégories.

16. Les secteurs de la pêche et de la sylviculture seront traités en dehors de la classification proposée, afin d'assurer la comparabilité des indicateurs entre pays. Une classification similaire est proposée pour les politiques spécifiques à ces secteurs (pour en savoir plus, voir SPAAA, 2010b). Il convient de noter que nous sommes uniquement intéressés par les aspects de la sylviculture qui sont liés à l'alimentation.

2.3. Couverture exhaustive des institutions, des niveaux d'administration et des instruments de financement

17. Il est important d'identifier toutes les dépenses budgétaires favorables au secteur alimentaire et agricole, indépendamment de leur source de financement (fonds nationaux ou aide extérieure). Tous les financements passant par des institutions publiques devraient être pris en considération, étant donné que la mise en œuvre et le financement de certaines mesures ne relèvent pas du domaine de compétence des ministères de l'agriculture. Par ailleurs, les financements provenant de tous les niveaux d'administration

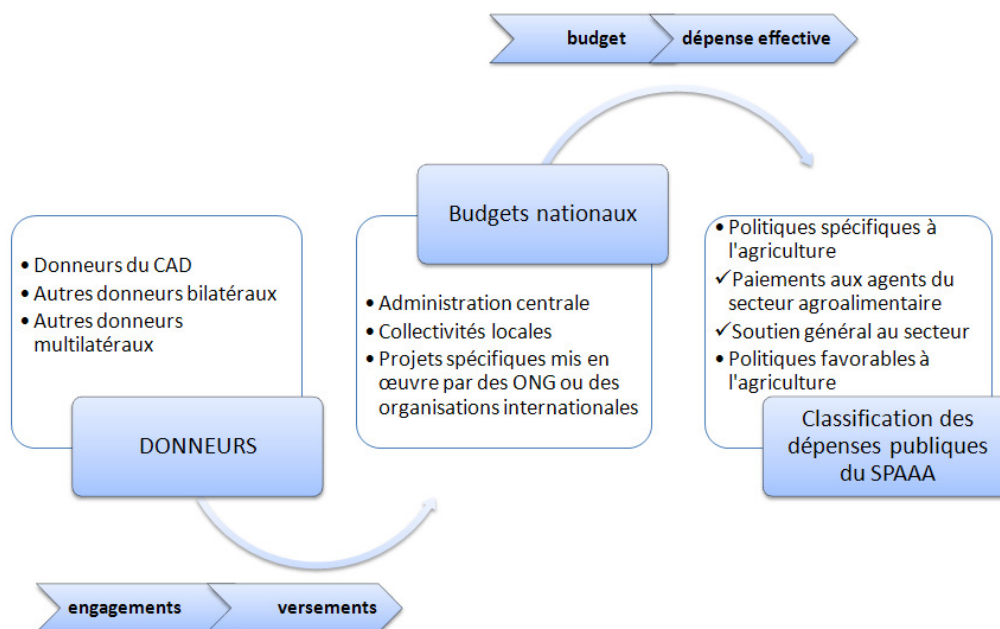
devraient être pris en considération, sachant que nombre de politiques pertinentes peuvent être financées à différents niveaux (administration centrale, État fédéré, district, région). Enfin, tous les instruments de financement public devraient être pris en compte, qu'ils entrent dans le périmètre du budget ordinaire ou qu'ils constituent une composante de fonds hors budget qui ne font pas partie du budget ordinaire national, mais sont utilisés pour la mise en œuvre de programmes spécifiques.

2.4. Transferts budgétaires et manque à gagner budgétaire

18. Les transferts en faveur du développement du secteur alimentaire et agricole peuvent prendre deux formes : des transferts budgétaires effectifs (tels que les subventions à la production) et un manque à gagner budgétaire pour les administrations publiques (correspondant par exemple à des avantages fiscaux). Ces deux types de transferts devraient être pris en compte dans les calculs.

2.5. Correspondance entre l'aide et les dépenses nationales

Graphique 2. Correspondance entre l'aide et les dépenses nationales



19. Pour pouvoir appréhender l'ensemble des dépenses relatives au secteur agroalimentaire, il faut prendre en compte les informations sur l'aide extérieure. L'aide entrant dans le périmètre de ce projet peut prendre des formes diverses, et nous devons veiller à ce que toutes soient prises en considération.

20. Le Graphique 2 présente sous forme schématique la correspondance entre l'aide et les dépenses nationales. Premièrement, tous les donateurs doivent être identifiés. Il peut s'agir de « donateurs bilatéraux », lorsque l'aide considérée est fournie par un seul pays au pays bénéficiaire considéré, ou de « donateurs multilatéraux », lorsque l'aide est apportée par plusieurs pays (comme dans le cas de la Commission européenne), ou encore d'organisations internationales ou d'ONG internationales apportant leur soutien dans le cadre de projets. Nous établissons une distinction entre les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) et les autres, compte tenu des sources de données disponibles. Les informations sur les premiers seront tirées de la base de données du Système de notification des pays créanciers (SNPC)

de l'OCDE, tandis que les données relatives aux seconds devront être réunies sur la base des informations fournies par le bénéficiaire considéré sur ses sources d'aide extérieure².

21. Dans un second temps, nous distinguerons, dans la mesure du possible, les engagements et les versements, en utilisant ces derniers pour établir la correspondance entre l'aide et le budget du bénéficiaire. Il est important de se rappeler que les engagements reflètent les programmes et les changements de politique des donateurs, et fournissent donc des indications sur les futurs flux financiers, tandis que les versements fournissent des infirmations sur les dépenses effectives. En conséquence, les engagements et les versements ne sont pas directement comparables pour la même année, dans la mesure où les engagements correspondant à une année donnée se traduiront par des versements sur plusieurs années consécutives.

22. Nous devons ensuite identifier les canaux par lesquels l'aide est fournie : à l'administration centrale, aux collectivités locales ou aux projets spécifiques mis en œuvre par des ONG, des organisations internationales ou d'autres institutions. Ces informations seront ensuite mises en regard des budgets publiés par les institutions bénéficiaires. Il est important de noter que nous distinguerons les trois canaux susmentionnés uniquement au niveau global, afin d'avoir une vue d'ensemble de l'importance de chacun de ces canaux dans les apports d'aide. Lors de la ventilation des mesures de soutien entre les catégories proposées dans l'Encadré 1, nous nous attacherons exclusivement aux dépenses publiques, et nous ne prendrons donc en considération que les programmes d'aide qui passent par les administrations publiques.

23. L'enregistrement des flux d'aide à chaque étape de leur distribution, c'est-à-dire aux stades des engagements des donateurs, de leurs versements, des dotations budgétaires des bénéficiaires puis de leurs dépenses effectives, permettra d'obtenir une multitude d'informations précieuses. Cela permettra d'avoir une idée plus précise de l'efficacité avec laquelle les donateurs traduisent leurs engagements en versements de fonds. Cela montrera dans quelle mesure l'aide est apportée dans un but spécifique ou sous la forme d'une assistance financière à caractère général versée au budget. Enfin, il sera possible de voir quelle proportion de l'aide a été effectivement dépensée par rapport au budget prévu.

24. La base de données du SNPC offre des informations sur l'aide par « secteur » et par « code-objet » (c'est-à-dire par sous-secteur). Le tableau suivant présente toutes les catégories spécifiquement liées à l'agriculture. Néanmoins, il existe de nombreux autres secteurs ou codes-objet qui peuvent être liés à l'agriculture et qu'il faudra examiner. Ainsi, le soutien budgétaire général, une fois intégré dans les budgets nationaux des pays en développement, contribuera au développement du secteur agricole. Les montants correspondant à l'agriculture ne peuvent être précisément indiqués, étant donné que le soutien apporté revêt un caractère général, et qu'aucune utilisation précise n'est indiquée, même s'il peut aller de pair avec diverses clauses d'exclusion ou accords concernant la stratégie de développement du gouvernement, et ces montants peuvent inclure des engagements en faveur du développement de l'agriculture. Les montants exacts relatifs à l'agriculture doivent donc être cernés au niveau du pays considéré, par le biais d'une analyse des comptes publics.

² Les membres du CAD sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Les donateurs multilatéraux inclus dans la base de données du SNPC sont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), et d'autres organismes des Nations unies.

**Tableau 1. Catégories du Système de notification des pays créanciers (SNPC)
spécifiquement liées à l'agriculture**

Code-objet	Description	Notes sur la couverture
31110	Politique agricole et gestion administrative	Politique agricole, planification et programmes ; aide aux ministères de l'agriculture ; renforcement des capacités institutionnelles et conseils ; activités d'agriculture non spécifiées.
31120	Développement agricole	Projets intégrés ; développement d'exploitations agricoles.
31130	Ressources en terres cultivables	Y compris la lutte contre la dégradation des sols ; amélioration des sols ; drainage des zones inondées ; dessalage des sols ; études des terrains agricoles ; remise en état des sols ; lutte contre l'érosion, lutte contre la désertification.
31140	Ressources en eau à usage agricole	Irrigation, réservoirs, structures hydrauliques, exploitation de nappes phréatiques.
31150	Produits à usage agricole	Approvisionnement en semences, engrais, matériel et outillage agricoles.
31161	Production agricole	Y compris céréales (froment, riz, orge, maïs, seigle, avoine, millet, sorgho) ; horticulture ; légumes ; fruits et baies ; autres cultures annuelles et pluriannuelles.
31162	Production industrielle de récoltes/récoltes destinées à l'exportation	Y compris sucre ; café, cacao, thé ; oléagineux, graines, noix, amandes ; fibres ; tabac ; caoutchouc.
31163	Bétail	Toutes formes d'élevage ; aliments pour animaux.
31164	Réforme agraire	Y compris ajustement structurel dans le secteur agricole.
31165	Développement agricole alternatif	Projets afin de réduire les cultures illicites (drogue) à travers d'autres opportunités de marketing et production agricoles.
31166	Vulgarisation agricole	Formation agricole non formelle.
31181	Éducation et formation dans le domaine agricole	
31182	Recherche agronomique	Étude des espèces végétales, physiologie, ressources génétiques, écologie, taxonomie, lutte contre les maladies, biotechnologie agricole ; y compris recherche vétérinaire (dans les domaines génétiques et sanitaires, nutrition, physiologie).
31191	Services agricoles	Organisation et politiques des marchés ; transport et stockage ; établissements de réserves stratégiques.
31192	Protection des plantes et des récoltes, lutte antiacridienne	Y compris la protection intégrée des plantes, les activités de protection biologique des plantes, la fourniture et la gestion de substances agrochimiques, l'approvisionnement en pesticides ; politique et législation de la protection des plantes.
31193	Services financiers agricoles	Intermédiaires financiers du secteur agricole, y compris les plans de crédit ; assurance récoltes.
31194	Coopératives agricoles	Y compris les organisations d'agriculteurs.
31195	Services vétérinaires (bétail)	Santé des animaux, ressources génétiques et nutritives.

Source : base de données du SNPC.

25. Globalement, les secteurs suivants sont considérés comme des sources potentielles de soutien à l'agriculture :

- soutien budgétaire général
- politique commerciale et réglementations
- transports et entreposage
- aide alimentaire à des fins de développement (à l'exclusion de l'aide alimentaire d'urgence)
- développement rural
- agro-industries
- engrais (minéraux et chimiques)
- distribution d'eau et assainissement
- sylviculture
- pêche
- énergie
- santé
- éducation
- télécommunications
- concours fournis aux organisations non-gouvernementales.

26. Le Tableau A1 qui figure en annexe présente de manière exhaustive les secteurs et codes-objet susmentionnés. Dans ces secteurs particuliers, les éléments liés au secteur alimentaire et agricole seront inclus dans les calculs.

