



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture

Sénégal

Suivi des politiques agricoles et alimentaires au Sénégal 2021

RAPPORT D'ANALYSE POLITIQUE

Suivi des politiques agricoles et alimentaires au Sénégal 2021

RAPPORT D'ANALYSE POLITIQUE

Par Renata Baborska

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Rome, 2021

Citation requise:

Baborska, R. 2021. *Suivi des politiques agricoles et alimentaires au Sénégal 2021. Rapport d'analyse politique*. Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA). Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb7078fr>

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-135071-3

© FAO, 2021



Certains droits réservés. Ce travail est mis à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Internationales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.fr>).

Selon les termes de cette licence, ce travail peut être copié, diffusé et adapté à des fins non commerciales, sous réserve de mention appropriée de la source. Lors de l'utilisation de ce travail, aucune indication relative à l'approbation de la part de la FAO d'une organisation, de produits ou de services spécifiques ne doit apparaître. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si le travail est adapté, il doit donc être sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si ce document fait l'objet d'une traduction, il est obligatoire d'intégrer la clause de non responsabilité suivante accompagnée de la citation indiquée ci-dessous: «Cette traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ou de l'exactitude de cette traduction. L'édition originale [langue] doit être l'édition qui fait autorité.»

Toute médiation relative aux différends en rapport avec la licence doit être menée conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) actuellement en vigueur.

Documents de tierce partie. Les utilisateurs qui souhaitent réutiliser des matériels provenant de ce travail et qui sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, ont la responsabilité de déterminer si l'autorisation est requise pour la réutilisation et d'obtenir la permission du détenteur des droits d'auteur. Le risque de demandes résultant de la violation d'un composant du travail détenu par une tierce partie incombe exclusivement à l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être acquis par le biais du courriel suivant: publications-sales@fao.org. Les demandes pour usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les demandes relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Table des matières

Remerciements	vi
Acronymes	vii
Résumé	ix
1. Introduction.....	1
1.1. Contexte du pays.....	1
1.2. Contexte du secteur agricole et alimentaire.....	2
1.3. Politiques agricoles et alimentaires menées au Sénégal ces dernières années.....	3
2. Méthodologie	6
2.1. Dépenses publiques	6
2.2. Incitations par les prix	8
3. Résultats de l'analyse des dépenses publiques agricoles et alimentaires.....	9
3.1. Tendance générale des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation	9
3.2. Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation.....	11
4. Résultats de l'analyse des incitations par les prix.....	21
4.1. Riz.....	21
4.2. Arachide.....	25
4.3. Oignon	29
5. Analyse de la cohérence politique	35
5.1. Stratégie sectorielle dans son ensemble.....	36
5.2. Stratégies axées sur les filières prioritaires.....	39
6. Conclusion et recommandations	44
Bibliographie	48
Annexes.....	52
Annexe 1: Méthodologie et données pour l'analyse des dépenses publiques agricoles et alimentaires	52
Annexe 2: Méthodologie et données pour l'analyse des incitations par les prix	54
Annexe 3: Présentation détaillée des résultats de l'analyse des dépenses publiques agricoles et alimentaire	58
Annexe 4: Indicateurs d'incitations par les prix.....	61

Figures

Figure 1.	Valeur ajoutée du secteur agricole au Sénégal.....	2
Figure 2.	Contribution du secteur agricole au produit interne brut et à l'emploi total au Sénégal.....	3
Figure 3.	Aperçu du cadre de politique agricole au Sénégal.....	5
Figure 4.	Catégories de classification des dépenses publiques agricoles et alimentaire	7
Figure 5.	Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation en termes absolus (axe de gauche) et en termes relatifs (axe de droite) au Sénégal	11
Figure 6.	Les dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation suivant la source de financement au Sénégal.....	11
Figure 7.	Évolution des dépenses spécifiques et en faveur de l'agriculture et l'alimentation	12
Figure 8.	Composition des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation	13
Figure 9.	Composition relative des paiements aux agents du secteur agricole au Sénégal.....	14
Figure 10.	Décomposition de la catégorie de paiements aux producteurs au Sénégal	14
Figure 11.	Subventions aux intrants de l'arachide et production de l'arachide au Sénégal.....	15
Figure 12.	Niveau et composition des dépenses totales en soutien de la filière arachide au Sénégal.....	16
Figure 13.	Composition relative des dépenses en soutien général au secteur agricole au Sénégal.....	17
Figure 14.	Décomposition de la catégorie recherche et dissémination des connaissances au Sénégal.....	17
Figure 15.	Évolution des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation par produits spécifiques au Sénégal.....	18
Figure 16.	Répartition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation entre les ministères sectoriels au Sénégal.....	19
Figure 17.	Répartition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation sur la période 2010-2017 selon les programmes budgétaires de l'agriculture, la pêche et l'élevage au Sénégal.....	20
Figure 18.	Production et importations du riz au Sénégal.....	22
Figure 19.	Taux nominal de protection pour le riz au Sénégal.....	24
Figure 20.	Production et rendement d'arachide au Sénégal	25
Figure 21.	Exportations d'arachides au Sénégal.....	26
Figure 22.	Taux nominal de protection au producteur de l'arachide au Sénégal.....	28
Figure 23.	Écart de développement du marché de l'arachide au Sénégal	29
Figure 24.	Production et importations de l'oignon au Sénégal.....	30
Figure 25.	Prix de l'oignon au Sénégal au producteur, au grossiste et à l'importation.....	30
Figure 26.	Prix de l'oignon au Sénégal et sa référence sur le marché international	33
Figure 27.	Taux nominal de protection pour l'oignon au Sénégal	33
Figure 28.	Évolution de la production pour le riz, l'arachide et l'oignon au Sénégal	38
Figure 29.	Taux nominal de protection au producteur moyenne pour le riz, l'arachide et l'oignon au Sénégal.....	39
Figure A1.	Les composantes du taux nominal de protection 2	54

Tableaux

Tableau 1.	Principales politiques commerciales et de marché domestique pour la filière riz au Sénégal.....	23
Tableau 2.	Principales politiques commerciales et de marché domestique pour la filière arachide au Sénégal	27
Tableau 3.	Principales politiques commerciales et de marché domestique pour la filière oignon au Sénégal	31
Tableau 4.	Résumé de l'analyse de la cohérence politique I	42
Tableau 5.	Résumé de l'analyse de la cohérence politique II.....	43
Tableau A1.	Définitions des catégories de dépenses publiques du SAPAA	52
Tableau A2.	Données utilisées pour la construction des indicateurs d'incitations par les prix.....	56
Tableau A3.	Indicateurs des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au Sénégal, montants décaissés en millions de FCFA	58

Tableau A4.	Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au Sénégal, montants décaissés en millions de FCFA	59
Tableau A5.	Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation par catégorie et par programme budgétaire sectorielle (agriculture, pêche, élevage), valeurs totales de la période 2010–2017, en millions de FCFA.....	60
Tableau A6.	Indicateurs d'incitations par les prix dans les chaînes de valeur du riz, de l'arachide et de l'oignon.....	61

Encadrés

Encadré 1.	Tendances du soutien budgétaire à la filière arachide et évolution de la production arachidière.....	15
Encadré 2.	Dépenses publiques agricoles et alimentaires selon la classification programmatique introduite dans le budget public en 2020	20
Encadré 3.	Réforme de la politique de protection du marché de l'oignon local.....	34

Remerciements

Le rapport a été préparé par le Programme de suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA). Le programme SAPAA est mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) en collaboration avec l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et les partenaires nationaux dans les pays participants. Le programme est soutenu financièrement par la fondation Bill et Melinda Gates, le Gouvernement des Pays-Bas, l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) et la Coopération allemande (GIZ).

Le rapport a été rédigé par Renata Baborska (FAO) et il a bénéficié de la révision de Thibault Meilland (FAO), Valentina Pernechele (FAO), Abou Aw (Direction générale du budget du MFB) et Babacar Sembene (Agence de régulation des marchés du MCPME). Les données sources ont été collectées en collaboration avec Abou Aw, Babacar Sembene et la Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques agricoles du MAER. L'auteur aimerait également remercier Diego Catto, Craig Lawson et Daniela Verona pour leur appui à l'édition.

Acronymes

ANSD	Agence nationale de la statistique et de la démographie
ARM	Agence de régulation des marchés
BCI	Budget consolidé d'Investissement
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIRIZ	Comité Interprofessionnel de la filière Riz
CNIA	Comité national interprofessionnel de l'arachide
COFOG	Classification des fonctions des administrations publiques
CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire
DFAA	Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation
DPAA	Dépenses Publiques vers l'agriculture et l'alimentation
DSAA	Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation
DSRP	Document de Stratégie de réduction de la pauvreté
ECOWAP	Politique agricole de la Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest
EDM	écart de développement du marché
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
GOANA	Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance
LF	Loi de Finance
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
MAER	Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural
MFB	Ministère des finances et du budget
MEPA	Ministère de l'élevage et des productions animales
MPEM	Ministère de la pêche et de l'économie maritime
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PAP2A	Programme d'actions prioritaires ajusté et accéléré
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PIB	produit intérieur brut
PNIA	Programme national d'investissement agricole
PRACAS	Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise
PSE	Plan Sénégal Émergent
REVA	Retour vers l'agriculture
SAPAA	Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (Programme de la FAO)
SCA	Stratégie de croissance accélérée
SIGFiP	Système intégré de gestion des finances publiques
SONACOS	Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal

TEC	tarif extérieur commun
TNA	taux nominal d'assistance
TNP	taux nominal de protection
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Résumé

Le Programme de suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) a pour objectif de fournir aux pays partenaires les meilleures informations possibles sur les effets des politiques alimentaires et agricoles pour encourager le développement des cadres politiques plus efficaces, efficients et inclusifs vers la promotion de la sécurité alimentaire et de la transformation agricole en Afrique. Ce rapport offre une synthèse des résultats des analyses pour (i) les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation couvrant la période 2010–2017, et (ii) les incitations par les prix pour trois produits agricoles (le riz, l'arachide et l'oignon) couvrant la période 2006–2018. La note s'emploie également à évaluer la cohérence des politiques agricoles et alimentaires mises en œuvre au Sénégal entre 2006 et 2018. Enfin, une série de recommandations de réformes politiques sont formulées à partir des résultats de l'analyse.

Principales conclusions de l'analyse des dépenses publiques agricoles et alimentaires:

- Les dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation (DPAA) sont à la hausse au Sénégal sur l'ensemble de la période 2010–2017. Elles augmentent notamment à partir de 2015 avec l'opérationnalisation du Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS). Néanmoins, la cible de la déclaration de Maputo d'allouer au moins 10 pour cent des dépenses publiques à l'agriculture n'est pas atteinte au Sénégal. La part des ressources publiques allouées au secteur agricole semble encore être déterminée par les objectifs politiques de court terme, plutôt que par la volonté d'accroître le budget public alloué au développement du secteur agricole de façon durable.
- L'augmentation des DPAA sur la période de mise en œuvre du PRACAS a davantage bénéficié aux biens collectifs du secteur agricole qu'à des catégories spécifiques d'agents du secteur agricole et alimentaire (c'est-à-dire les producteurs, les transformateurs, les fournisseurs d'intrants, les commerçants, et les consommateurs). Ce sont notamment les dépenses dans des infrastructures d'irrigation hors-ferme qui ont vu leur poids absolu augmenter, en raison de l'importance qui est accordée au développement de la production rizicole. Les dépenses orientées vers l'aval des filières, telles que le stockage et la commercialisation, sont fortement sous-représentées dans les DPAA malgré leur impact positif sur la création de valeur ajoutée et la promotion de la compétitivité de l'agriculture sénégalaise.
- Les dépenses du Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural (MAER) totalisent plus d'un tiers des DPAA financées sur ressources propre de l'État. Les cultures végétales sont en effet privilégiées par la politique sectorielle en dépit de la contribution importante des autres sous-secteurs agricoles à l'économie du Sénégal et dont les politiques sont mises en œuvre par leurs ministères respectifs. La répartition des dépenses suivant les programmes budgétaires introduites dans la Loi de Finance de 2020 indique qu'une partie importante des ressources, par ailleurs limitées, du Ministère de la pêche et de l'économie maritime (MPEM) et du Ministère de l'élevage et des productions animales (MEPA) est destinée au programme de «pilotage, gestion et coordination administrative», laissant peu de moyens pour la mise en œuvre de leurs politiques sous-sectorielles.