27. La structure de la base de données du SNPC est fondée sur l'objectif général de l'aide (d'où le nom de « code-objet ») et ne tient pas compte des différentes répercussions économiques que peuvent avoir les dépenses d'aide. Ainsi, les mesures de soutien relatives au développement agricole ainsi qu'aux terres et aux ressources en eau consisteront sans doute en une panoplie de subventions et de dépenses, dont certaines peuvent être considérées comme des biens publics, tandis que d'autres seront clairement des biens privés et auront donc des effets économiques très différents. En conséquence, les codes-objet du SNPC ne correspondent que partiellement à la classification proposée dans l'Encadré 1. Il faut ventiler plus finement les dépenses à l'aide d'informations sur les projets spécifiques considérés, pour établir la correspondance avec notre classification. Cette ventilation sera effectuée à partir des descriptifs de projets qui figurent dans la base de données du SNPC.

28. Les informations sur les donateurs non membres du CAD devront être collectées de façon plus ponctuelle. Pour chaque pays, les principaux donateurs non membres du CAD seront identifiés ainsi que les institutions qui versent les fonds. Nous contacterons ces institutions afin de déterminer si les données souhaitées sont disponibles.

29. La question des sources est examinée de manière plus approfondie dans la section consacrée aux données nécessaires et aux limites qu'elles présentent, à la fin de cette partie.

2.6. Types d'aide extérieure

30. L'aide apportée par les donateurs peut prendre la forme de dons ou de prêts. Il est important de faire la distinction entre ces deux types d'aide, dans la mesure où les prêts peuvent avoir des répercussions importantes sur l'économie, du fait du gonflement de la dette et de la charge du service de la dette. En

outre, les prêts à court terme destinés à financer les dépenses courantes ont des effets économiques nettement différents de ceux induits par les crédits à plus long terme consacrés à des projets d'investissement. La base de données du SNPC offre des informations sur les types de prêts ainsi que sur les délais de remboursement et les taux d'intérêt. Néanmoins, il arrive que les prêts ne soient pas remboursés dans un délai donné, ou pas remboursés du tout, ce qui contribue au gonflement de la dette. Dans certains cas, la dette peut être annulée en tout ou partie. En conséquence, on ignore a priori quelle proportion d'un montant donné de crédits constituera effectivement des prêts remboursés aux taux d'intérêt initialement définis, quelle proportion sera rééchelonnée, et quelle proportion se transformera de fait en dons. Ce type d'informations peut s'avérer très difficile à obtenir.

31. De manière générale, nous proposons de faire autant que possible la distinction entre prêts et dons en utilisant les informations disponibles dans la base de données du SNPC. Il faudrait également prendre en compte les conditions d'emprunt (taux d'intérêt, délai de remboursement, etc.) afin de surveiller les pressions pouvant être exercées par la dette sur le budget des administrations publiques. En outre, il faudra réunir des informations sur le niveau global des crédits, afin de calculer le poids relatif des prêts au secteur alimentaire et agricole dans l'ensemble des emprunts. Ce poids relatif sera utilisé ensuite pour estimer la part imputable au secteur alimentaire et agricole dans la dette globale et le service de cette dette (des informations sur ce dernier élément peuvent être obtenues auprès des organismes publics compétents).

2.7. Planification budgétaire et dépenses effectives

32. Dans l'idéal, il serait souhaitable de toujours calculer les dépenses publiques sur la base des montants effectivement dépensés. Il importera donc, dans toute la mesure du possible, de réunir des informations sur ces dépenses effectives. C'est seulement en cas d'indisponibilité de ces dernières que seront utilisées des données sur le budget approuvé. Lorsque les estimations sont réalisées sur une base annuelle, il est possible que les montants effectivement déboursés les toutes dernières années ne soient pas connus. Dans ce cas, le budget approuvé sera utilisé comme variable de substitution et ces montants seront actualisés l'année suivante à la lumière des dépenses effectives.

33. Des données concernant la planification budgétaire nationale et les engagements des donneurs seront également réunies. Cela permettra de comparer le budget approuvé et les dépenses effectives, afin de cerner l'efficacité des dépenses publiques (voir ci-après pour de plus amples informations).

2.8. Traitement des coûts d'administration des politiques

34. Les coûts d'administration sont ceux associés à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques agricoles. En règle générale, ils ne doivent pas être inclus dans le calcul du soutien apporté au secteur agroalimentaire, car il ne s'agit pas de transferts dus aux politiques à proprement parler. Néanmoins, lorsque ce soutien est fourni sous forme de services, tels que des prestations de vulgarisation, de recherche ou d'inspection, les dépenses associées à la fourniture de ces services, comme les salaires des vulgarisateurs agricoles, des agents d'inspection ou des chercheurs, doivent être pris en compte dans les calculs effectués.

35. Les données sur les coûts d'administration non incluses dans le calcul des dépenses publiques seront réunies séparément. Cela permettra de déterminer le poids relatif des coûts d'administration dans l'ensemble des dépenses des administrations publiques et contribuera à l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques.

2.9. Traitement des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes

36. Tant les investissements que les dépenses récurrentes doivent être comptabilisées sur une base annuelle à partir des données relatives aux dépenses effectives. Si ces dernières font défaut, il faudra

utiliser en lieu et place le budget approuvé, et le budget global correspondant à un investissement donné devra être réparti dans le temps en fonction du programme d'exécution de l'investissement en question. Sur le plan conceptuel, cette question est similaire à celle de la distinction entre engagements et versements, et doit être traitée de la même manière.

37. Il importe cependant de noter que les investissements ponctuels ont des répercussions économiques différentes de celles des dépenses récurrentes. Bien que les fonds destinés à être investis puissent être versés sur une période relativement courte, leurs effets positifs peuvent se faire sentir au cours de plusieurs années consécutives. Dans la classification des dépenses publiques, nous nous efforçons d'enregistrer les dépenses effectives en glissement annuel, afin d'analyser les efforts déployés par les pouvoirs publics pour favoriser le développement du secteur. Néanmoins, lors de l'analyse de la rentabilité des investissements, il faudra répartir ces derniers dans le temps. Des méthodes classiques, telles que celle de la valeur actualisée nette (VAN), peuvent être employées pour évaluer les investissements considérés.

2.10. Analyse des dépenses publiques

38. Dans le cadre de l'analyse des dépenses publiques, il importe de ne pas perdre de vue trois aspects distincts. Le premier est la mesure dans laquelle un crédit budgétaire donné est effectivement dépensé. La comparaison de budget approuvé avec les dépenses effectives devrait permettre de cerner plus facilement les « déperditions » à l'intérieur du système. Le deuxième aspect est la mesure dans laquelle la structure des dépenses concorde avec les objectifs affichés du Gouvernement et les impératifs de l'action publique. L'analyse de la structure des dépenses financées par l'aide extérieure peut revêtir une importance toute particulière pour les donateurs, en les aidants à veiller à ce que le soutien qu'ils apportent à des projets spécifiques concorde avec les objectifs des pouvoirs publics nationaux. Ces deux éléments relèvent du SPAAA. Le troisième aspect, qui n'entre pas dans le champ couvert par la méthodologie du SPAAA, est l'efficacité des dépenses mesurée à l'aune de la réalisation des objectifs de l'action publique auxquels elles sont associées. Néanmoins, étant donné que la classification proposée repose sur les caractéristiques économiques des mesures de soutien, elle apporte des informations sur l'incidence initiale d'une mesure de soutien donnée, et constitue donc une bonne base de travail analytique pour évaluer l'efficacité des mesures de soutien en termes de réalisation des objectifs de développement nationaux. Des techniques économétriques peuvent notamment être employées pour cerner l'efficacité de différents types de dépenses publiques, telles que celles relatives à l'agriculture, à la santé, à l'éducation, à la nutrition, aux infrastructures, ou à la recherche, au regard des objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté (voir par exemple Fan et Zhang, 2008).

3. Classification du soutien au secteur alimentaire et agricole : étude de cas sur l'Ouganda

3.1. Motivation et domaine couvert

39. L'étude de cas présentée ici sert d'exemple d'application. L'Ouganda figure au nombre des 10 pays dont on espère qu'ils participeront au projet SPAAA, et possède suffisamment de données secondaires librement accessibles pour que l'on puisse en tirer des résultats utiles à titre d'illustration³. Comme l'OCDE lorsqu'elle mesure les dépenses publiques dans le secteur agricole, l'équipe chargée du projet SPAAA s'efforce de collaborer étroitement avec les gouvernements pour cerner les mesures des dépenses adéquates et réunir les informations nécessaires. Néanmoins, étant donné que la mise en œuvre de

³ Le projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA) couvre cinq pays d'Afrique de l'est (l'Éthiopie, le Kenya, le Malawi, la République-Unie de Tanzanie et l'Ouganda) ainsi que cinq pays d'Afrique de l'ouest (le Burkina Faso, le Cameroun, le Ghana, le Mali et le Nigéria). Cinq de ces 10 pays feront l'objet d'une analyse plus approfondie. Il est prévu que le premier pays examiné dans le cadre du SPAAA soit le Burkina Faso. Pour obtenir de plus amples informations, vous pouvez consulter le site Internet du projet : www.fao.org/mafap/fr/.

Ce projet n'en est encore qu'à ses débuts, et les partenaires adéquats n'ont pas encore été identifiés dans les pays couverts par le SPAAA, cette étude de cas repose sur des données secondaires, ce qui signifie que la méthodologie proposée n'a pas pu être appliquée dans toutes ses dimensions avec la précision souhaitée. Ces limites sont signalées lorsqu'il y a lieu.

40. L'analyse est axée sur le Plan de modernisation de l'agriculture qui a eu une influence déterminante sur les dépenses favorables au secteur agricole en Ouganda au cours des 10 dernières années. Afin d'illustrer la valeur ajoutée de la méthodologie proposée, les résultats obtenus sont mis en regard d'approches plus classiques de la mesure des dépenses publiques relatives à l'agriculture, exclusivement centrées sur les dépenses spécifiques au secteur agricole. Dans ce domaine, les travaux les plus approfondis ont été réalisés par la Banque mondiale – voir le rapport intitulé « Uganda: *Agriculture Public Expenditure Review* » (Banque mondiale, 2010) – dans le cadre d'une initiative plus générale d'analyse des dépenses publiques consacrées à l'agriculture, mise en œuvre conjointement par le Département de l'agriculture et du développement rural de la Banque mondiale et le ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID).

3.2. Agriculture, pauvreté et dépenses publiques en Ouganda

41. L'économie ougandaise repose dans une large mesure sur l'agriculture. Malgré le recul de la contribution de ce secteur au produit intérieur brut (PIB), il représente encore aujourd'hui un tiers du PIB (Graphique 3). Près de 90 pour cent de la population est rurale, et environ 70 pour cent des personnes occupées travaillent dans le secteur agricole (Tableau 2).

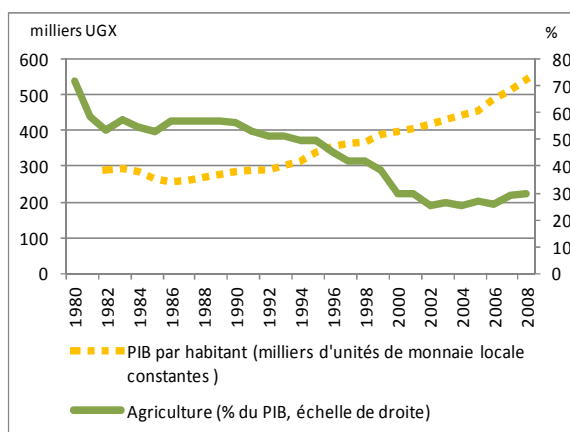
Tableau 2. Agriculture et pauvreté en Ouganda, 2008

Agriculture (% du PIB)	29.9
Emploi agricole ^a (% de l'emploi total)	68.7
PIB par habitant (milliers UGX constants)	541
PIB par habitant (USD constants de 2000)	345
PIB par habitant (USD de 2005 à PPA)	1 067
Taux de pauvreté au seuil de 1.25 USD par jour à PPA (% de la population) ^b	51.5
Taux de pauvreté au seuil de 2 USD par jour à PPA (% de la population) ^b	75.6
Population rurale (% de la population totale)	87.0
Population (millions)	31.7

Notes : ^a estimation pour 2003. ^b estimation pour 2005.

Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

Graphique 3. Poids relatif de l'agriculture en % du PIB et PIB par habitant en Ouganda, 1980-2008



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

42. Bien que le revenu par habitant n'ait cessé d'augmenter depuis 20 ans (Graphique 3), le niveau de 541 000 UGX (soit 345 USD constants de 2000) auquel il s'établissait en 2008 faisait de l'Ouganda un des pays les plus pauvres du monde. D'après les données les plus récentes de la Banque mondiale, plus de 75 pour cent de la population vit avec moins de deux dollars par jour, et la proportion de la population vivant avec moins de 1.25 dollar par jour (le seuil de l'extrême pauvreté) est estimée à plus de 50 pour cent. Étant donné que la plupart des Ougandais habitent en zone rurale et vivent de l'agriculture, le développement de ce secteur, et le développement rural de manière plus générale, ont un rôle considérable à jouer dans la réduction de la pauvreté.

43. Jusqu'à la fin des années 90, l'attention du Gouvernement ougandais s'est essentiellement focalisée sur les activités du secteur social, telles que la santé et l'éducation, dans lesquelles il était clairement nécessaire et légitime d'engager des dépenses importantes pour lutter contre la pauvreté en général (Danida/OPM, 2005). La contribution potentielle de l'agriculture tant à la croissance qu'à la réduction de la pauvreté a été reconnue lorsque le Plan de modernisation de l'agriculture (PMA) a été mis en œuvre dans le cadre du plan national d'action pour l'élimination de la pauvreté (PEAP, *Poverty Eradication Action Plan*) de 1997.

44. Le PMA a été mis en œuvre en 2011 et a eu une influence déterminante sur les dépenses publiques favorables au secteur agricole engagées en Ouganda depuis 10 ans. Ce plan était conçu comme « un cadre stratégique global pour éliminer la pauvreté par le biais d'interventions plurisectorielles permettant aux individus d'améliorer leurs moyens de subsistance de manière durable » (Gouvernement de l'Ouganda, 2010). La transformation de l'agriculture était considérée comme un facteur clé de réduction de la pauvreté, l'idée étant de créer un « secteur agricole et agro-industriel rentable, compétitif, durable et dynamique » en passant d'une agriculture de subsistance (pour l'essentiel) à une agriculture commerciale. Ce vaste dessein devait être réalisé par les moyens suivants :

- améliorer les revenus et le niveau de vie des paysans pauvres pratiquant une agriculture de subsistance, grâce à l'augmentation de leur productivité et de la part de leur production qu'ils commercialisent ;
- améliorer la sécurité alimentaire des ménages par le biais des marchés (par opposition à une approche axée sur l'autosuffisance alimentaire des ménages) ;
- accroître l'emploi non agricole grâce au renforcement de l'agro-industrie et des services dans les zones rurales ; et
- améliorer la gestion et l'exploitation durable des ressources naturelles par le biais d'une meilleure gestion de l'espace et de la promotion de technologies respectueuses de l'environnement.

45. Pour atteindre ces objectifs, les autorités ont élaboré un ensemble de stratégies globales suivant les principes généraux de privatisation, de libéralisation, de démocratisation, de décentralisation et de prise en compte des différences entre les sexes adoptés par le gouvernement. Cela a conduit à la définition des 7 piliers du PMA, à savoir : 1) recherche et développement technologique ; 2) services de vulgarisation agricole ; 3) enseignement agricole ; 4) financement rural ; 5) agro-industrie et commercialisation ; 6) gestion et exploitation des ressources naturelles ; et 7) infrastructures matérielles. Chacun de ces piliers a débouché sur la mise en œuvre d'une série de programmes, que nous analysons ci-après afin de mettre en évidence le niveau global et l'évolution des dépenses favorables à l'agriculture en Ouganda⁴.

3.3. Évolution générale des dépenses publiques favorables à l'agriculture en Ouganda

46. Les dépenses publiques relatives à l'agriculture en Ouganda sont généralement mesurées en tenant compte des ressources qui ont été consommées par les organismes spécifiquement chargés des questions agricoles. Au niveau national, ils comprennent le Ministère de l'agriculture, des productions animales et de la pêche (MAAIF), qui est le principal organisme public compétent dans le domaine de l'agriculture, et quatre organisations autonomes : l'Organisation nationale de recherche agronomique (NARO), le Secrétariat du Service national de vulgarisation agricole (SNVA), l'Organisation pour le développement du coton en Ouganda (UCDO) et l'Agence pour le développement du café en Ouganda (UCDA). Au niveau local, les dépenses agricoles sont exécutées par les services de vulgarisation agricole de district, le SNVA et des programmes financés par des subventions conditionnelles non sectorielles (NSCG).

⁴ Il est assez probable que des mesures importantes aient été prises en dehors du cadre du PMA. Néanmoins, compte tenu du manque de sources d'information, nous n'avons pu déterminer si le PMA recouvrait l'ensemble des dépenses favorables au secteur agricole en Ouganda.

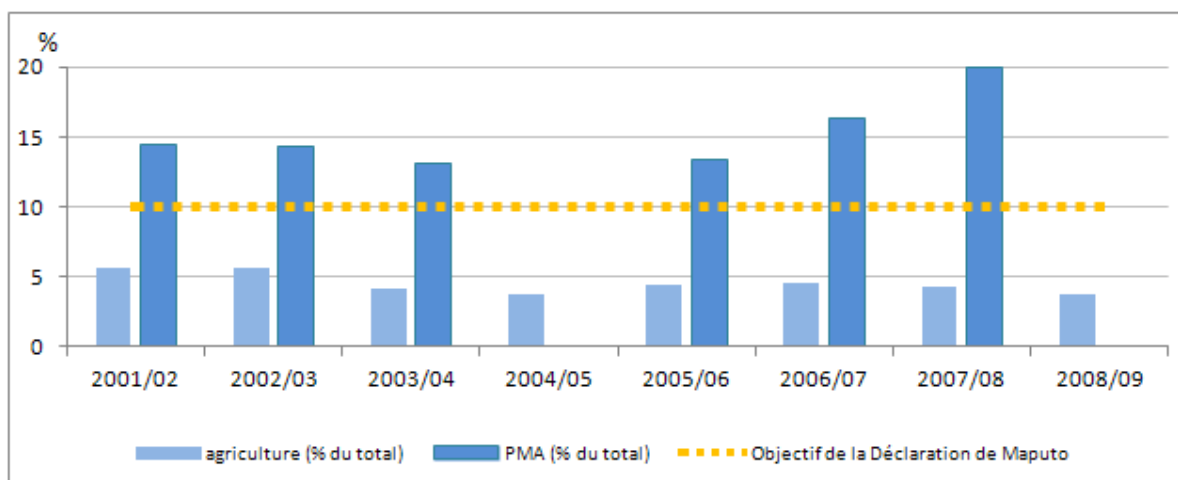
47. D'après le dernier examen des dépenses publiques agricoles réalisé par la Banque mondiale (2010), le budget approuvé géré par ces organismes publics a augmenté de 46 pour cent entre les exercices 2001/02 et 2008/09, pour s'établir à 223.2 milliards UGX, et il devrait encore progresser de 30 pour cent jusqu'à l'exercice 2012/13. En termes relatifs, néanmoins, le budget spécifique à l'agriculture a diminué de 5.7 pour cent des dépenses publiques totales en 2001/02 à 3.8 pour cent en 2008/09. Comme ceux d'études précédentes – telles que OPM (2007a) et OPM (2007b) – les auteurs concluent que ce niveau de budget est « faible et bien loin » des 10 pour cent prévus par la Déclaration de Maputo. Néanmoins, une définition plus large, tenant compte de toutes les dimensions du cadre constitué par le PMA, est susceptible de nuancer cette conclusion.

48. Une grande partie des dépenses importantes pour le secteur agricole peuvent être le fait d'autres acteurs que les ministères et autres institutions spécifiquement chargés de l'agriculture. Dans le cas de l'Ouganda, de nombreux programmes relevant du PMA sont gérés par des ministères sans lien direct avec l'agriculture. Parmi les plus importants figurent le Ministère des finances, de la planification et du développement économique, le Ministère de l'énergie et de la mise en valeur des ressources minérales, le Ministère des travaux publics et des transports, le Ministère des collectivités locales, le Ministère des eaux et de l'environnement, le Ministère de la santé, le Ministère de l'éducation et des sports, le Ministère du tourisme, du commerce et de l'industrie, et même le Cabinet du Premier ministre.

49. De plus, le PMA comprend des investissements qui sont généralement exclus des données sur les dépenses agricoles, mais qui représentent une proportion considérable des dépenses dans les zones rurales et dont certains estiment qu'elles ont de forts effets positifs sur la productivité agricole, telles que les dépenses d'infrastructures rurales, notamment celles consacrées aux routes (Akroyd et Smith, 2007). Les dépenses prévues dans le cadre du PMA pour 2001/02 étaient déjà supérieures à l'objectif de 10 pour cent de la Déclaration de Maputo, puisqu'elles représentaient 14.5 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques (390 milliards UGX). En 2007/08, elles atteignaient 20 pour cent des dépenses totales des administrations publiques (947 milliards UGX)⁵. Le Graphique 4 illustre les différences entre les budgets approuvés spécifiques à l'agriculture et ceux qui relèvent du PMA. Il est clair qu'en se focalisant sur les dépenses exécutées par les ministères et les institutions à vocation agricole, on ignore environ deux tiers des dépenses qui peuvent jouer un rôle crucial dans le développement de l'agriculture.

⁵ Le poids relatif du PMA en proportion des dépenses publiques totales est légèrement supérieur à celui qui ressort d'autres études (telles que Akroyd et Smith, 2007). Cela tient au fait que les auteurs de ces travaux calculent les dépenses au titre du PMA à partir des programmes relevant de ses sept piliers, sans tenir compte des dépenses enregistrées dans la catégorie « Autres, action publique et aspects institutionnels », qu'il faut prendre en considération pour préserver la comparabilité de ces données avec les dépenses spécifiques à l'agriculture qui incluent les dépenses administratives.