Principales conclusions de l'analyse des incitations par les prix:

- Les prix aux producteurs de riz sénégalais étaient globalement incitatifs sur la période d'analyse, du fait du prix officiel au producteur et d'autres mesures visant à promouvoir la commercialisation du riz local. Néanmoins, le changement de politique commerciale pour favoriser les importations bon marché en réponse à la crise alimentaire de 2007/2008 a temporairement pénalisé les producteurs de riz. De plus, cette politique qui est censée bénéficier aux consommateurs locaux semble avoir profité avant tout aux grossistes qui exercent leur pouvoir de marché, et moins aux consommateurs.
- Les producteurs d'arachide ont perçu des prix supérieurs à la référence internationale, du fait de la politique de fixation d'un prix officiel à l'achat des graines par les transformateurs et de la libéralisation des exportations de l'arachide non-transformé. Néanmoins, le prix d'achat officiel a empêché les producteurs de bénéficier de la hausse spectaculaire des cours mondiaux survenue en 2012 et 2013. En revanche, en 2017, la taxe à l'exportation adoptée temporairement pour soutenir la transformation industrielle contre la concurrence des acheteurs étrangers a pénalisé les producteurs locaux qui, en conséquence, avaient du mal à écouler leur production excédentaire.

- Pour l'oignon, bien que l'application de la mesure de gel périodique des importations a été confrontés à certaines difficultés au départ, elle a généré des prix incitatifs pour les producteurs. Néanmoins, si cette politique a permis d'offrir aux producteurs des prix stables et indépendants face à l'évolution sur les marchés internationaux, les grossistes profitent des prix élevés de l'oignon importé hors période de gel pour vendre également l'oignon local plus cher.

Recommandations:

- **Rééquilibrer les DPAA au profit des infrastructures et des services collectifs en aval de la production (le stockage, la transformation et la commercialisation des produits agroalimentaires).** Les investissements dans des infrastructures de stockage et de commercialisation demeurent particulièrement importants pour le développement de certaines filières horticoles qui sont confrontées à de sévères problèmes de pertes post-récoltes et d'effondrement récurrent des prix dû à une saturation du marché au pic de récolte. Au regard des investissements déjà en cours pour la création de trois agropoles intégrées, il convient de mieux évaluer certains risques liés à la sous-utilisation de leurs capacités, la faible connexion des marchés informels, la qualité hétérogène des produits primaires et le manque de capacité des institutions publiques pour accompagner l'installation de ces agropoles.
- **Réduire la volatilité des dépenses agricoles et alimentaires par un meilleur alignement entre la politique de développement sectoriel et un plan national d'investissement agricole de long terme.** Un tel alignement permettrait d'améliorer la prévisibilité et la transparence du budget alloué au secteur agricole et alimentaire sur une période plus longue qu'un mandat politique, et ainsi rendre plus attractif certains types de dépenses, comme la recherche agricole, nécessaires au développement du secteur. Une analyse des allocations budgétaires optimales par rapport aux objectifs socio-économiques définis à l'avance pourrait guider la priorisation des investissements sectoriels à moyen et long terme. Finalement, elle conduira à une gestion plus efficace et efficiente des ressources budgétaires et à une cohérence dans les politiques publiques.
- **Revoir la politique commerciale vis-à-vis du riz importé et introduire des mesures parallèles sur le marché domestique pour sécuriser l'approvisionnement en riz local brisé et améliorer sa qualité.** Une réforme de la politique commerciale qui consisterait à relever le niveau de taxation des importations pourrait adresser le problème de compétitivité-prix du riz local à court terme. Cette proposition de réforme doit néanmoins être fondée sur une étude diagnostique approfondie de la question et une analyse de son impact sur les prix aux différents niveaux de la chaîne de valeur (producteurs, commerçants-importateurs, consommateurs). En parallèle, la promotion de la contractualisation avec une spécification claire de la qualité de riz, le développement d'un mécanisme de stockage public-privé, la mise en place d'un système d'information pour le suivi des stocks, et d'autres mesures sur le marché domestique sont indispensables pour remédier aux problèmes de compétitivité du riz sénégalais de manière durable.
- **Adopter une stratégie d'élimination progressive des mesures de protection tarifaire et non-tarifaire dans la chaîne de valeur de l'arachide, en même temps qu'introduire des mesures visant à restructurer le segment de la transformation actuellement inefficace.** Les gains potentiels pour l'ensemble des acteurs de la réforme qui consiste en éliminer les mesures de protection tarifaire et non-tarifaire de l'industrie de l'arachide et se tourner vers des solutions de marché peuvent largement dépasser la perte de recettes pour l'État. Néanmoins, l'impact de la réforme pourrait être, au moins à court terme, négatif si cette élimination ne se fait pas de manière progressive et avec des mesures d'accompagnement appropriées à la fois pour assurer la disponibilité des graines et pour permettre aux transformateurs de s'adapter à la nouvelle situation qui pourrait occasionner une disparition complète de l'industrie de l'huile d'arachide raffinée localement.
- **Consolider et rationaliser les infrastructures de stockage et de commercialisation qui constituent un des leviers majeurs pour améliorer la qualité et l'étalement de l'offre de l'oignon sénégalais à plus long terme.** Suite à la recommandation d'une étude réalisée par le programme SAPAA, la contractualisation de la production et de la commercialisation, accompagnée de mécanismes de financement, a été adoptée dans la filière comme une forme d'organisation propice à l'amélioration de la qualité de l'oignon. Néanmoins, elle ne constitue pas une panacée pour tous les problèmes de qualité et d'étalement de l'offre et il est particulièrement important de consolider et rationaliser les infrastructures de stockage et de commercialisation qui actuellement souffrent d'importantes limites d'un point de vue de la conception technique et de la gestion. Ainsi, avant d'envisager de nouveaux investissements, il apparaît urgent de renforcer les capacités des gestionnaires des magasins de stockage et des centres de collecte (ou plateformes de commercialisation).

1. Introduction

Le Programme de suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) est mis en œuvre par la FAO depuis 2009. Son objectif est d'encourager la mise en place de systèmes durables pour suivre, analyser et réformer les politiques agricoles et alimentaires. Ces systèmes visent à supporter le développement des cadres politiques plus efficaces, efficaces et inclusifs dans les pays où travaille le SAPAA.

Le SAPAA produit régulièrement un ensemble d'indicateurs utilisés pour évaluer la magnitude du support politique vers l'agriculture. Ces indicateurs mesurent les incitations par les prix et les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation. Tous les indicateurs sont comparables entre les produits, les pays, et au cours du temps. Ils permettent une meilleure compréhension du fonctionnement des politiques agricoles et alimentaires dans des contextes variés et encouragent le dialogue politique.

Au Sénégal, le programme SAPAA est mis en œuvre depuis 2015 en partenariat avec des institutions publiques telles que la Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques agricoles du Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural (MAER) et des organismes de recherche locaux, tels que l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR).

Ce rapport a pour objectif de présenter une synthèse des résultats des analyses pour (i) les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation couvrant la période 2010–2017, et (ii) les incitations par les prix pour les trois produits agricoles: le riz, l'arachide et l'oignon couvrant la période 2006–2018. Le rapport s'emploie également à évaluer la cohérence des politiques agricoles et alimentaires mises en œuvre au Sénégal entre 2006 et 2018. Pour les besoins de l'analyse, la cohérence des politiques est définie comme la mise en œuvre de moyens qui sont appropriés aux objectifs affichés dans le cadre politique, et qui sont complémentaires entre eux, c'est-à-dire que la mise en œuvre d'un moyen pour atteindre un objectif ne nuit pas à l'atteinte d'un autre objectif.

1.1. Contexte du pays

Le Sénégal est un pays de l'Afrique subsaharienne situé à l'extrême ouest sur l'océan Atlantique, avec un climat de type soudano sahélien: tropical au sud et semi-désertique au nord. Le pays s'étend sur une superficie de 196 712 Km², et partage ses frontières avec la Mauritanie, le Mali, la Guinée, la Guinée-Bissau et la Gambie étant une enclave. Avec sa position géographiquement stratégique, Dakar représente un important hub maritime pour la sous-région, notamment pour le Mali mais également pour la Gambie, la Mauritanie et, dans certaine mesure, le Burkina Faso. Au plan de l'intégration économique régionale, le Sénégal est membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (l'UEMOA). Il fait ainsi partie de la zone de libre-échange ouest-africaine avec l'application du tarif extérieur commun (TEC) vis-à-vis des pays tiers et il partage une monnaie commune, le franc CFA, avec huit États membres. Le Sénégal demeure l'un des pays politiquement les plus stables de la sous-région, voir même du continent africain. La population sénégalaise, qui croît à un taux relativement élevé (2,5 pour cent par an), compte près de 15 millions habitants en 2016, dont la moitié est âgée de 18 ans et moins. Au total, 58 pour cent des Sénégalais vivent en zones rurales. Près de la moitié de la population sénégalaise vit en dessous du seuil de pauvreté, avec une incidence plus élevée en milieu rural (57,1 pour cent) qu'en milieu urbain (41,2 pour cent).¹

Dans les années 2000, le taux de croissance de l'économie sénégalaise était faible et instable² en raison de nombreux chocs (climatiques, pétroliers et la crise financière mondiale) qui se sont conjugués aux limites structurelles de son économie, notamment en matière d'infrastructure (plus particulièrement, dans le secteur de l'énergie), de compétitivité hors prix et de robustesse des institutions budgétaires (FMI, 2010). Le taux de croissance s'accélère à partir de 2014 (6,6 pour cent) pour atteindre son niveau maximum en 2017 (7,1 pour cent). Cette période coïncide avec la mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent (PSE) – le nouveau cadre de référence des politiques économiques et sociales sur le long terme (2035) – par lequel le gouvernement s'engage dans des réformes structurelles, telles que l'amélioration du climat des affaires, et des investissements publics conséquents, notamment dans des infrastructures de transport et d'énergie. Son objectif est d'accroître la productivité économique et placer le pays sur une trajectoire de croissance plus forte, durable

¹ Les données démographiques sont issues du rapport de la *Situation Économique et Sociale du Sénégal (SES) en 2016* publié par l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) en 2019. Les données sur la pauvreté sont issues du rapport de l'*Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal (ESPS-II) de 2011* (ANSD, 2013a).

² Entre 2000 et 2013, le taux de croissance annuel varie entre 0,7 pour cent et 6,7 pour cent mais reste inférieure à 4 pour cent en moyenne (Banque mondiale, 2020).

et solidaire. Par ailleurs, l'inflation reste inférieure à 2 pour cent au cours de cette période grâce à une politique monétaire régionale prudente, à la stabilité du taux de change et aux efforts d'assainissement budgétaire (Banque mondiale, 2018a).