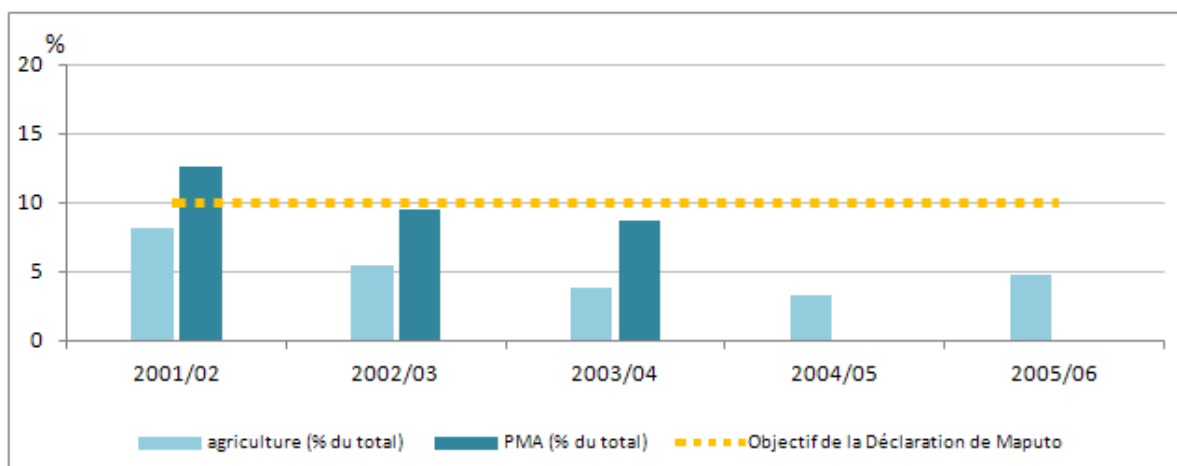
Graphique 4. Soutien à l'agriculture en proportion des dépenses publiques totales : dépenses relevant du PMA et dépenses spécifiques à l'agriculture, budgets approuvés, de 2001/02 à 2008/09



Sources : calculs réalisés par l'auteur à partir de Banque mondiale (2010), Danida/OPM (2005) et Gouvernement de l'Ouganda (2008).

50. Dans l'idéal, il faudrait analyser les dépenses effectives et non les budgets approuvés, dans la mesure où ce sont les premières qui ont en définitive un impact sur le secteur agricole. Malheureusement, les données relatives aux dépenses effectives relevant du PMA n'étaient pas suffisantes pour ce faire, et nous ne pouvons fournir qu'une estimation approximative pour un nombre limité d'années. Les résultats sont présentés dans le Graphique 5. Tant les dépenses effectives relevant du PMA que celles spécifiques à l'agriculture étaient généralement inférieures aux budgets approuvés, exception faite des dépenses spécifiques à l'agriculture de l'exercice 2001/02, pour lequel le budget définitif s'est révélé plus important. Bien que les dépenses effectives relevant du PMA aient été sensiblement inférieures aux budgets approuvés, celles-ci tombant sous la barre des 10 pour cent fixée comme objectif au cours des exercices 2002/03 et 2003/04, l'évolution à la hausse des budgets approuvés indique que les dépenses effectives relevant du PMA ont excédé l'objectif de la Déclaration de Maputo au cours des toutes dernières années. Globalement, il se pourrait que les dépenses publiques favorables au secteur agricole aient été plus importantes que ne le laissent à penser la plupart des études.

Graphique 5. Soutien à l'agriculture en proportion des dépenses publiques totales : dépenses relevant du PMA et dépenses spécifiques à l'agriculture, dépenses effectives, de 2001/02 à 2005/06



Sources : calculs réalisés par l'auteur à partir de Banque mondiale (2010) et Danida/OPM (2005).

3.4. Composition des dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole en Ouganda

51. Parmi les sources de données secondaires dont nous disposions, un seul document (Gouvernement de l'Ouganda, 2008) contenait des informations permettant de ventiler les dépenses publiques suivant la classification proposée dans l'Encadré 1. Ce document fournissait des données sur le budget approuvé⁶ affecté à 181 programmes relevant des différents piliers du Plan de modernisation de l'agriculture (PMA) pour trois exercices budgétaires : 2005/2006, 2007/2008 et 2008/2009. Malheureusement, nous n'avons trouvé aucune information aussi détaillée sur les dépenses effectives, et nous avons donc dû fonder notre analyse sur les montants budgétés. D'un point de vue descriptif, le document fournissait uniquement des informations sur les noms des programmes et le pilier dont ils relevaient. Cela n'était pas suffisant pour classer correctement la plupart des dépenses, puisqu'elles devaient être ventilées en fonction de leurs caractéristiques économiques, c'est-à-dire suivant la façon dont elles étaient mises en œuvre. Les informations contenues dans les titres des programmes et les descriptions des piliers du PMA reflètent en effet davantage les objectifs des programmes que leur mise en œuvre. Les informations manquantes en matière de mise en œuvre ont pu être obtenues en partie dans d'autres sources de données, essentiellement le rapport d'évaluation de 2005 du PMA (Danida/OPM, 2005) et EPRC (2009). Nous nous sommes fondés sur notre propre appréciation de leur mise en œuvre pour classer les autres mesures.

52. Les résultats sont présentés dans le Tableau 3. Il est intéressant de noter que les dépenses d'investissement favorables à l'agriculture sont supérieures aux ressources consacrées aux politiques spécifiques à l'agriculture. Cela signifie que, même en tenant compte de tous les organismes publics qui investissent dans l'agriculture, les dépenses spécifiques à l'agriculture représentent environ la moitié seulement de l'ensemble des dépenses favorables au secteur agricole en Ouganda. Cela étaye la conclusion générale selon laquelle il est important, pour mesurer correctement les investissements favorables à l'agriculture, de considérer les dépenses agricoles dans une acception plus large que celle qui est généralement retenue.

⁶ Aucune information sur les transferts à l'agriculture prenant la forme d'un manque à gagner budgétaire (tels que les avantages fiscaux) n'était disponible, ni dans ce document, ni dans les autres sources d'informations auxquelles nous avons accès.

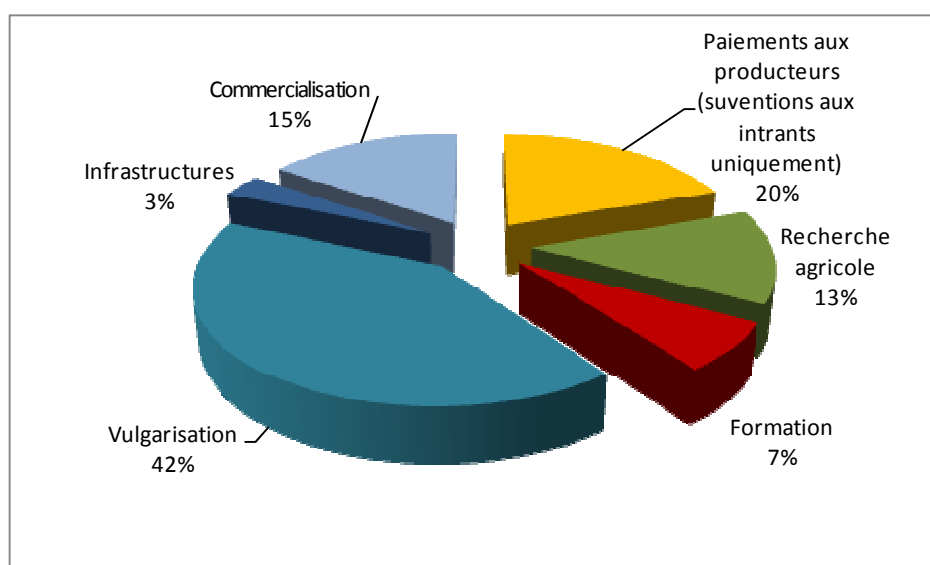
Tableau 3. Dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole en Ouganda

	milliards UGX		
	2005/06	2006/07	2007/08
I. Politiques spécifiques à l'agriculture	198	243	346
<i>I.1. Paiements aux agents du secteur agroalimentaire</i>	35	43	75
I.1.1. Paiements aux producteurs	35	43	75
Subventions à la production et paiements aux agriculteurs passant par des projets de développement	0	0	0
Subventions aux intrants	35	43	75
<i>intrants variables</i>	23	32	56
<i>capital</i>	4	3	4
<i>services utilisés sur l'exploitation</i>	9	8	16
Soutien au revenu	0	0	0
Autres	0	0	0
I.1.2. Paiements aux consommateurs	0	0	0
I.1.3. Paiements aux fournisseurs d'intrants	0	0	0
I.1.4. Paiements aux transformateurs	0	0	0
I.1.5. Paiements aux commerçants	0	0	0
I.1.6. Paiements aux transporteurs	0	0	0
<i>I.2. Soutien général au secteur</i>	<i>163</i>	<i>200</i>	<i>271</i>
Recherche agricole	29	27	49
Assistance technique	0	0	0
Éducation et formation dans le domaine agricole	16	19	19
Vulgarisation	83	109	136
Inspection (productions animales et végétales)	0	0	0
Infrastructures	8	9	9
routes	1	2	3
irrigation	6	7	5
autres	0	0	0
Stockage, y compris public	0	0	0
Commercialisation	27	36	58
Autres	0	0	0
II. Politiques favorables à l'agriculture	153	199	203
Éducation en milieu rural	2	3	3
Santé en milieu rural	49	27	14
Infrastructures rurales	102	169	186
routes rurales	65	93	109
eau et assainissement	0	37	38
énergie	34	33	32
autres	3	6	7
III. Dépenses totales favorisant le développement du secteur alimentaire et agricole	351	442	549

Source : calculs réalisés par l'auteur à partir de Gouvernement de l'Ouganda (2008).

53. Les dépenses spécifiques à l'agriculture entrent essentiellement dans la catégorie du « soutien général au secteur » (Graphique 6). Les seuls transferts dus aux politiques destinés aux agents économiques du secteur sont les subventions aux intrants fournies aux producteurs agricoles. Bien que le Gouvernement ait officiellement supprimé la plupart des subventions aux intrants à caractère national, les subventions aux intrants et à l'élevage passent de plus en plus par des projets de développement, tels que ceux financés par les subventions conditionnelles non sectorielles (NSCG), et des dispositifs de vulgarisation, comme le Service national de vulgarisation agricole (SNVA), Banque mondiale, 2010. Les autres dépenses entrant dans la catégorie des subventions aux intrants correspondent à des services utilisés sur l'exploitation de lutte contre les ravageurs et les maladies⁷. Dans la catégorie du soutien général au secteur, le poste le plus important est celui des services de vulgarisation, qui représentent en moyenne près de la moitié de ces dépenses. Des investissements importants sont également réalisés en matière de formation et de commercialisation. La recherche agronomique ne représente en revanche qu'un quart environ des dépenses consacrées à la vulgarisation, et la part des dépenses d'infrastructures agricoles est encore plus modeste.

Graphique 6. Composition des dépenses spécifiques à l'agriculture en Ouganda, moyenne entre 2005/06 et 2007/08



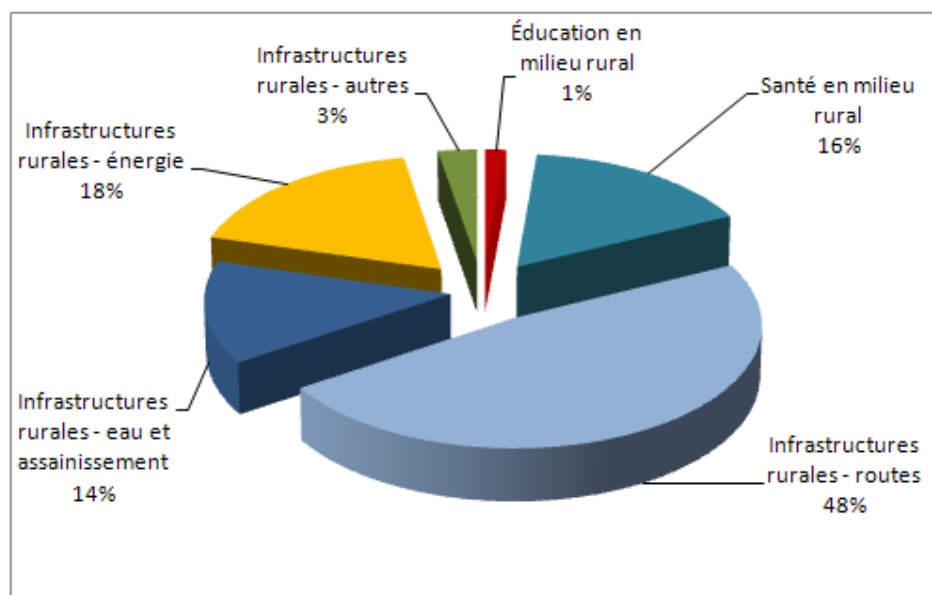
Source : calculs réalisés par l'auteur à partir de Gouvernement de l'Ouganda (2008).