1.2. Contexte du secteur agricole et alimentaire

Au Sénégal, l'agriculture est essentiellement pluviale et saisonnière, intensive en main d'œuvre, et dominée par l'agriculture familiale et le secteur informel. Le secteur agricole repose traditionnellement à la fois sur des cultures de rente (arachide, coton) et sur des cultures vivrières de subsistance (riz, mil, sorgho, maïs). Plus récemment, la production des fruits et légumes à haute valeur ajoutée (l'oignon, la mangue, la pastèque mais aussi la tomate et la banane) augmente considérablement grâce aux nombreux avantages comparatifs de ces produits et aux politiques de soutien au développement dont bénéficient ces filières. Néanmoins, l'agriculture sénégalaise reste fortement vulnérable aux changements climatiques du fait de sa dépendance aux conditions pluviométriques et aux disponibilités en terres productives. Ainsi, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la lutte contre la pauvreté rurale et la promotion d'une agriculture durable continuent de constituer des défis pressants au Sénégal.

Le secteur agricole joue un rôle crucial dans le développement de l'économie sénégalaise. Il représente 17 pour cent du produit intérieur brut (PIB) et 32 pour cent de l'emploi en 2018 (Banque mondiale, 2020). Par ailleurs, la pêche qui représente 16 pour cent de la valeur des exportations du pays est le deuxième produit exporté après l'or non monétaire (ANSD, 2018). Dans les années 2000, la croissance de la valeur ajoutée du secteur agricole³ augmente à un taux moyen de 4 pour cent mais elle est marquée par une forte instabilité (figure 1) en raison des aléas climatiques fréquents (Banque mondiale, 2018a). Elle augmente plus rapidement à partir de 2015 avec les investissements publics considérables réalisés dans le cadre du Plan Sénégal Émergent (PSE). Également en terme relatif, la part du secteur agricole dans le PIB, qui suivait plutôt une tendance baissière depuis la fin des années 1990, augmente à partir de 2015 pour retrouver son niveau initial (figure 2). En même temps, la part de l'emploi dans le secteur agricole ne cesse de diminuer avec l'urbanisation rapide et la migration de la main d'œuvre vers les secteurs non agricoles. Toutefois, cette tendance ne s'explique pas par une amélioration de la productivité, mais plutôt par une expansion de l'utilisation des intrants par unité de terre (Banque mondiale, 2018a).

Figure 1. Valeur ajoutée du secteur agricole au Sénégal

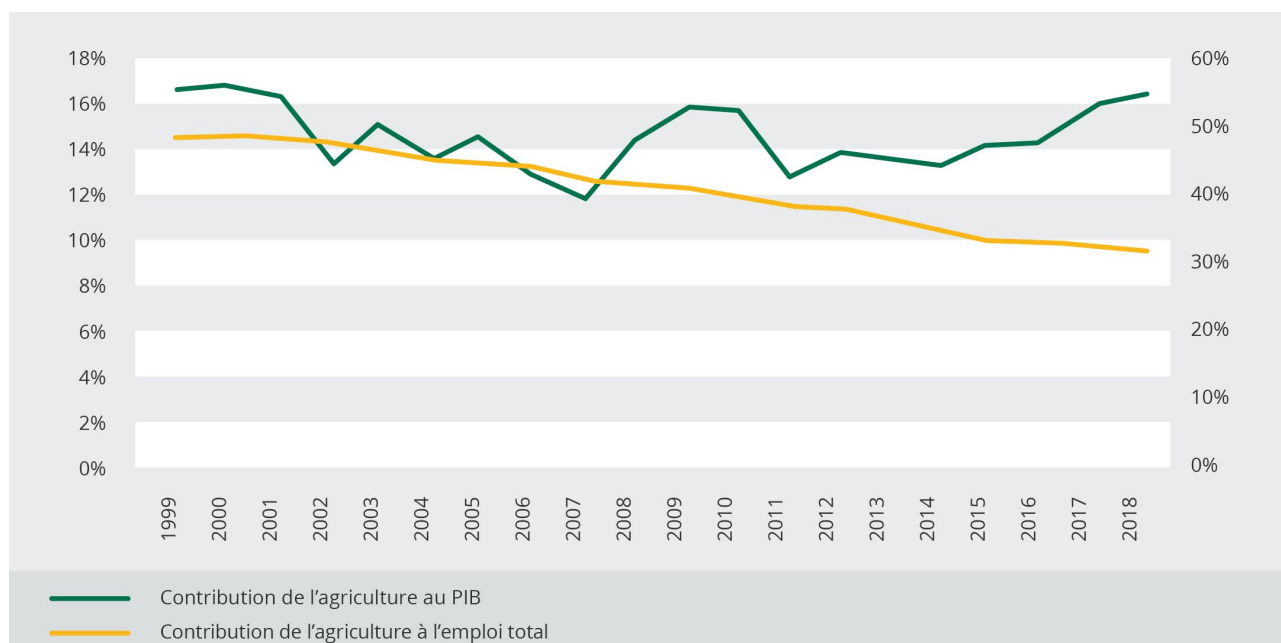


Note: FCFA constant, 2010.

Source: Banque mondiale, 2020.

³ L'indicateur de la Banque mondiale sur la valeur ajoutée du secteur agricole inclut l'agriculture, l'exploitation forestière, la chasse et la pêche.

Figure 2. Contribution du secteur agricole au produit interne brut et à l'emploi total au Sénégal



Source: Banque mondiale, 2020.

1.3. Politiques agricoles et alimentaires menées au Sénégal ces dernières années

Dans les années 2000, les politiques agricoles du Sénégal sont marquées par la volonté de passer d'une agriculture paysanne et familiale à la promotion d'une agriculture industrielle, commerciale et compétitive. Ce changement est motivé par la dynamique d'intégration régionale et par l'émergence de nouveaux défis dans un contexte de mondialisation marquée par une libéralisation poussée des échanges commerciaux, en particulier agricoles (Le Hub Rural, 2017). La fin des restrictions fiscales du programme d'ajustement structurel et l'effacement de la dette publique dans le cadre de l'initiative «Pays pauvres très endettés» redonne une forme de liberté au gouvernement dans la définition de politiques sectorielles plus ambitieuses. L'État a ainsi davantage recours aux mesures protectionnistes et aux subventions (aux semences, aux engrais, aux prix d'achat de l'arachide et du riz, etc.) (Oya et Ba, 2013).

Tous les sous-secteurs et cultures bénéficient du retour des subventions aux intrants avec le lancement des programmes spéciaux de l'État. C'est notamment le cas de l'arachide et du riz, mais également du mil, du manioc, du maïs, du fonio, du sésame et du bissap (Banque mondiale, 2012).

Au cours de cette période, jusqu'en 2015, plusieurs politiques qui se succèdent dans le secteur agricole s'inscrivent dans les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP I et DSRP II), comme illustré par la Figure 3. Ces documents constituent la base pour l'élaboration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement avec la lutte contre la pauvreté comme principale priorité du gouvernement. La Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) qui opérationnalise l'«axe 1: création de richesse» du DSRP II avec pour objectif une croissance forte (plus de 7 pour cent) et de longue durée, la lutte contre les inégalités et la création d'emplois, vient appuyer les efforts déjà entamés pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015 (Oya et Ba, 2013). Dans le secteur agricole, le plan **REVA («Retour vers l'agriculture»)** est mis en place en 2006 dans l'objectif de lutter contre la pauvreté et le chômage, qui incitent les jeunes à migrer vers l'Europe à la recherche d'emploi, à travers le développement des infrastructures rurales, le soutien aux moyens de production (intrants, matériel attelé) et la formation agricole (Oya et Ba, 2013). Néanmoins, la crise alimentaire de 2007–2008 a freiné l'élan de ce programme et a poussé le gouvernement à adopter la **Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA)** (Sylla, 2018). La GOANA est mis en œuvre en 2008 dans l'objectif d'augmenter, à très court terme, la production agricole des principales cultures consommées au Sénégal pour atteindre l'autosuffisance alimentaire et réduire la dépendance nationale aux importations (Inter-réseaux, 2009). Elle intègre le Programme d'autosuffisance en riz ainsi que les Programmes Spéciaux pour d'autres cultures telles que le maïs et le manioc. En parallèle, la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) est adoptée en 2004 comme un cadre de référence des politiques agricoles pour les 20 années suivantes mais sa mise en œuvre reste encore faible (Oya et Ba, 2013).

Par ailleurs, en 2011, le Sénégal adopte son **Programme National d'Investissement Agricole (PNIA)**, opérationnalisé dans un Plan d'investissement pour la période 2011–2015, qui traduit au niveau national, la politique agricole commune de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) et du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Néanmoins, contrairement à d'autres pays de la région (comme le Ghana et la Côte d'Ivoire) qui ont adopté le PNIA comme un document de référence de la politique agricole, au Sénégal, le PNIA n'a pas été suffisamment poursuivi en raison d'une certaine tension entre les objectifs de la politique régionale et les orientations de politique nationale prises au cours des années suivantes (Gabas *et al.*, 2015).

Le DSRP II a donné lieu à une troisième génération de politique de développement connue sous le nom de Stratégie Nationale de Développement Économique et Social (SNDES) sur la période 2013–2017, qui est néanmoins écourtée avant échéance (Diagne, 2017). Suite à l'alternance politique de 2012, le Gouvernement du Sénégal s'est doté d'un nouveau cadre de référence des politiques économiques et sociales sur le long terme (2035): le Plan Sénégal Émergent (PSE).

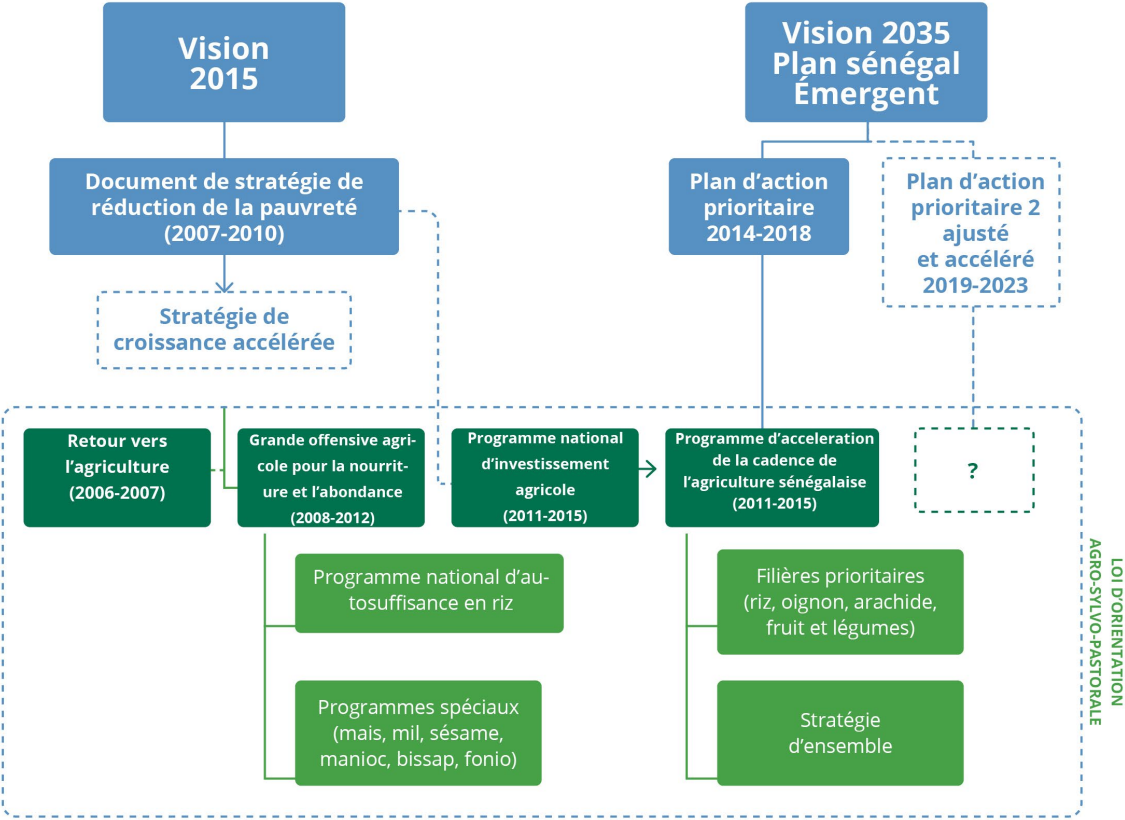
Le PSE, qui en vérité est une version améliorée de la SNDES (Diagne, 2017), place le secteur agricole au cœur de la transformation structurelle de l'économie et de la croissance, et ainsi aboutit à l'adoption d'un nouveau programme sectoriel: le **Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS)**. Le PRACAS est structuré autour de quatre filières prioritaires, à savoir le riz, l'oignon, l'arachide et les fruits et légumes de contre-saison, pour lesquelles il fixe des objectifs de production chiffrés.⁴

La stratégie d'ensemble de la mise en œuvre du programme se décline sur cinq axes suivants: (1) *l'intensification des productions agricoles* à travers la reconstitution du capital semencier, la mise à disposition d'engrais, la protection phytosanitaire intégrée des cultures, et le renouvellement du matériel agricole; (2) *la maîtrise de l'eau* par la réalisation d'aménagements hydro-agricoles qui valorisent les eaux de surface et les eaux souterraines; (3) *développement de la recherche, de la formation et du conseil agricole et rural*; (4) *la valorisation et la mise en marché des produits agricole*, avec des mesures visant à améliorer l'infrastructure post-récolte (stockage, transformation, conditionnement), à réhabiliter les pistes rurales, et à encourager le recours à la contractualisation entre d'une part, les organisations de producteurs, et d'autre part, les industriels et les commerçants; (5) *la gestion de la qualité* par la mise en place des infrastructures et des services qui permettent de garantir la conformité des produits sénégalais aux normes commerciales, sanitaires et phytosanitaires, et de sécurité sanitaire des aliments exigées par les marchés de destination.

Une deuxième phase du PRACAS a été prévue pour la période 2018–2022. Néanmoins, son adoption tardive s'est heurtée à l'arrivée de la pandémie de la COVID-19. Le programme sectoriel nécessitera ainsi des révisions pour refléter les nouvelles orientations prises par le gouvernement dans le plan de relance de l'économie nationale post COVID-19 qui sera opérationnalisé à travers le Programme d'actions prioritaires ajusté et accéléré (PAP2A). La Figure 3 ci-dessous donne un aperçu de l'évolution du cadre de politique agricole au Sénégal qui marque la période d'analyse des dépenses publiques et des incitations par les prix faisant l'objet du présent rapport.

⁴ Spécifiquement, ces objectifs sont: (i) L'autosuffisance en riz en 2017 avec une production de 1 600 000 tonnes de paddy; (iii) L'autosuffisance en oignon en 2016 avec une production de 350 000 tonnes; (iv) L'optimisation des performances de la filière arachidière avec une production en 2017 de 1 000 000 tonnes et un volume d'exportation de 100 000 – 150 000 tonnes par an; (v) Le développement des filières fruits et légumes de contre-saison avec un objectif d'exportation de 157 500 tonnes en 2017.

Figure 3. Aperçu du cadre de politique agricole au Sénégal



Source: Élaboré par auteur, 2021.

2. Méthodologie

2.1. Dépenses publiques

La méthodologie d'analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation (DPAA) proposée par le programme SAPAA cherche à donner un aperçu à la fois du niveau et de la composition des dépenses qui soutiennent le développement du secteur agricole et alimentaire. Elle cherche également à étudier à la fois les dépenses financées sur ressources intérieures et les dépenses financées sur ressources extérieures par les bailleurs de fonds.

L'approche SAPAA prend en compte toutes les dépenses publiques en soutien à l'alimentation et au développement agricole, dont les secteurs forestiers et halieutiques, ainsi que les dépenses publiques en zones rurales en raison de leur importance dans le développement du secteur agricole.

Les indicateurs sont désagrégés et mis à jour annuellement et ils permettent d'analyser les tendances des dépenses, notamment pour savoir si les ressources sont allouées aux domaines prioritaires, s'ils répondent aux besoins d'investissement et s'ils sont cohérents avec les objectifs de la politique gouvernementale. Ces données peuvent également être utilisées pour d'autres analyses, telles que l'efficacité des dépenses pour le développement agricole, la croissance agricole, la réduction de la pauvreté et d'autres indicateurs de développement.

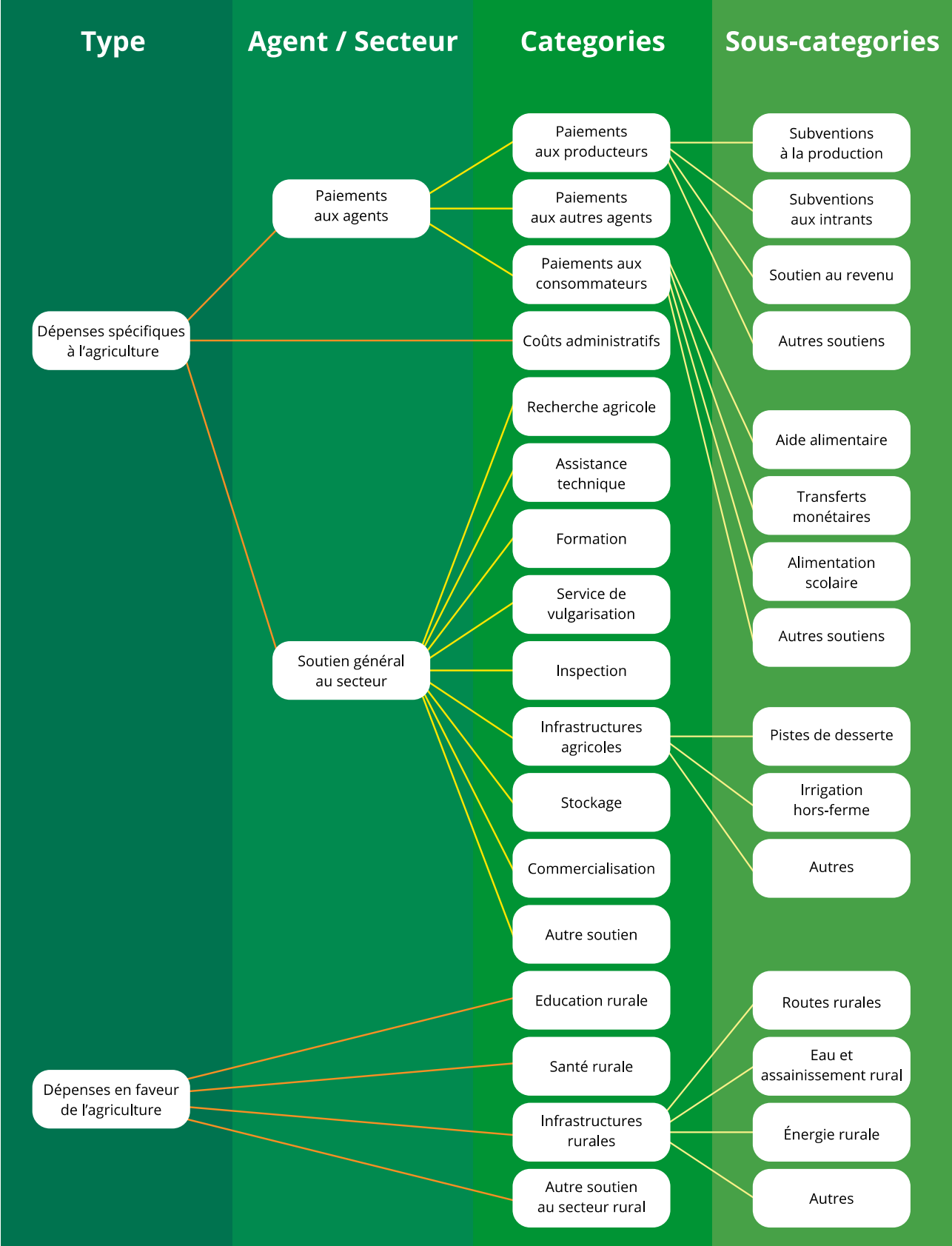
Toutes les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation inscrites dans le budget national d'un pays sont prises en compte dans l'approche SAPAA, quels que soient leur nature, leurs objectifs, leurs impacts économiques perçus ou leur source de financement.

Ainsi, comme présenté dans la figure ci-dessous et expliqué plus en détail dans l'annexe 1, la méthodologie SAPAA permet d'identifier:

- (i) Les **dépenses spécifiques à l'agriculture**, c'est-à-dire en soutien direct au secteur agricole, et divisées en:
 - Paiements (ou transferts) aux agents du secteur agricole et alimentaire, y compris les producteurs, les consommateurs, les commerçants, les transporteurs et les fournisseurs d'intrants. Celles-ci sont souvent appelées dépenses en biens privés et consistent principalement en des subventions aux intrants et à la production en faveur des producteurs et des transferts monétaires et une aide alimentaire destinés aux consommateurs (en considérant tous les consommateurs des produits agro-alimentaires sans distinction).
 - Dépenses de soutien général qui profitent au secteur plutôt qu'à une catégorie d'agents spécifique, par exemple à travers la construction d'infrastructures agricoles, la fourniture de services de vulgarisation, des installations de recherche ou de commercialisation (c'est-à-dire, des biens publics).
 - Les coûts administratifs liés à la formulation et à la coordination des politiques et les frais de fonctionnement des ministères et autres entités publiques.
- (ii) Les **dépenses en faveur de l'agriculture** qui ne sont pas directement liés à l'agriculture mais représentent un soutien indirect au secteur agricole et alimentaire à travers le développement rural (ex.: les dépenses en routes rurales).⁵

⁵ Pour plus d'information sur la méthodologie, il est possible de consulter le guide méthodologique disponible sur le site web du SAPAA: www.fao.org/in-action/mafap/resources/methodology-learning-material

Figure 4. Catégories de classification des dépenses publiques agricoles et alimentaire



Source: Élaboré par auteur.

2.2. Incitations par les prix

Les indicateurs d'incitation par les prix analysés dans cette note comprennent le taux nominal de protection (TNP), le taux nominal d'assistance (TNA) et l'écart de développement du marché (EDM). Ces indicateurs mesurent les effets des politiques publiques et du fonctionnement du marché sur les prix des produits agricoles. Des détails sur le calcul des indicateurs d'incitation par les prix sont présentés à l'annexe 2.

Le **TNP** mesure le pourcentage par lequel le prix domestique a augmenté au-dessus (si positif) ou a baissé en dessous (si négatif) de son équivalent international – c'est-à-dire le prix de référence – à un point donné dans la chaîne de valeur (à la ferme, sur le marché de gros⁶ ou au détail). Le prix de référence correspond au prix à la frontière, ajusté en fonction des coûts du marché et des facteurs qualité/quantité, et il est considéré comme le prix "non faussé" d'un produit, libre de l'influence des politiques et des distorsions du marché. Par conséquent, un TNP positif indique que l'environnement politique et du marché relèvent les prix au-dessus de la référence, ce qui incite à produire (à la ferme) ou à commercialiser (au niveau de gros ou de détail) le produit analysé. Un TNP négatif indique que les producteurs ou les commerçants sont confrontés à des désincitations par les prix, recevant ainsi moins que ce qui serait possible dans un scénario sans intervention. Un TNP nul suggère que la nature de protection est neutre, ce qui pourrait également signifier que les effets des politiques et du fonctionnement du marché sont annulés.