54. Les mesures spécifiques à l'agriculture vont de pair avec des dépenses quasiment aussi importantes consacrées au développement rural. Dans cette dernière catégorie, les infrastructures rurales représentent de loin le plus gros poste d'investissement, ces dépenses étant consacrées en particulier aux routes rurales, mais aussi à l'énergie ainsi qu'à l'eau et l'assainissement (Graphique 7). Les dépenses enregistrées sont également significatives dans le domaine de la santé en milieu rural, tandis qu'elles sont modestes pour l'éducation en milieu rural. Quant à savoir si ce niveau de dépenses affectées aux politiques favorables à l'agriculture est révélateur d'un biais des dépenses publiques en faveur des zones rurales, cela dépend du niveau global des dépenses exécutées dans ces domaines, et donc de la part de ces dépenses

⁷ Il est important de noter ici que nous n'avons pu trouver aucun programme destiné aux autres agents économiques du secteur. Nous ignorons si cela s'explique par l'absence effective de dispositif de ce type en Ouganda, ou par le fait que le PMA ne couvre pas les transferts aux consommateurs, aux commerçants, aux transformateurs et/ou aux fournisseurs d'intrants.

correspondant aux zones urbaines. Nous n'avons malheureusement pas pu obtenir cette dernière information.

Graphique 7. Composition des dépenses favorables à l'agriculture en Ouganda, moyenne entre 2005/06 et 2007/08



Source : calculs réalisés par l'auteur à partir de Gouvernement de l'Ouganda (2008).

55. Globalement, l'essentiel des dépenses publiques correspond à des investissements des pouvoirs publics, qui sont axés de manière particulièrement nette sur la vulgarisation agricole et les investissements en infrastructures rurales. Cette conclusion est légèrement différente de celles d'autres études, qui soulignaient l'insuffisance des investissements en infrastructures, mais qui portaient exclusivement sur les dépenses spécifiques à l'agriculture et ont donc négligé une part importante des investissements publics favorables au secteur alimentaire et agricole.

56. Il est important de noter que les dépenses relevant du PMA n'ont pas toutes été intégrées dans la classification présentées dans le Tableau 3. En conséquence, les dépenses totales favorables au secteur alimentaire et agricole indiquées en bas du Tableau 3 (poste III) diffèrent des dépenses totales relevant du PMA utilisées pour analyser l'évolution générale des dépenses publiques en faveur de l'agriculture dans la partie 3.3 et qui sont présentées dans le Graphique 4. Les raisons de cet écart sont de deux ordres. Premièrement, les données sur les dépenses spécifiques à l'agriculture tirées des examens des dépenses publiques de la Banque mondiale portent sur toutes les dépenses publiques exécutées par les ministères et autres institutions à vocation agricole, indépendamment de leur nature (pour autant qu'elles aient trait à l'agriculture). Afin que nos chiffres demeurent comparables dans le cadre de l'analyse de l'évolution générale des dépenses relatives à l'agriculture (Graphique 4), nous avons également inclus tous les types de dépenses relevant du PMA ayant trait à l'agriculture. Or, tel ne sera généralement pas le cas lors de la ventilation des dépenses publiques dans les catégories de notre classification, ainsi que nous l'avons expliqué dans la partie sur la méthodologie retenue. Toutes les dépenses liées à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques, en particulier, ne sont pas prises en compte, car il ne s'agit pas de transferts dus aux politiques à proprement parler. Elles doivent donc faire l'objet d'un traitement distinct et être incluses dans la catégorie des coûts d'administration, et il faut les considérer au niveau global dans le cadre de l'analyse des dépenses publiques. Malheureusement, les informations disponibles sur les dépenses relevant du PMA n'ont pas permis d'éliminer tous les coûts d'administration.

57. Second point, peut-être plus important, suivant une logique similaire, nous avons exclu toutes les dépenses relatives au développement institutionnel. Ces dépenses peuvent cependant être cruciales pour le développement de l'agriculture et l'exécution réussie de diverses dépenses. Dans le cas de l'Ouganda, les projets de mise en place de tribunaux fonciers ou de réforme foncière peuvent jouer un rôle important pour les agriculteurs qui ne connaissent pas les droits fonciers qui leur sont conférés par la législation, ou qui n'accordent aucun crédit au système juridique pour assurer le respect de ces droits. Cela peut les dissuader d'investir dans des infrastructures ou dans des cultures pluriannuelles, et peut réduire les retombées positives de divers investissements publics, notamment en matière de vulgarisation (Danida/OPM, 2005). De même, bien que tous les projets relevant du pilier du « financement rural » soient exclus de la classification, dans la mesure où ils contribuent à la mise en place d'établissements financiers en milieu rural sans fournir directement des prêts aux agriculteurs, ils peuvent jouer un rôle important en termes d'amélioration de l'accès au crédit. Nous sommes conscients que ces mesures constituent une composante importante des dépenses publiques dans les pays en développement, et nous proposons donc de les examiner séparément dans les rapports par pays qui seront élaborés dans le cadre du projet SPAAA.

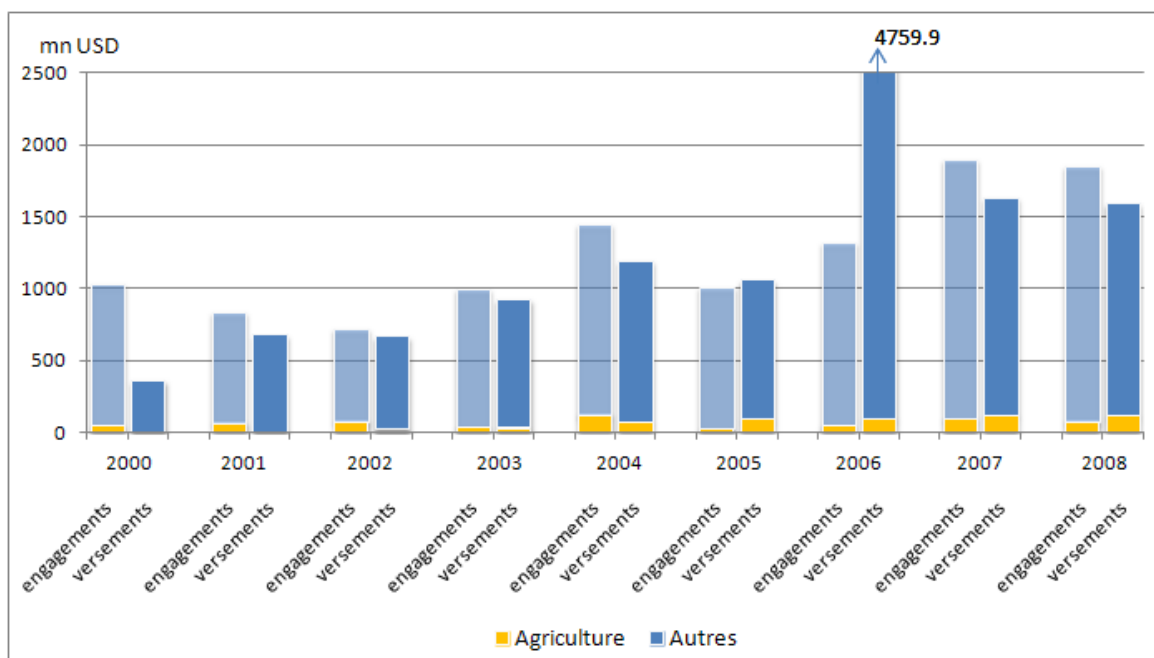
58. Enfin, comme indiqué plus haut, nous disposons d'informations limitées sur les modalités de mise en œuvre des programmes, qui nous auraient permis de cerner plus précisément la catégorie appropriée à utiliser dans la classification. Dans de nombreux cas, nous avons dû apprécier nous-mêmes les programmes sur la base de leur dénomination, mais dans certains cas, même cette évaluation n'a pas été possible. En conséquence, des mesures qui auraient peut-être dû être prises en compte n'ont pu être incluses dans notre classification uniquement en raison de l'absence d'informations sur la nature de ces dispositifs.

3.5. Rôle de l'aide dans les dépenses publiques liées à l'agriculture en Ouganda

59. Les flux d'aide publique destinés au secteur agricole (tels que définis sur la base des secteurs et des codes-objet de la base de données du SNPC) en Ouganda constituent une très faible part des engagements des donateurs et, partant, de leurs versements (Graphique 8). Bien que les versements d'aide au secteur agricole aient augmenté depuis 2005, ils ne représentaient que 7 pour cent environ de l'ensemble de versements en 2008⁸.

⁸ Veuillez noter qu'en 2006, le niveau des versements totaux a été exceptionnellement élevé en raison d'un allègement sensible de la dette.

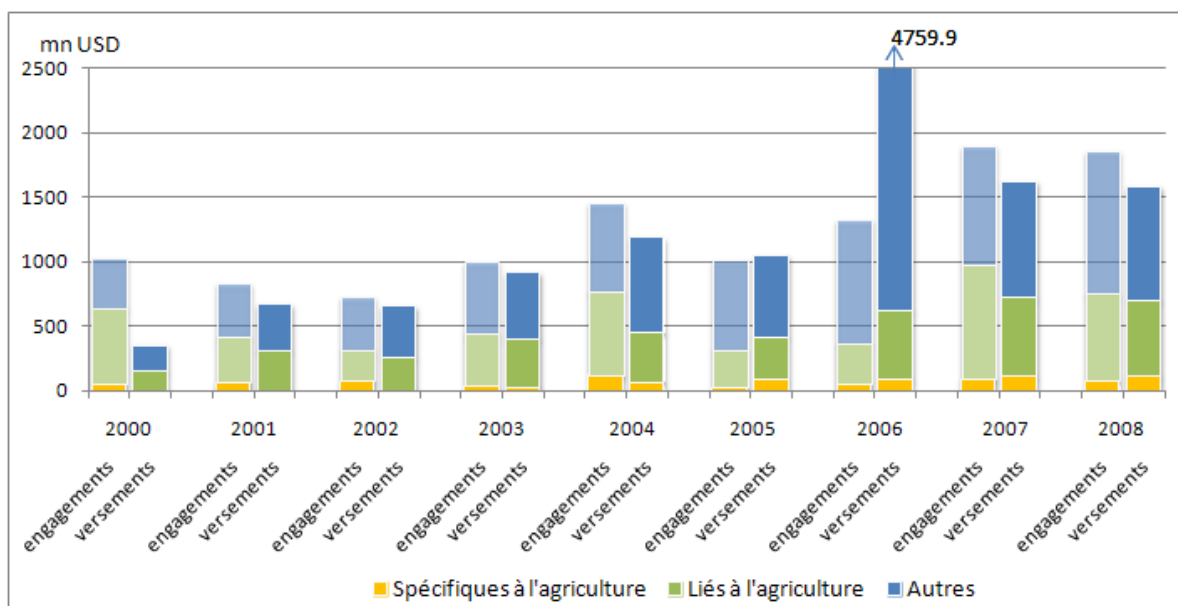
Graphique 8. Poids relatif de l'agriculture dans les engagements et les versements des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) en Ouganda, 2000-2008 (mn USD)



Source : base de données du SNPC.