Le **TNA**, en plus de l'effet du marché et des politiques commerciales, prend également en compte les dépenses publiques (également appelées transferts budgétaires) en faveur des producteurs d'un produit agricole spécifique. Ces transferts comprennent les subventions aux intrants (sur les intrants variables, le capital ou les services à la ferme), le soutien au revenu et les subventions à la production. Cet indicateur fournit donc une mesure plus complète des (dés)incitations par les prix créés par les politiques et la dynamique du marché, car il saisit l'effet de la politique budgétaire au-delà des interventions commerciales et de marché.

L'**EDM** quantifie les (dés)incitations par les prix résultants de l'inefficacité de la chaîne de valeur. Il s'agit d'une estimation agrégée de l'effet des coûts d'accès au marché excessifs sur le prix à la production. Les coûts d'accès «excessifs» peuvent être dus à des facteurs tels que des infrastructures déficientes, des coûts de transformation élevés du fait de technologies obsolètes, des taxes et frais gouvernementaux (à l'exclusion des frais de services), des marges abusives appliquées par les agents économiques, des pots-de-vin illégaux et d'autres coûts informels. Tous ces facteurs peuvent entraver la transmission des prix du marché mondial au marché local et générer une pénalisation des prix pour les agriculteurs.

⁶ Le marché de gros est défini comme le point de compétition, où la production nationale est en concurrence avec le produit importé.

3. Résultats de l'analyse des dépenses publiques agricoles et alimentaires

Messages clés

- Les dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation (DPAA) sont à la hausse au Sénégal sur l'ensemble de la période 2010–2017, et notamment à partir de 2015 avec l'opérationnalisation du PRACAS. Néanmoins, le taux d'exécution des DPAA relativement faible en 2017 indique que cette croissance forte qui est essentiellement financée par les ressources internes n'est pas soutenue dans le temps.
- Malgré la formulation de la politique sectorielle ambitieuse, la cible de la déclaration de Maputo d'allouer au moins 10 pour cent des dépenses publiques à l'agriculture n'est pas atteinte au Sénégal.
- L'augmentation des DPAA sur la période du PRACAS a davantage bénéficié aux biens collectifs du secteur agricole qu'à des catégories d'agents spécifiques, notamment avec les dépenses vers les infrastructures d'irrigation hors-ferme, en raison de l'importance qui est accordée au développement de la production rizicole.
- Néanmoins, la filière arachide reste la principale bénéficiaire des subventions aux intrants variables, même si les subventions dirigées vers cette culture ont progressivement diminué ces dernières années.
- Les dépenses orientées vers l'aval des filières, telles que le stockage et la commercialisation, sont fortement sous-représentées dans les DPAA malgré leur impact positif sur la création de la valeur ajoutée et la promotion de la compétitivité de l'agriculture sénégalaise.
- Les dépenses du ministère en charge de l'agriculture totalisent plus d'un tiers des DPAA financées sur ressources propres de l'État, alors que les ministères en charge des sous-secteurs de l'élevage et de la pêche en recueillent une part plus modeste.

La présente section du rapport résume les résultats de l'analyse des dépenses publiques en soutien de l'agriculture et l'alimentation (DPAA) au Sénégal sur la période 2010–2017. L'analyse porte sur l'ensemble des ministères et institutions publiques du Sénégal qui interviennent dans le secteur agricole et alimentaire, et sur tous les projets et programmes du secteur rapportés dans le budget national, quel que soit la source de financement.

Ainsi, l'analyse des DPAA au Sénégal repose sur deux principales sources de données: (i) le Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP) pour les dépenses financées par les ressources internes et (ii) la Direction de la coopération et des financements extérieures (DCFE) devenue Direction de l'ordonnancement des dépenses publiques (DODP) du Ministère des finances et du budget (MFB) pour les dépenses financées sur ressources extérieures.

Les résultats présentés dans cette section du rapport proviennent de la version d'avril 2020 de la base de données des dépenses publiques agricoles et alimentaires du programme SAPAA. L'analyse de la composition des DPAA selon l'approche SAPAA (voir tableau 1 en annexe) porte sur les montants décaissés, sauf si indiqué autrement.

3.1. Tendance générale des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation

Au Sénégal, les Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation (DPAA) décaissées s'élèvent à 322 milliards de FCFA, en moyenne chaque année entre 2010 et 2017. Elles augmentent considérablement au cours de la période (Figure 5). Néanmoins, entre 2010 et 2014, les DPAA progressent à un taux de croissance relativement plus faible mais plus stable (de 9 pour cent en moyenne par an). Elles augmentent à partir de 2015 à un rythme de 26 pour cent pour atteindre leur plus haut niveau en 2016 (490 milliards de FCFA), pour ensuite baisser de 23 pour cent en 2017 (figure 5).⁷ Par ailleurs, elles augmentent et elles baissent plus rapidement que les dépenses publiques totales qui progressent à un taux moyen de 7 pour cent entre 2015 et 2017. Cette croissance plus rapide mais plus volatile des DPAA à partir de 2015 semble être le résultat de la mise en œuvre du PRACAS (2014–2017) et de la mobilisation des ressources publiques conséquentes sur la période relativement courte de son opérationnalisation. Plusieurs projets phares du PRACAS tels que

⁷ À noter que les DPAA mesurées en termes réels suivent de près leurs valeurs nominales en raison de l'inflation maintenue à un niveau inférieur à 2 pour cent au cours de la période d'analyse.

Projet Corridors Céréaliers et Restructuration de la filière arachide ont démarré seulement en 2015 avec un budget plus important pour la première année de leur mise en œuvre. Le plus haut niveau des DPAA enregistré en 2016 s'explique notamment par la hausse des dépenses en subventions aux intrants agricoles, indiquant ainsi le choix du gouvernement de stimuler la production un an avant la clôture du PRACAS et l'évaluation de ses résultats afin de s'assurer de la réalisation des objectifs à temps. En 2017, lors de la dernière année de mise en œuvre du PRACAS, les dépenses allouées à plusieurs grands projets agricoles sont réduites de plus de moitié. De même, le taux d'exécution des DPAA, qui était supérieur à 90 pour cent entre 2012 et 2016, atteint seulement 81 pour cent en 2017 (voir tableau 3 en annexe).⁸

La hausse des DPAA sur la période de mise en œuvre du PRACAS est principalement financée par les ressources propres de l'État. Ces dernières représentent en moyenne 61 pour cent des DPAA sur l'ensemble de la période, contre 39 pour cent pour les DPAA financées sur ressources externes (figure 6). Entre 2014 et 2016, les DPAA financées sur ressources internes augmentent à un taux moyen de 30 pour cent, plus rapidement que les DPAA financés sur ressource externes (20 pour cent).⁹ Avec le budget de l'État total qui augmente relativement moins vite, il semble que la mise en œuvre du PRACAS a en partie bénéficié de la politique de rationalisation des dépenses publiques engagée par l'État dans le cadre de la mise en œuvre du PSE. Cette politique avait pour objectif de créer des marges budgétaires permettant de financer des investissements prioritaires dans des secteurs tels que l'agriculture, les industries et l'énergie, qui contribuent relativement plus à la croissance de l'économie sénégalaise (MEPC, 2019). Par ailleurs, les dépenses publiques sur la période du PRACAS augmentent plus rapidement que la valeur ajoutée de l'agriculture. En effet, le ratio des dépenses publiques consacrées à l'agriculture par rapport à sa valeur ajoutée qui est un indicateur du coût de la création de richesse augmente de 0,17 en 2010 à 0,30 en 2016 (voir tableau A3 en annexe). Ce résultat soulève ainsi la question sur l'efficacité des dépenses publiques consacrées à la mise en œuvre de ce programme.

En moyenne sur la période 2010–2017, les DPAA telles que définies par la méthodologie SAPAA représentent 13 pour cent des dépenses totales publiques (figure 5). Néanmoins, elles y représentaient seulement 8 pour cent en excluant les dépenses en soutien de la consommation et du développement rural conformément à la définition retenue par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) pour suivre les dépenses agricoles de ses pays membres dans le cadre du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine, le PDDAA, suite à la déclaration de Maputo signée en 2003 et réaffirmée à Malabo en 2014.¹⁰ Par conséquent, le Sénégal ne remplit pas l'engagement pris par les pays africains dans cette déclaration d'allouer au moins 10 pour cent des dépenses publiques à l'agriculture.¹¹

Même si la part des dépenses publiques allouées au secteur agricole augmente sur la période du PRACAS pour atteindre 9,5 pour cent en 2016, se rapprochant ainsi de la cible de Maputo, elle baisse à 6 pour cent l'année suivante.

Cette baisse pourrait remettre en question la volonté du gouvernement d'accorder davantage des ressources publiques au développement du secteur agricole de façon durable, plutôt qu'en fonction des objectifs politiques de court terme.

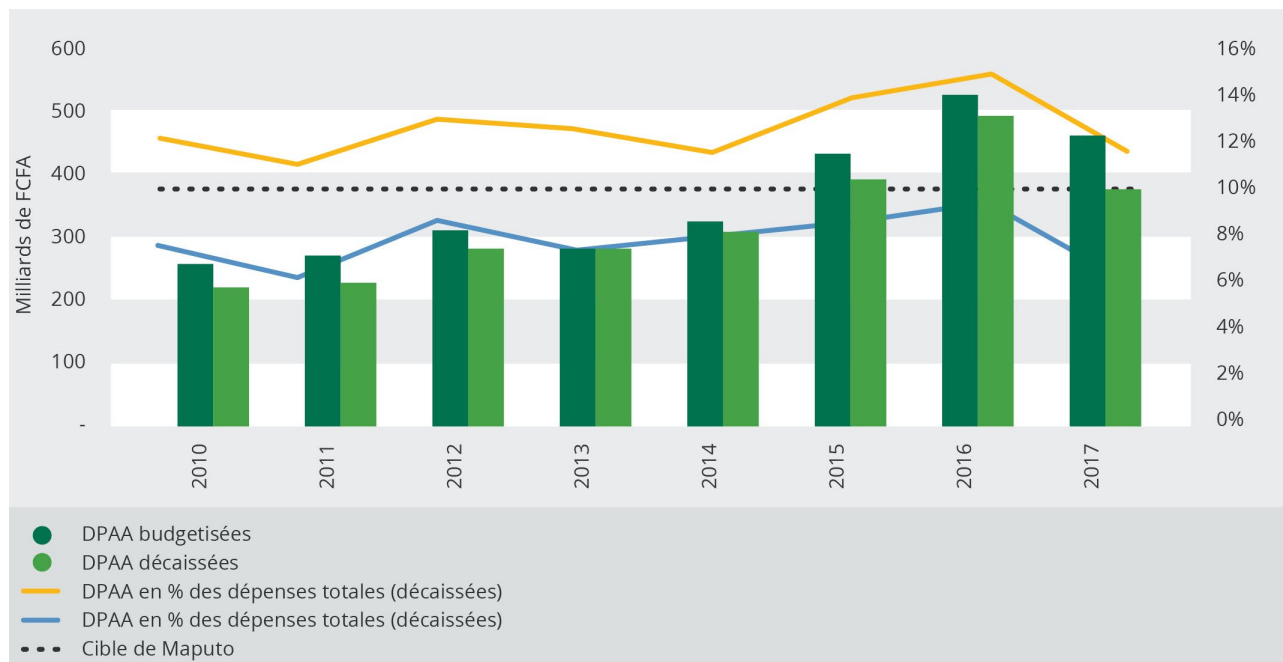
⁸ Ce taux d'exécution qui est jugé comme élevé reflète le choix des analystes de considérer comme les dépenses budgétisées les dotations finales (crédits ouverts), plutôt que les dotations initiales (LFI).