60. Néanmoins, ainsi que nous l'avons fait valoir dans la partie sur la méthodologie, il existe de nombreux autres secteurs, ou codes-objet, qui peuvent être liés à l'agriculture. Le Graphique 9 indique le poids relatif de tous les secteurs pouvant être liés aux dépenses favorables à l'agriculture. L'importance de ces dernières est nettement supérieure à celle de l'aide destinée au secteur agricole définie au sens strict. Malheureusement, au stade actuel du projet, nous n'avons pu déterminer précisément dans quelle mesure ces flux potentiellement liés à l'agriculture représentaient effectivement une forme de soutien à ce secteur. Il nous faudrait en effet pour cela étudier attentivement les descriptifs des projets, qui n'étaient pas disponibles pour nombre des programmes d'aide figurant dans la base de données du SNPC. Des consultations dans le pays sont donc indispensables. En outre, étant donné que nous n'avons pu établir quels projets contribuaient au développement du secteur agricole, nous n'avons pu analyser les différents types d'aide extérieure (c'est-à-dire faire la distinction entre prêts et dons).

Graphique 9. Engagements et versements des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) liés à l'agriculture en Ouganda, 2000-2008 (mn USD)

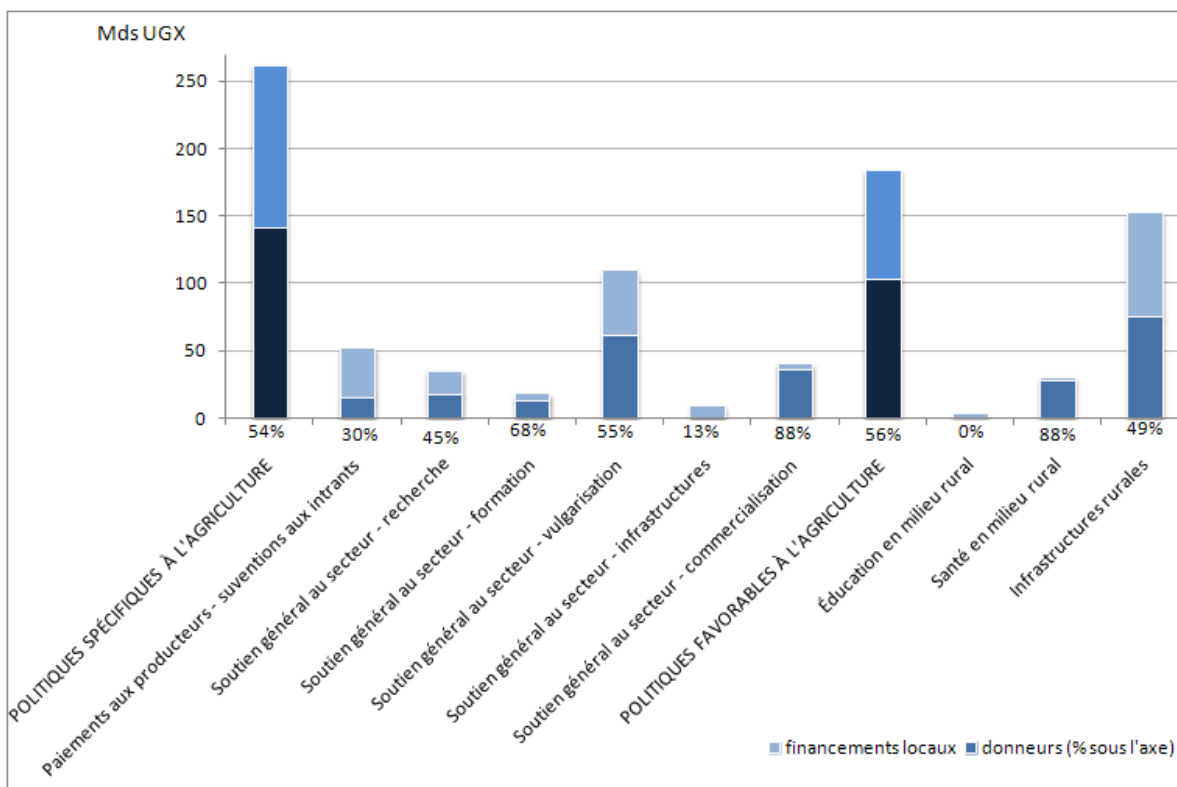


Source : base de données du SNPC.

61. Des informations sur les contributions des donateurs aux dépenses relevant du PMA étaient toutefois disponibles dans le document utilisé pour analyser ces dépenses par programme (Gouvernement de l'Ouganda, 2008). Le Graphique 10 présente la part moyenne des dépenses financées par les donateurs dans les dépenses totales, par catégorie de la classification. Nous avons omis les catégories pour lesquelles les dépenses étaient nulles, afin de simplifier le graphique.

62. En moyenne, les dépenses des donateurs représentent environ la moitié des dépenses publiques totales favorables au secteur alimentaire et agricole en Ouganda. Tant les politiques spécifiques à l'agriculture que les politiques favorables à l'agriculture sont financées pour moitié par l'aide extérieure. Dans chacune des grandes catégories, la distribution de l'aide varie. Dans la catégorie des dépenses spécifiques à l'agriculture, en termes de proportion des dépenses totales, les donateurs contribuent surtout aux activités de commercialisation, de formation et de vulgarisation agricole. En termes de niveau de dépenses, ce sont les services de vulgarisation agricole qui bénéficient du soutien le plus important en matière de financements extérieurs. Dans la catégorie des dépenses favorables à l'agriculture, ce sont les politiques relatives à la santé en milieu rural et aux infrastructures rurales qui bénéficient de l'aide la plus importante en termes de proportions, tandis que le niveau le plus élevé de financements provenant des donateurs correspond aux infrastructures rurales. De plus, cette dernière catégorie est celle qui bénéficie du niveau d'aide le plus élevé parmi l'ensemble des dépenses favorables au secteur alimentaire et agricole en Ouganda. Il est intéressant de noter que, sur la base des données disponibles, il semble que les donateurs contribuent très peu au financement des infrastructures spécifiques à l'agriculture, alors qu'ils consacrent des ressources considérables aux infrastructures rurales au sens large. Parmi l'ensemble des catégories de dépenses considérées, l'éducation en milieu rural semble être la seule qui ne bénéficie d'aucune aide extérieure.

Graphique 10. Part moyenne de l'aide dans les dépenses totales en Ouganda, de 2005/06 à 2007/08 (Mds UGX)



Source : Gouvernement de l'Ouganda (2008).

63. Globalement, au vu des informations disponibles, l'aide fournie par les donateurs aux autorités ougandaises semble concorder avec les objectifs généraux du Gouvernement, même si l'on relève certaines différences de priorités. Néanmoins, des versements importants des donateurs en Ouganda prennent la forme de financements hors budget. D'après les estimations présentées dans l'examen des dépenses publiques de 2007 consacré à l'Ouganda (OPM, 2007b), si les dépenses hors budget des deux principaux donateurs étaient prises en compte, elles représenteraient 15 à 20 pour cent des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture. L'équipe chargée de cet examen est parvenue à la conclusion que ces dépenses hors budget limitaient sensiblement la possibilité que le MAAIF exerce des fonctions clés et contribue à la réalisation des objectifs de développement du secteur, dans la mesure où certains organismes d'aide fournissant des volumes de fonds importants fonctionnent de manière totalement indépendante. Il est clair que les dépenses hors budget jouent un rôle important en Ouganda ; quant à savoir si, globalement, les contributions des donateurs aux investissements favorables à l'agriculture concordent effectivement avec les objectifs des pouvoirs publics ougandais, cela dépend de manière essentielle de leur ampleur et de la façon dont ces fonds sont dépensés. Hélas, compte tenu de notre accès limité aux informations nécessaires, nous n'avons pu examiner ce point de manière plus approfondie.

3.6. Analyse des dépenses publiques

Dépenses effectives et dépenses budgétées

64. Les données relatives aux programmes ne contiennent malheureusement que des informations sur le budget approuvé, comme indiqué plus haut. Cela limite sensiblement l'analyse, dans la mesure où nous

ne pouvons déterminer dans quelles proportions les ressources budgétées ont été effectivement dépensées en faveur du secteur agricole. Les dépenses effectives peuvent différer sensiblement des montants budgétés, en particulier dans les pays en développement dont les budgets sont fortement tributaires des versements des donateurs et qui appliquent un système de budget de trésorerie, comme c'est le cas en Ouganda. Selon les conclusions de l'équipe chargée de l'examen des dépenses publiques de 2010, s'agissant des dépenses gérées par le MAAIF, les montants effectivement dépensés étaient nettement différents des budgets approuvés et étaient, en moyenne, plus faibles que prévu pour les raisons suivantes (Banque mondiale, 2010) :

- des crédits budgétaires étaient fondés sur une appréciation erronée des véritables besoins ;
- les crédits budgétaires annoncés faisaient l'objet d'ajustements ;
- certains financements n'étaient pas débloqués faute de recettes suffisantes, ou en raison de la réaffectation des fonds disponibles à des usages imprévus ; et
- des fonds destinés à financer des activités saisonnières n'étaient pas versés en temps voulu faute de trésorerie suffisante.

65. En nous fondant sur des informations générales relatives au budget total du PMA et aux estimations de dépenses effectives sur la période allant de 2001/02 à 2003/04, nous avons tenté de calculer le taux de versement des fonds relevant du PMA. Les résultats de ces calculs, présentés dans le Tableau 4, indiquent que deux tiers seulement des montants budgétés ont été effectivement dépensés. Le niveau relativement faible des taux de versement des crédits budgétaires laisse à penser que les crédits budgétaires utilisés dans notre classification constituent sans doute des estimations nettement supérieures aux montants effectivement dépensés.

Tableau 4. Budget approuvé et dépenses effectives relevant du PMA, de 2001/02 à 2003/04

	2001/02	2002/03	2003/04
Budget (milliards UGX)	390	395	405
Dépenses effectives (milliards UGX)	238	259	270
Dépenses effectives en proportion du budget (%)	61.2	65.7	66.7

Source : calculs réalisés par l'auteur à partir de Danida/OPM (2005).

Efficiencia y concordancia de los gastos con los objetivos de los poderes públicos

66. Globalement, l'évolution observée des investissements publics budgétés favorables à l'agriculture concorde avec les objectifs du Gouvernement, tels qu'ils sont énoncés dans le PMA. Les dépenses publiques sont essentiellement axées sur la réalisation d'investissements publics. Les dépenses consacrées à la fourniture de services de vulgarisation et à la mise en place d'infrastructures peuvent déboucher sur des gains de productivité et une diminution des coûts de transaction, tout en améliorant l'accès des agriculteurs aux marchés. Des investissements conséquents dans le développement rural peuvent ouvrir des perspectives d'emploi non agricole, tandis que les services de formation et de vulgarisation peuvent aider les agriculteurs à adopter des méthodes de production plus respectueuses de l'environnement.

67. D'après les conclusions des travaux de la Banque mondiale et d'autres analyses, le budget pourrait être encore plus étroitement aligné sur les objectifs nationaux, et le système de classification proposé pourrait éventuellement contribuer à cette orientation. Ainsi, il existe très peu d'investissements dans les infrastructures spécifiques au secteur, telles que les routes d'accès, la construction de marchés et l'irrigation. De même, aucun investissement n'est réalisé dans les services généraux vétérinaires et d'inspection qui est nécessaire pour accompagner les efforts de lutte contre les ravageurs et les maladies au

niveau des exploitations. Selon la Banque mondiale (2010), cela a débouché sur un gaspillage considérable de ressources consacrées à la lutte contre les maladies du bétail sur les exploitations, dans la mesure où elles se sont révélées totalement inefficaces en l'absence de mesures d'accompagnement relevant du soutien général au secteur, telles que des investissements dans des laboratoires vétérinaires permettant d'améliorer le dépistage des maladies (Banque mondiale, 2010). De plus, il n'existe aucun dispositif visant à améliorer l'accès au crédit des agriculteurs pauvres. Bien que des investissements soient réalisés afin de promouvoir le développement des établissements financiers dans les zones rurales au titre du pilier du « financement rural » du PMA, ils ne sont pas accompagnés de mesures favorisant les activités de prêt aux agriculteurs pauvres (Danida/OPM, 2005).

68. Cela dit, le budget destiné à financer les subventions aux intrants est en augmentation rapide. Entre les exercices 2005/06 et 2007/08, les dépenses budgétées en matière de subventions aux intrants ont quasiment doublé. Bien que les subventions aux intrants aient été officiellement supprimées, des intrants subventionnés sont distribués *via* d'autres canaux, notamment par le biais d'organismes prestataires de services de vulgarisation. Ainsi, en 2008/06, le SNVA a reçu 37 milliards UGX supplémentaires pour fournir des intrants à des petits exploitants n'ayant pas les moyens d'acquérir les intrants nécessaires à leurs activités (Banque mondiale, 2010).

69. Troisièmement, les salaires sont élevés par rapport aux dépenses de fonctionnement. La Banque mondiale (2010) conclut de son analyse des comptes du MAAIF que cela peut limiter sensiblement l'efficacité de certains investissements. Ainsi, les prestations de services de vulgarisation ne peuvent être efficaces que si les vulgarisateurs disposent de ressources suffisantes pour se rendre dans les collectivités où ces services sont nécessaires.

70. Enfin, la recherche agronomique représente une part relativement faible du soutien global apporté au secteur alimentaire et agricole. Or, selon les estimations de Fan et Zhang (2008), les activités de vulgarisation agricole et de recherche agronomique sont les plus rentables en termes de productivité agricole et de réduction de la pauvreté parmi les différents types de dépenses publiques qu'ils ont analysées. De plus, d'aucuns craignent que les processus de diffusion des résultats de la recherche ne soient pas encore correctement liés aux activités du SNVA, et que cela ne réduise les retombées des investissements dans la recherche (Danida/OPM, 2005).

4. Conclusions

71. Bien que le recours à des données secondaires n'ait pas permis une analyse approfondie des dépenses publiques en Ouganda, nous pouvons tirer un certain nombre de conclusions importantes de cette étude de cas. Premièrement, il importe clairement de mesurer l'ensemble des dépenses publiques favorables au secteur agricole. Cela exige de passer en revue les dépenses publiques exécutées par tous les ministères et organismes publics pouvant apporter un soutien à l'agriculture. Cela suppose également de ne pas limiter le champ des dépenses examinées aux seuls investissements spécifiques à l'agriculture. Les investissements réalisés en matière d'infrastructures rurales, de santé en milieu rural ou d'éducation en milieu rural peuvent en effet contribuer de manière importante à favoriser le développement du secteur agricole, même s'il ne s'agit pas de dépenses spécifiques à ce secteur.

72. Deuxièmement, l'inclusion d'un éventail plus large de mesures liées à l'agriculture peut modifier sensiblement l'évaluation des montants affectés au développement agricole, et la réponse apportée à la question spécifique des progrès accomplis par les pays africains vers la réalisation de l'objectif fixé par la Déclaration de Maputo. Dans le cas de l'Ouganda, les dépenses relevant du PMA laissent à penser que ce pays consacre une proportion significative de ses dépenses publiques au développement du secteur agricole, alors que les études axées exclusivement sur les dépenses spécifiques à l'agriculture concluent à

un sous-investissement prononcé dans l'agriculture, qui place l'Ouganda très en deçà de l'objectif susmentionné et à la traîne d'autres pays africains.

73. De plus, la composition et la méthode d'exécution des dépenses publiques peuvent être tout aussi importantes, sinon plus, que leur niveau absolu. Le système de classification proposé, fondé sur les caractéristiques économiques des dépenses, permet un suivi et une évaluation des effets économiques potentiels des mesures en place. Dans le cas de l'Ouganda, l'examen des modalités de mise en œuvre du SNVA permet, par exemple, de distinguer les subventions aux intrants des activités de vulgarisation liées à la diffusion de nouvelles technologies. La distinction établie entre des mesures aux effets économiques aussi différents peut se traduire par des choix plus éclairés en matière d'action publique.

74. Par ailleurs, il est important de prendre en compte la contribution des donateurs aux dépenses publiques et leurs versements hors budget pour déterminer si les apports d'aide concordent avec les priorités nationales.

75. Tous ces éléments devraient permettre de déterminer si les dépenses publiques favorables au secteur agricole correspondent aux priorités des pouvoirs publics et aux besoins d'investissement. La présence d'un système de classification devrait faciliter les arbitrages entre les dépenses jugées prioritaires, et contribuer à la préservation d'un juste équilibre en matière de dépenses au fil du temps.

76. Dans la mesure où nous avons été contraints de nous appuyer exclusivement sur des sources de données secondaires, nous n'avons pu aller aussi loin que nous le proposons dans la partie sur la méthodologie. Nous sommes toutefois convaincus que, dès lors que le processus de collaboration sera pleinement établi dans le cadre du projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA), nous pourrons réaliser une analyse complète des dépenses publiques en Ouganda, qui pourra constituer une étude de référence pour la mise en place d'un suivi régulier des politiques agricoles et alimentaires en Afrique dans le cadre de ce projet. Il est certes possible que les États concernés éprouvent tout d'abord des difficultés à accorder un droit de regard sur leurs dépenses, tant à des acteurs nationaux qu'étrangers. Néanmoins, l'expérience acquise par l'OCDE en matière d'examen des dépenses publiques de ses pays membres, ainsi que d'un nombre croissant d'économies émergentes⁹, laisse à penser que cela peut favoriser une meilleure communication à l'intérieur du pays (par exemple entre les ministères chargés de la planification et de l'agriculture) et contribuer à des choix plus éclairés en matière d'action publique.

⁹ Pour l'heure, il s'agit de l'Afrique du sud, du Brésil, de la Chine, de la Russie et de l'Ukraine, auxquels viendra s'ajouter l'Indonésie l'année prochaine.

BIBLIOGRAPHIE

- Akroyd, S. et Smith, L. (2007), « Review of Public Spending to Agriculture. A joint DIFID/World Bank study », Oxford Policy Management, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfina07/OPMReview.pdf>
- Banque mondiale (2010) « Uganda: Agriculture Public Expenditure Review », *Report No. 53702-UG*.
- Danida/OPM (2005), « Uganda's Plan for the Modernisation of Agriculture. A Joint Evaluation », Rapport établi conjointement par le ministère des Affaires étrangères du Danemark et l'Oxford Policy Management Group, <http://www.netpublikationer.dk/lum/6207/pdf/200506PMAevaluation.pdf>
- EPRC (2009) « Agriculture Sector Public Expenditure Review. Phase Three: Efficiency and Effectiveness of Agricultural Expenditures », Economic Policy Research Centre (EPRC), Kampala, Ouganda.
- Fan, S. et Zhang, X. (2008) « Public Expenditure, Growth and Poverty Reduction in Rural Uganda ». *African Development Review*, Vol. 20, Issue 3, pp. 466-496
- Fan, S., Omilola, B. et Lambert, M. (2009) « Public Spending for Agriculture in Africa: Trends and Composition », *ReSAKSS Working Paper* No. 28.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2006), « Políticas Públicas Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público », Office régional de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili.
- Gouvernement de l'Ouganda (2008) « Government of Uganda Funding of Agriculture. Related Activities During the Financial Year 2007-2008 », PMA Secretariat, Kampala, Ouganda
- Gouvernement de l'Ouganda (2010), Site Internet du Plan de modernisation de l'agriculture (PMA, *Plan for modernisation of agriculture*) (en anglais) : <http://www.pma.go.ug/>
- Indicateurs du développement dans le monde (2010), Base de données des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.
- OCDE (2008) « Estimation du soutien aux producteurs et autres indicateurs du soutien à l'agriculture élaborés par l'OCDE : concepts, calculs, interprétation et utilisation (Manuel de l'ESP) », OCDE, Paris, http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,fr_2649_33773_44253755_1_1_1_1,00.html
- OPM (2007a) « The decline in public spending to agriculture – does it matter? » *Oxford Policy Management briefing notes* no. 2007-02
- OPM (2007b) « Uganda: Agriculture Sector Public Expenditure Review. Phases 1 and 2 », *Oxford Policy Management final report*, <http://siteresources.worldbank.org/INTRESPUBEXPANAAGR/Resources/UgandaFinalPERReport20July.pdf>
- PDDAA (Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine) (2009), « Déclaration de Maputo : où en sont les pays concernés ? », *Rapport sur les politiques*, juin 2009.

SNPC (système de notification des pays créanciers) (2010), Base de données du SNPC de l'OCDE sur les activités d'aide.

SPAAA (Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique) (2010a), *Brochure détaillée du projet SPAAA*, www.fao.org/mafap/documentation-du-spaac/fr/

SPAAA (2010b), « Monitoring African Food and Agricultural Policies (MAFAP) project methodology: concept paper », Draft paper, www.fao.org/mafap

SPAAA (2010c), « A review of relevant policy analysis work in Africa », Draft paper, www.fao.org/mafap

Union africaine (2003), « Déclaration sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique », Conférence de l'Union africaine, Deuxième session ordinaire, 10 et 12 juillet 2003, Maputo, Mozambique.

ANNEXE

**Tableau A1. Secteurs et codes-objet du système de notification des pays créanciers (SNPC)
pouvant être liés à l'agriculture**

510		Soutien budgétaire général	<i>Les soutiens budgétaires sous la forme d'approches sectorielles devraient être inclus dans les secteurs respectifs.</i>
	51010	Soutien budgétaire général	Contributions au budget du Gouvernement non réservées; soutien à la mise en œuvre des réformes macroéconomiques (programmes d'ajustement structurel, stratégies de réduction de la pauvreté); y compris l'aide-programme générale (ne pouvant être ventilée par secteur).
520		Aide alimentaire à des fins de développement/aide à la sécurité alimentaire	
	52010	Programmes de sécurité et d'aide alimentaire	Fourniture nationale ou internationale de produits alimentaires y compris frais de transport ; paiements comptants pour la fourniture de produits alimentaires ; projets d'aide alimentaire et aide alimentaire destinée à la vente quand le secteur bénéficiaire ne peut être précisé ; à l'exclusion de l'aide alimentaire d'urgence.
920		Concours fournis aux organisations non gouvernementales (ONG)	Contributions aux ONG nationales et internationales pour utilisation à la discrétion de ces dernières.
	92010	En faveur des ONG nationales	Dans le pays donneur.
	92020	En faveur des ONG internationales	
	92030	En faveur des ONG locales et régionales	Dans le pays ou la région bénéficiaires.
	43040	Développement rural	Projets intégrés de développement rural, par exemple, planification du développement régional ; encouragement à la décentralisation des compétences plurisectorielles concernant la planification, la coordination et la gestion ; mise en œuvre du développement régional et des mesures d'accompagnement (telle que gestion des ressources naturelles) ; gestion et planification des terres ; peuplement des terres et activités de réinstallation des peuples [à l'exclusion de la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays (72010)] projets d'intégration des zones rurales et urbaines ; systèmes d'information des zones géographiques.
	33110	Politique commerciale et gestion administrative	Politique commerciale et planification; soutien aux ministères et départements responsables de la politique commerciale; législation et réformes réglementaires dans le domaine du commerce; analyse politique et mise en œuvre des accords commerciaux multilatéraux ex. sur les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires sauf au niveau régional (voir 33130); intégration du commerce dans les stratégies nationales de développement (ex cadres stratégiques de la lutte contre la pauvreté); commerce de gros et de détail; activités non spécifiées dans le domaine du commerce et de la promotion du commerce.
	32165	Production d'engrais chimiques	
	32161	Agro-industries	Industries alimentaires de base, abattoirs et équipements nécessaires, industrie laitière et conserves de viande et de poisson, industries des corps gras, sucreries, production de boissons, tabac, production d'aliments pour animaux.