⁹ Les DPAA financées sur ressources internes peuvent être légèrement surestimées en raison du choix de certains bailleurs (comme c'est le cas de l'Union européenne) de financer le secteur agricole à travers un appui budgétaire directement versé au Trésor qui est ainsi comptabilisé dans les ressources internes de l'État.

¹⁰ La définition des dépenses publiques agricoles selon les directives du NEPAD correspond à la catégorie "Agriculture, sylviculture, pêche et chasse" de la Classification des fonctions des administrations publiques (COFOG). Ainsi, en excluant les dépenses en soutien de la consommation et du développement rural des DPAA, le périmètre d'analyse SAPAA devient comparable avec celui de la méthodologie «COFOG+» recommandée par le NEPAD (CUA-NEPAD, 2015).

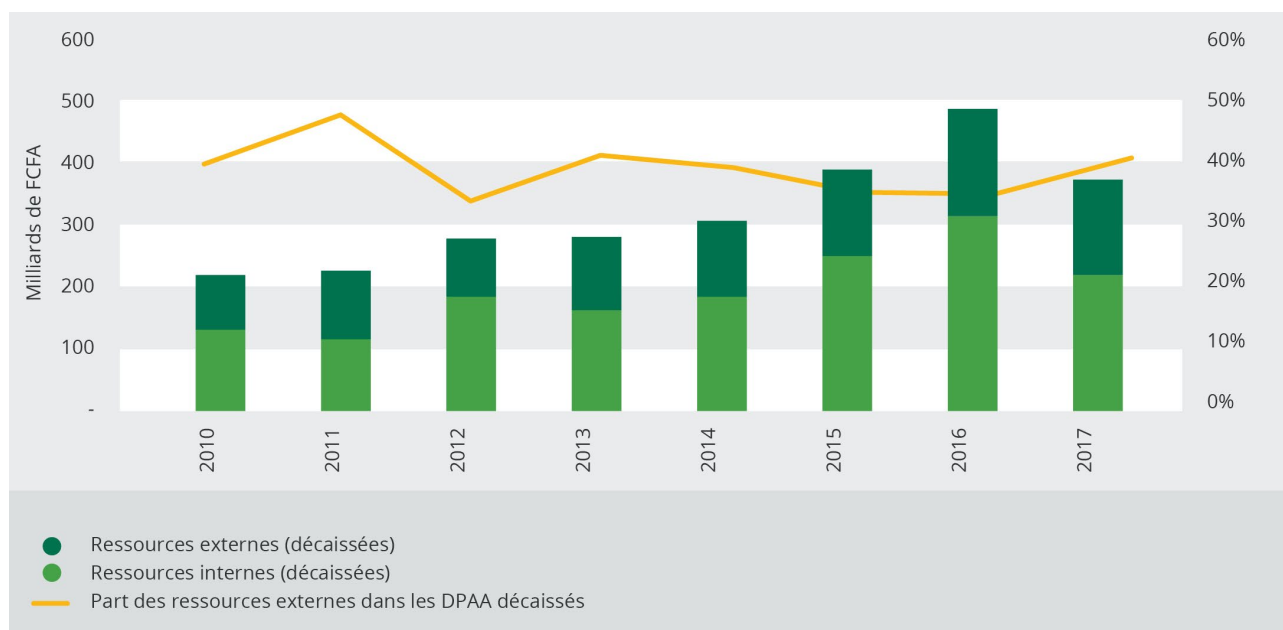
¹¹ Il convient de noter que, à l'exception du Malawi, aucune des pays de la région de l'Afrique sub-saharienne suivis par le programme SAPAA n'atteint la cible de 10 pour cent sur la période 2010-2017, selon la méthodologie SAPAA.

Figure 5. Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation en termes absolus (axe de gauche) et en termes relatifs (axe de droite) au Sénégal



Source: FAO, 2020.

Figure 6. Les dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation suivant la source de financement au Sénégal



Source: FAO, 2020.

3.2. Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation

Grandes catégories des dépenses: soutien général au secteur

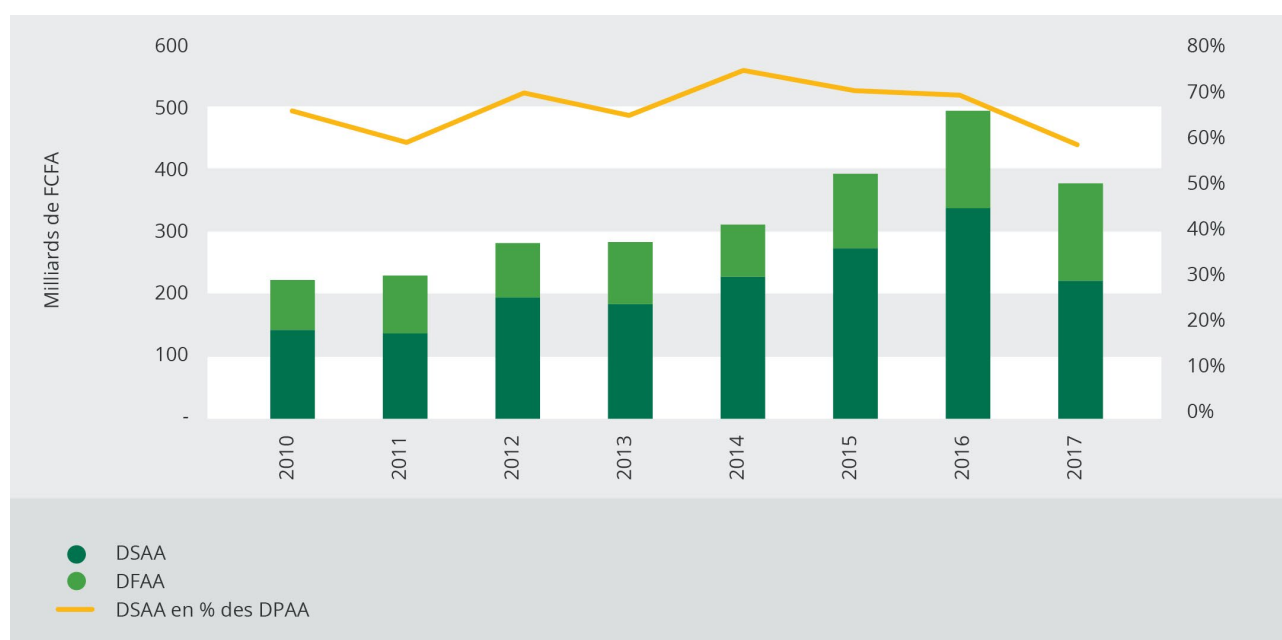
La méthodologie SAPAA différencie les *dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA)* qui visent directement le secteur agricole et alimentaire et les *dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (DFAA)* qui visent plus généralement le monde rural. Au Sénégal, les dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation sont deux fois plus

élevées que les dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (figure 7). Cette répartition témoigne du soutien public qui est accordé au secteur agricole en raison de son rôle stratégique pour le développement économique du pays, comme indiqué dans plusieurs documents d'orientation politique élaborés sur la période.¹² Les dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation sont davantage dirigées vers le soutien général au secteur (c'est-à-dire vers des biens collectifs) que vers des catégories d'agents spécifiques (les producteurs, les transformateurs, les consommateurs, etc., figure 8).

S'agissant des investissements coûteux, les grands projets d'infrastructures agricoles telles que les pistes de desserte, l'irrigation hors-ferme et d'autres aménagements agricoles représentent 37 pour cent des dépenses de soutien général au secteur agricole. Elles sont principalement concentrées sur la période de mise en œuvre du PRACAS. Ce sont notamment les investissements en infrastructures d'irrigation hors-ferme qui augmentent considérablement au cours de trois premières années de la mise en œuvre du programme en vue d'accroître la production de riz.

Les bailleurs de fonds financent un peu plus de la moitié de ces investissements agricoles, même si l'État également contribue à une partie importante de leur financement. Par ailleurs, l'État finance sur ses ressources propres 80 pour cent des dépenses en soutien aux agents du secteur agricole et alimentaire qui augmentent significativement à partir de 2014.

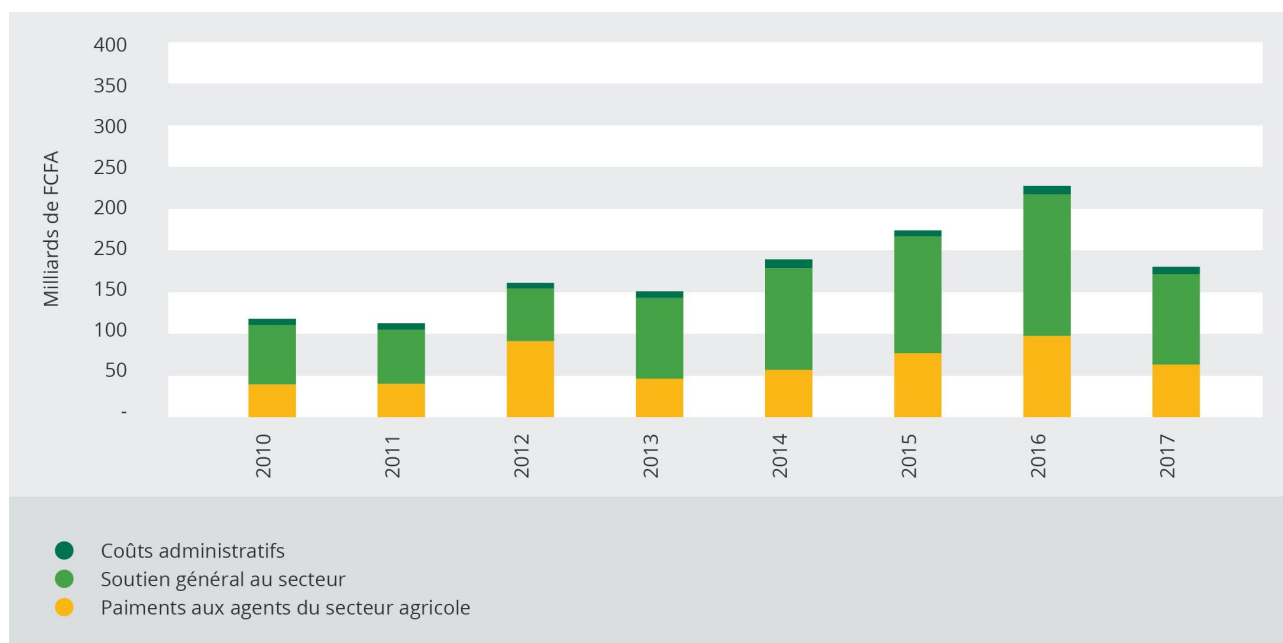
Figure 7. Évolution des dépenses spécifiques et en faveur de l'agriculture et l'alimentation



Source: FAO, 2020.

¹² Néanmoins, les dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation sont probablement sous-estimées en raison de l'exclusion des grandes lignes des dépenses qui sont enregistrées au niveau central sans aucune information sur leur répartition géographique. Celui-ci concerne notamment les dépenses dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui ont une gestion relativement centralisée de la fonction publique. Ainsi, une légère progression des dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation qui est enregistrée à partir de 2015 s'explique notamment par le transfert des compétences et des fonds aux services déconcentrés de l'éducation nationale, ce qui a eu comme conséquence une augmentation des dépenses dans la catégorie «éducation rurale».

Figure 8. Composition des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation



Source: FAO, 2020.

Paiements aux agents du secteur agricole et alimentaire

Les producteurs reçoivent 77 pour cent des dépenses en soutien aux agents du secteur agricole et alimentaire en moyenne sur l'ensemble de la période (figure 9), notamment à travers les subventions aux intrants variables (semences, engrais et autres). Ces dernières atteignaient un niveau exceptionnel en 2012 (87 milliards de FCFA, figure 10) suite à l'intervention de l'État pour compenser la forte baisse de la production de l'arachide durant la campagne précédente.