312		Sylviculture	
	31210	Politique de la sylviculture et gestion administrative	Politique de la sylviculture, planification et programmes ; renforcement des capacités institutionnelles et conseils ; études des forêts ; activités sylvicoles et agricoles liées à la sylviculture non spécifiées.
	31220	Développement sylvicole	Boisement pour consommation rurale et industrielle ; exploitation et utilisation ; lutte contre l'érosion, lutte contre la désertification ; projets intégrés.
	31261	Reboisement (bois de chauffage et charbon de bois)	Développement sylvicole visant à la production de bois de chauffage et de charbon de bois.
	31281	Éducation et formation en sylviculture	
	31282	Recherche en sylviculture	Y compris reproduction artificielle et amélioration des espèces, méthodes de production, engrais, coupe et ramassage du bois.
	31291	Services sylvicoles	
313		Pêche	
	31310	Politique de la pêche et gestion administrative	Politique de la pêche, planification et programmes ; renforcement des capacités institutionnelles et conseils ; pêche hauturière et côtière ; évaluation, études et prospection du poisson en milieu marin et fluvial ; bateaux et équipements de pêche ; activités de pêche non spécifiées.
	31320	Développement de la pêche	Exploitation et utilisation des pêcheries ; sauvegarde des bancs de poisson ; aquaculture ; projets intégrés.
	31381	Éducation et formation dans le domaine de la pêche	
	31382	Recherche dans le domaine de la pêche	Pisciculture pilote ; recherche biologique aquatique.
	31391	Services dans le domaine de la pêche	Ports de pêche ; vente des produits de la pêche ; transport et entreposage frigorifique du poisson.
230		Production et distribution de l'énergie	
	23010	Politique de l'énergie et gestion administrative	Politique de l'énergie, planification et programmes ; aide aux ministères de l'énergie ; renforcement des capacités institutionnelles et conseils ; activités non spécifiées dans le domaine de l'énergie y compris les économies d'énergie.
	23020	Production d'énergie (sources non renouvelables)	Centrales thermiques (lorsque la source de chaleur ne peut être déterminée) ; centrales alimentées au gaz et au charbon.
	23030	Production d'énergie (sources renouvelables)	Y compris politique et planification, programmes de développement, études et primes. Production de bois de chauffage et de charbon de bois devrait être incluse dans sylviculture (31261).
	23040	Transmission et distribution d'électricité	Distribution de la source d'énergie au consommateur ; lignes de transmission.
	23050	Distribution de gaz	Distribution au consommateur.
	23061	Centrales alimentées au fuel	Y compris les centrales alimentées au gas-oil.
	23062	Centrales alimentées au gaz	
	23063	Centrales alimentées au charbon	
	23064	Centrales nucléaires	Y compris la sécurité nucléaire.
	23065	Centrales et barrages hydroélectriques	Y compris les installations sur les barges.
	23066	Énergie géothermique	
	23067	Énergie solaire	Y compris les cellules photovoltaïques et les pompes à énergie solaire.
	23068	Énergie éolienne	Énergie éolienne pour l'hydrodynamique et la production d'électricité.
	23069	Énergie marémotrice	Y compris la conversion de l'énergie thermique marine, la puissance des marées et des vagues.

	23070	Biomasse	Technologies de densification et utilisation de la biomasse pour la production d'énergie directe, y compris le gaz obtenu par fermentation de la canne à sucre et d'autres résidus végétaux, et par anaérobiose.
	23081	Éducation et formation dans le domaine de l'énergie	Se rapporte à tous les sous-secteurs de l'énergie et à tous les niveaux de formation.
	23082	Recherche dans le domaine de l'énergie	Y compris inventaires et études.
	22020	Télécommunications	Réseaux de téléphones, satellites, stations terrestres.
210		Transport et entreposage	Nota bene : La fabrication de matériel de transport devrait être incluse dans le code 32172.
	21010	Politique des transports et gestion administrative	Politique des transports, planification et programmes ; aide aux ministères du transport ; renforcement des capacités institutionnelles et conseils ; transports non spécifiés ; activités qui recouvrent le transport routier, le transport ferroviaire, le transport par voies d'eau et/ou le transport aérien.
	21020	Transport routier	Infrastructure routière, véhicules ; transport routier de voyageurs, voitures particulières.
	21030	Transport ferroviaire	Infrastructure ferroviaire, matériel ferroviaire, locomotives, autre matériel roulant ; y compris les tramways et les métropolitains.
	21040	Transport par voies d'eau	Ports et docks, systèmes de guidage, navires et bateaux ; transport sur voies navigables intérieures, bateaux de voies d'eau intérieures.
	21050	Transport aérien	Aéroports, systèmes de guidage, avions, équipement d'entretien des avions.
	21061	Stockage	Associé ou non au transport.
	21081	Éducation/formation dans les transports et le stockage	
140		Distribution d'eau et assainissement	
	14010	Politique des ressources en eau et gestion administrative	Politique des ressources en eau, planification et programmes ; législation et gestion ; renforcement des capacités institutionnelles et conseils ; évaluation et études des ressources en eau ; nappes phréatiques, études sur la qualité et le partage de l'eau ; hydrogéologie ; à l'exclusion des ressources en eau à usage agricole (31140).
	14015	Protection des ressources en eau	Eau douce de surface (rivières, lacs, etc.) ; préservation et rétablissement des nappes phréatiques ; lutte contre la pollution de l'eau par les produits chimiques agricoles et les effluents industriels.
	14020	Distribution d'eau et assainissement – systèmes à grande échelle	Usines de dessalage ; adductions, stockage, traitement, stations de pompage, systèmes de transport et d'approvisionnement ; assainissement des eaux ; usines de traitement des eaux usées (domestiques et industrielles).
	14030	Distribution d'eau potable de base et assainissement de base	Approvisionnement en eau et services d'assainissement utilisant les technologies à coût réduit telles que pompes manuelles, captage des sources, systèmes d'alimentation en eau par la gravité (châteaux d'eau), collecte des eaux de pluie, citernes, systèmes de distribution à petite échelle ; latrines ; égouts superficiels, traitement sur place (fosses septiques).
	14040	Aménagement de bassins fluviaux	Projets de bassins fluviaux ; régularisation des cours d'eau ; barrages et réservoirs [à l'exclusion des barrages hydroélectriques (23065) et barrages pour l'irrigation (31140) et activités liées au transport fluvial (21040)].
	14050	Traitement des déchets	Au niveau municipal et industriel, y compris les déchets dangereux et toxiques ; enlèvement et traitement ; zones d'enfouissement des déchets ; compost et recyclage.
	14081	Éducation/formation dans la distribution d'eau et l'assainissement	

120		Santé	
121		Santé, général	
	12110	Politique de la santé et gestion administrative	Politique de la santé, planification et programmes ; aide aux ministères de la santé ; administration de la santé publique ; renforcement des capacités institutionnelles et conseils ; programmes d'assurance-maladie ; activités de santé non spécifiés.
	12181	Éducation et formation médicales	Enseignement médical et formation pour les services au niveau tertiaire.
	12182	Recherche médicale	Recherche médicale (à l'exclusion de la recherche sur la santé de base).
	12191	Services médicaux	Laboratoires, centres de santé et hôpitaux spécialisés (y compris l'équipement et les fournitures) ; ambulances ; services dentaires ; santé mentale ; rééducation médicale ; lutte contre les maladies à l'exclusion des maladies infectieuses ; lutte contre la toxicomanie [à l'exclusion du trafic de drogues (16063)].
122		Santé de base	
	12220	Soins et services de santé de base	Programmes de soins sanitaires primaires et de base ; programmes de soins paramédicaux et infirmiers ; approvisionnement en médicaments et en vaccins relatifs aux soins et services de santé de base.
	12230	Infrastructure pour la santé de base	Hôpitaux régionaux, centres de santé, dispensaires et équipements médicaux ; à l'exclusion des hôpitaux et centres de santé spécialisés (12191).
	12240	Nutrition de base	Programmes pour l'alimentation (alimentation maternelle, allaitement et alimentation du sevrage, alimentation de l'enfant, alimentation à l'école) ; identification des déficiences nutritives ; fourniture de vitamine A, d'iode, de fer, etc. ; surveillance de l'état nutritionnel ; enseignement de la nutrition et de l'hygiène alimentaire ; alimentation domestique.
	12250	Lutte contre les maladies infectieuses	Vaccination ; prévention et lutte contre les maladies infectieuses parasitaires à l'exception du paludisme (12262), de la tuberculose (12263), du VIH/Sida et autres MST (13040). Ceci inclus les diarrhées chroniques, les maladies transmises par un vecteur (par exemple onchocercose, bilharziose), les maladies virales, les mycoses, l'helminthiasis, les zoonoses et les maladies provoquées par d'autres bactéries et virus, pédiculose, etc.
	12261	Éducation sanitaire	Information, éducation et formation de la population pour l'amélioration des connaissances et des pratiques liées à la santé ; campagnes pour la santé publique et programmes de sensibilisation.
	12262	Lutte contre le paludisme	Prévention et lutte contre le paludisme.
	12263	Lutte contre la tuberculose	Vaccination, prévention et lutte contre la tuberculose.
	12281	Formation de personnel de santé	Formation du personnel de santé pour les services et les soins sanitaires de base.
110		Éducation	
111		Éducation, niveau non spécifié	Les codes de cette catégorie doivent être utilisés seulement si le niveau d'éducation n'est pas spécifié ou connu (par exemple la formation d'enseignants d'écoles primaires devrait être codée sous 11220).
	11110	Politique de l'éducation et gestion administrative	Politique de l'éducation, planification et programmes ; aide aux ministères de l'éducation, à l'administration et au développement de systèmes de gestion, renforcement des capacités institutionnelles et conseils ; gestion et direction des écoles, développement des programmes d'études et des matériels pédagogiques ; activités d'éducation non spécifiées.
	11120	Équipements scolaires et formation	Bâtiments scolaires, équipement, fournitures ; services pour l'éducation (équipement pour les pensionnaires, logement pour le personnel) ; cours de langues ; colloques, séminaires, conférences, etc.
	11130	Formation des enseignants	Éducation des enseignants (quand le niveau d'éducation n'est pas spécifié) ; formation et formation continue ; développement des matériels pédagogiques.
	11182	Recherche en éducation	Recherche et études sur l'efficacité, la pertinence et la qualité de l'éducation ; évaluation et suivi systématiques.

112		Éducation de base	
	11220	Enseignement primaire	Enseignement primaire formel et non formel pour les enfants ; enseignement élémentaire général ; fournitures scolaires.
	11230	Éducation pour une meilleure qualité de vie pour les jeunes et les adultes	Éducation formelle et non formelle pour une meilleure qualité de vie pour les jeunes et les adultes (éducation des adultes) ; alphabétisation et apprentissage du calcul.
	11240	Éducation de la petite enfance	Éducation préscolaire formelle et non formelle.
113		Éducation secondaire	
	11320	Enseignement secondaire	Éducation secondaire généralisée pour les premiers et derniers cycles.
	11330	Formation professionnelle	Formation professionnelle élémentaire et enseignement technique au niveau secondaire ; formation sur le tas ; apprentissage.
114		Éducation post-secondaire	
	11420	Enseignement supérieur	Diplômes universitaires, de l'enseignement supérieur, de technologie ; bourses d'études.
	11430	Formation technique supérieure de gestion	Formation professionnelle supérieure et formation sur le tas.

Source : base de données du SNPC.