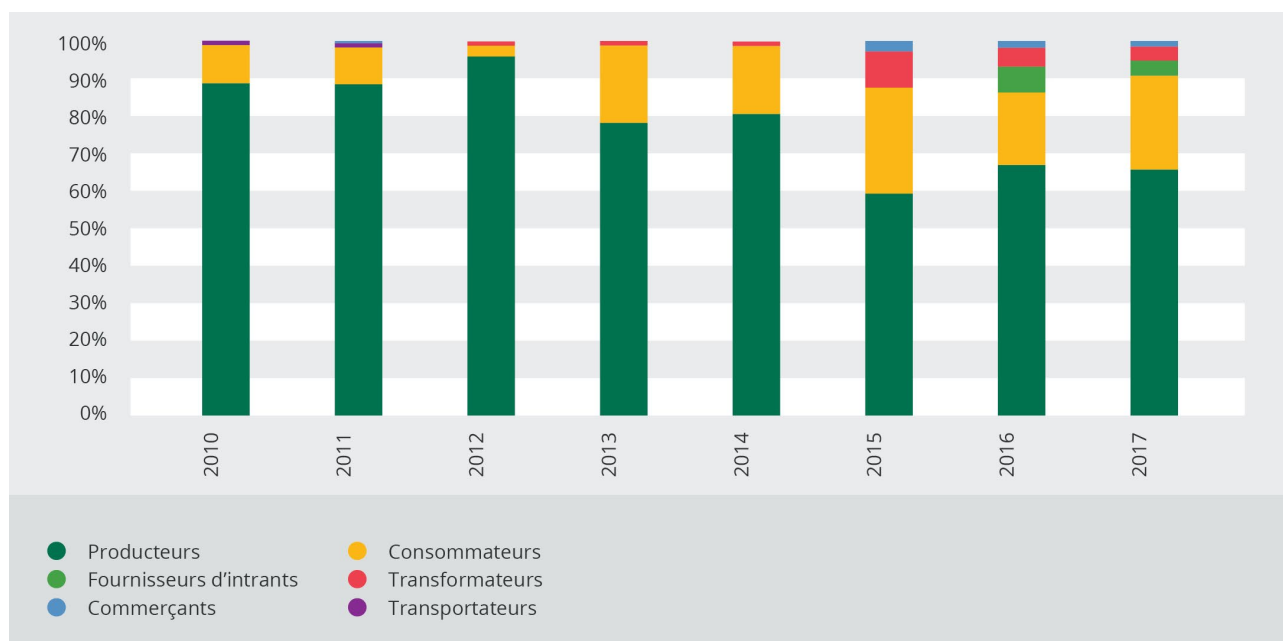
Néanmoins, une partie de ces dépenses a également servi à épouger les arriérés dû aux fournisseurs d'intrants accumulés depuis plusieurs années (Mas Aparisi *et al.*, 2017). En effet, la filière arachide demeure la principale bénéficiaire des subventions aux intrants variables, malgré la tendance à la baisse (voir Encadré 1).

Après le pic de 2012, les dépenses de subventions aux intrants variables ont été divisées par 3 en 2013 (30 milliards de FCFA) avant d'arriver à un deuxième pic en 2016 (57 milliards de FCFA) dans le but de soutenir la production de certaines cultures prioritaires (notamment le riz et l'arachide) pour atteindre les objectifs affichés dans le PRACAS.

A partir de 2015, les dépenses en soutien aux agents du secteur agricole se rééquilibrent légèrement (figure 9), notamment au profit des transformateurs industriels dans le cadre du programme de restructuration de la filière arachide et des fournisseurs d'intrants dans le cadre du programme de reconstitution du capital semencier. Par ailleurs, les dépenses en soutien aux consommateurs augmentent avec la mise en œuvre du Programme National de Bourse de Sécurité Familiale, piloté en 2013 et élargi à partir de 2015.

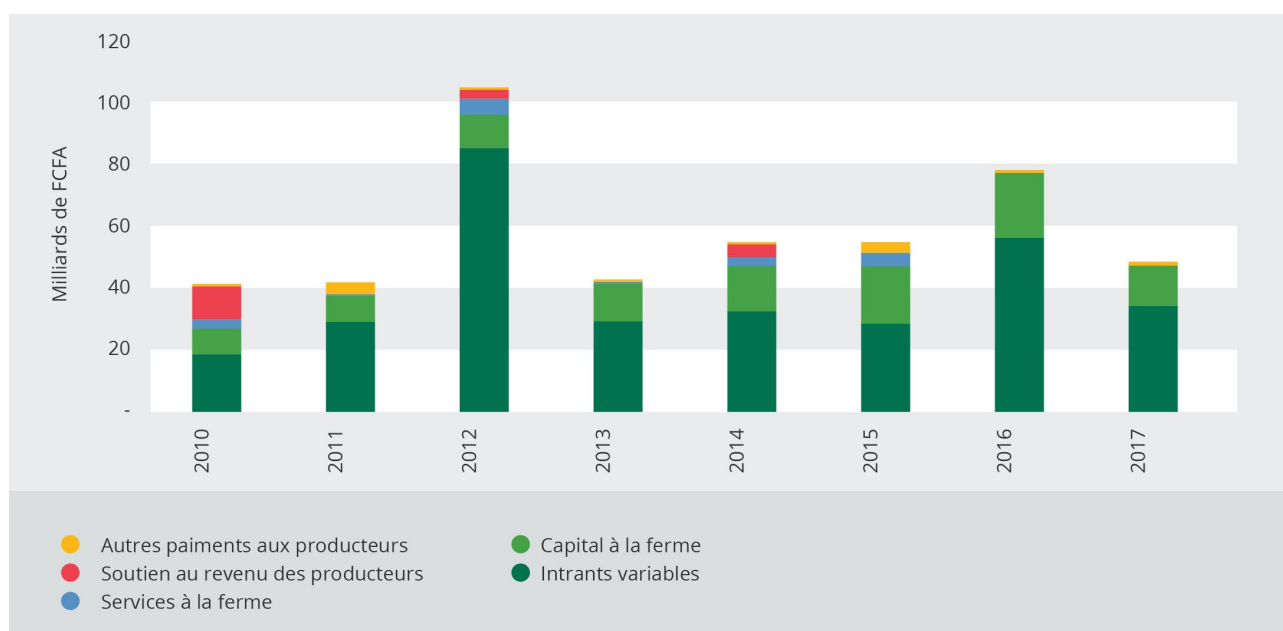
Ce programme repose sur des transferts monétaires conditionnels aux ménages pauvres et il constitue 63 pour cent des dépenses en soutien aux consommateurs sur la période 2010–2017.

Figure 9. Composition relative des paiements aux agents du secteur agricole au Sénégal



Source: FAO, 2020.

Figure 10. Décomposition de la catégorie de paiements aux producteurs au Sénégal



Source: FAO, 2020.

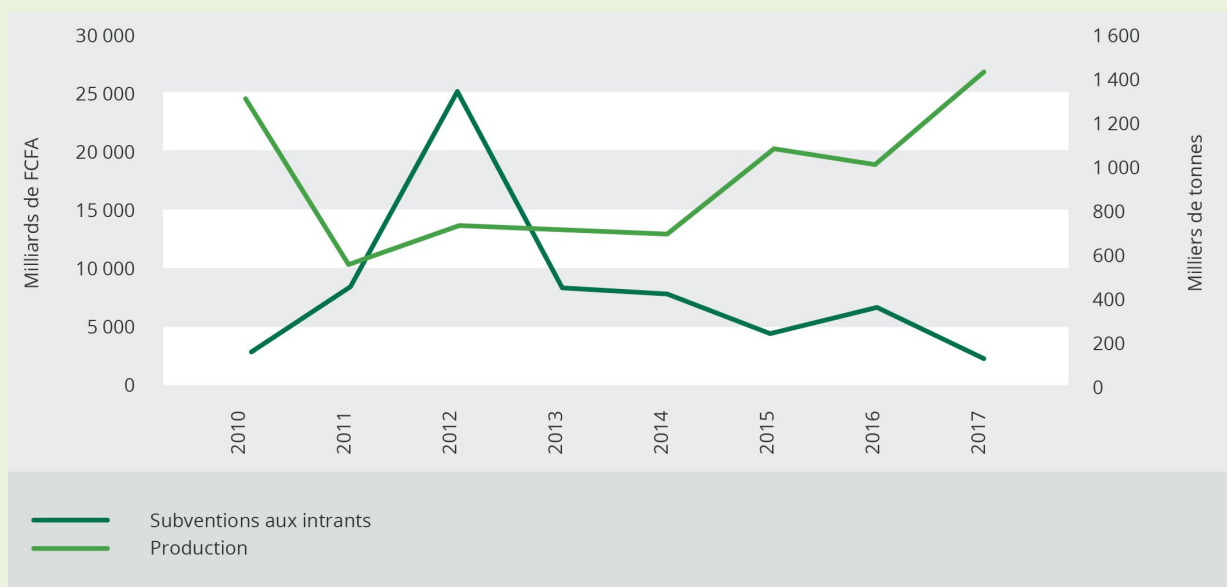
Encadré 1. Tendances du soutien budgétaire à la filière arachide et évolution de la production arachidière

Les subventions aux intrants variables constituent 63 pour cent des dépenses de l'État vers la filière arachide. Après le pic connu en 2012, on observe à la fois une baisse de ces subventions et une hausse de la production de l'arachide, mais également une tendance à la hausse des rendements depuis 2014. Plus spécifiquement, les subventions aux intrants destinés à la production de l'arachide sont passées de 8 milliards de FCFA en 2013 à 1,8 milliards de FCFA en 2017 en même temps que la production d'arachide a augmenté de 677 mille tonnes en 2013 à 1 405 mille tonnes en 2017 (figure 11).

Malgré cette réduction des subventions aux intrants variables, les dépenses totales vers la filière arachide entre 2014 et 2016 se maintiennent à un niveau comparable à celui de 2011 (figure 12). Durant ces années en particulier, d'autres catégories de dépenses telles que la subvention au prix à l'achat de l'arachide et le soutien aux autres agents dans la chaîne de valeur (notamment aux transformateurs et aux fournisseurs d'intrants) se substituent en partie aux subventions aux intrants variables. Les dépenses de soutien collectif au développement de la filière, telles que l'assistance technique, gagnent également en importance. Ce changement dans la composition des dépenses en soutien à la filière arachide s'inscrit dans la politique de reconstitution du capital semencier et de restructuration de la filière menée par le Gouvernement depuis plusieurs années dans le but d'optimiser sa performance, comme affiché dans le PRACAS.

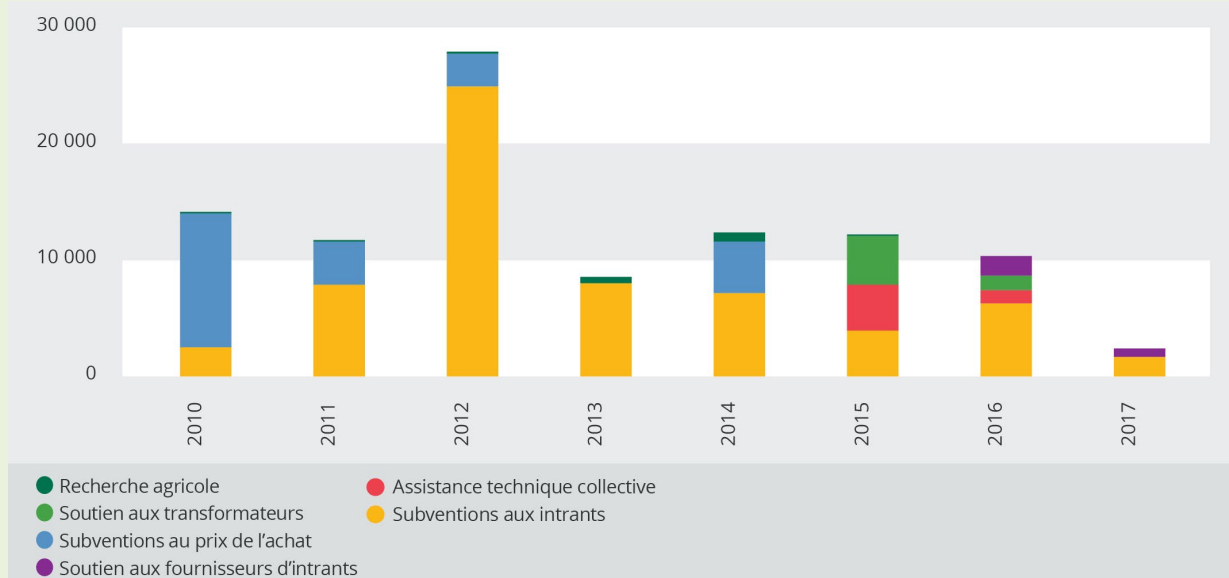
Également, les efforts du Gouvernement pour rationaliser le système des subventions actuel en poursuivant la politique de ciblage des bénéficiaires (Programme SMS «E-intrant») depuis 2012 peuvent expliquer cette baisse des dépenses en subventions aux intrants variables de l'arachide. En effet, l'efficacité du système de subventions était souvent mise en question à cause du ciblage des grands producteurs, du monopole des fournisseurs qui capturent la totalité de la subvention et du retard dans le versement des subventions par l'État (Lynn et Hathie, 2016). Dans ce contexte, la rationalisation des dépenses en subventions aux intrants de production à travers l'amélioration de leur efficacité ou leur substitution par des dépenses qui s'adressent aux problèmes structurels de la chaîne de valeur pourraient à terme entraîner la hausse de la production observée ces dernières années. Néanmoins, la baisse des dépenses en soutien de la filière arachide en 2017 peut être également liée à la baisse des ressources publiques disponibles pour le secteur agricole la dernière année de mise en œuvre du PRACAS.

Figure 11. Subventions aux intrants de l'arachide et production de l'arachide au Sénégal



Source: Base de données FAO (2020) et DAPSA (2019).

Figure 12. Niveau et composition des dépenses totales en soutien de la filière arachide au Sénégal



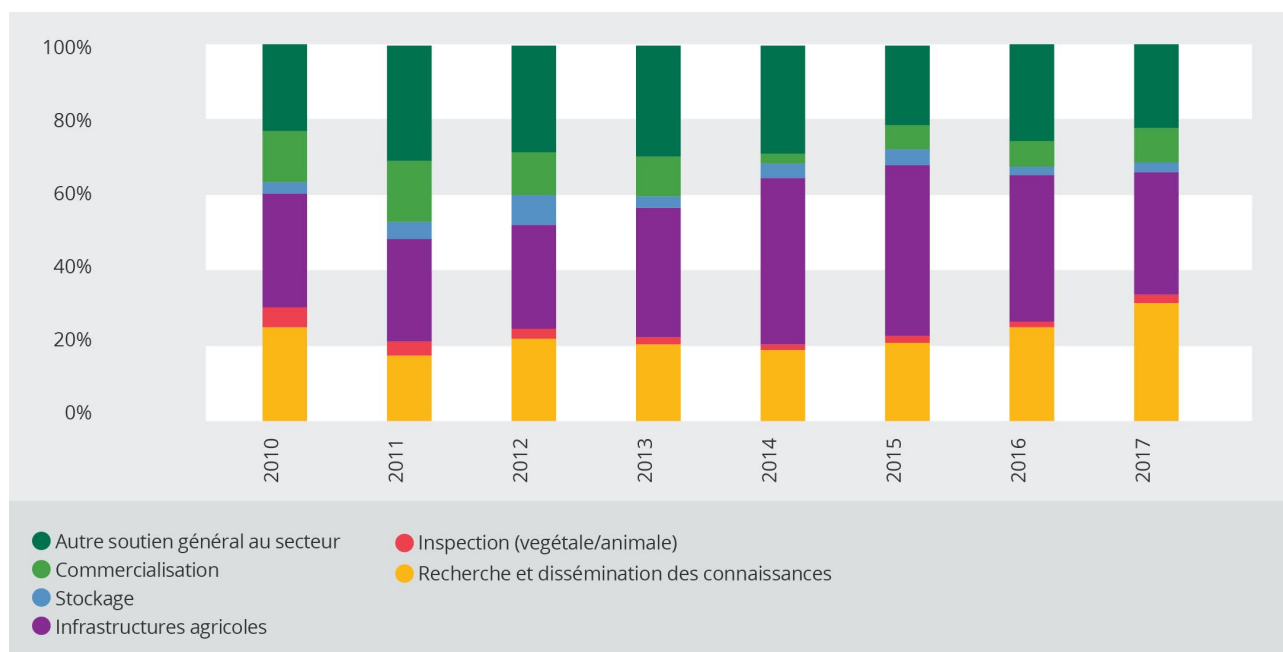
Source: FAO, 2020.

Catégories de dépenses sous-représentées

Bien que «la valorisation et la mise en marché des produits agricoles» et «la gestion de la qualité» en se référant à la qualité de la production agricole font partie des cinq axes stratégiques du PRACAS, l'essentiel des DPAA continue à être dirigé vers l'objectif d'accroître la production (que ce soit à travers les subventions aux intrants ou les investissements dans des infrastructures d'irrigations). Les dépenses concentrées en aval de la production telles que le *stockage* et la *commercialisation*, étant indispensables pour le développement des chaînes de valeur et l'amélioration de la compétitivité des filières agricoles, représentent seulement 1 pour cent et 3 pour cent, respectivement, des DPAA en moyenne sur la période 2010–2017.

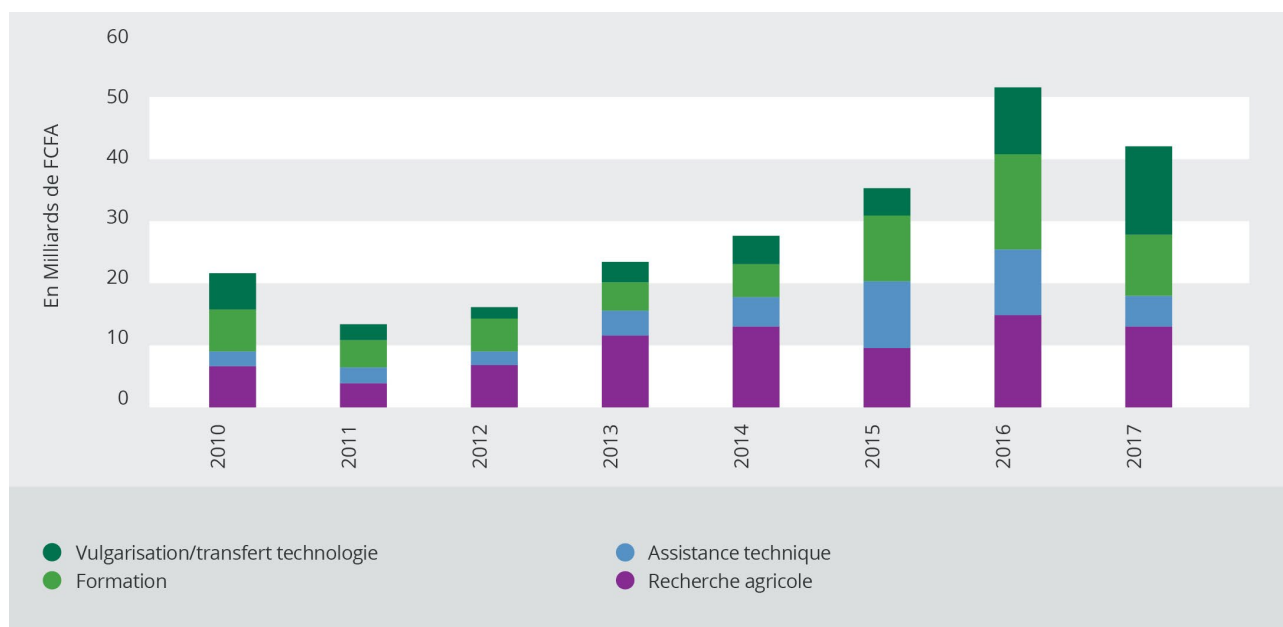
De même, un des axes stratégiques du PRACAS vise à «décloisonner la recherche, la formation et le conseil agricole et rural pour faire émerger des exploitants agricoles formés, qualifiés et dotés des services nécessaires pour moderniser leurs unités économiques et assurer la relance du secteur». Les dépenses dans l'ensemble de la catégorie *recherche agricole et dissémination des connaissances*, qui incluent également l'assistance technique agricole et la formation agricole, représentent 9 pour cent des DPAA en moyenne sur la période 2010–2017. Elles augmentent en particulier entre 2012 et 2016 et se rééquilibrent au profit de l'assistance technique, la formation et la vulgarisation agricole (figure 14). Néanmoins, les dépenses dans la recherche agricole uniquement représentent seulement 3 pour cent des DPAA au Sénégal malgré que leur impact sur la productivité à long terme peut être nettement supérieur à celui des subventions aux intrants agricoles et des infrastructures d'irrigation, comme démontré par Mogues et *al.*, (2012) et Goyal et Nash (2016). Au regard de l'indicateur utilisé par l'Union Africaine pour suivre le niveau des investissements en recherche et développement agricole à travers ses pays membres, les dépenses dans la recherche représentent moins de 0,7 pour cent du PIB agricole en moyenne sur la période 2010–2017, étant inférieur à l'objectif de 1 pour cent fixé par l'Union Africaine à Khartoum en 2006.

Figure 13. Composition relative des dépenses en soutien général au secteur agricole au Sénégal



Source: FAO, 2020.

Figure 14. Décomposition de la catégorie recherche et dissémination des connaissances au Sénégal



Source: FAO, 2020.

Dépenses par produit agricole

Bien que l'arachide soit le premier bénéficiaire des subventions aux intrants variables, le riz occupe la première place en termes de dépenses totales en soutien à l'agriculture et l'alimentation.¹³ Sur la période d'analyse, le riz reçoit en moyenne 17,7 milliards de FCFA des DPAA chaque année contre 12,4 milliards de FCFA pour l'arachide.

La moitié des dépenses vers le riz est destinée à la réalisation des grands travaux d'aménagements et d'infrastructures hydro-agricoles, parmi eux ceux qui sont réalisés dans le cadre du «Programme national d'autosuffisance en riz» et du

¹³ Dû au manque d'information, on arrive à identifier le produit individuel soutenu par la dépense pour un pourcentage assez faible. Ainsi, une partie importante des dépenses en soutien aux produits individuelles est incluse dans les dépenses en soutien de l'ensemble du secteur ou du groupe des produits.

«Projet corridors céréaliers». Ce soutien public important accordé au riz se justifie par l'objectif ambitieux du PRACAS d'attendre l'autosuffisance en riz paddy (1,6 million de tonnes) à l'horizon 2017.

Les fruits et légumes de contre saison sont la troisième filière prioritaire identifiée par le PRACAS pour la période 2014–2017. Du fait de sa contribution considérable à la création de la richesse (valeur ajoutée), à l'apport en devise (les exportations ont fortement augmenté au cours des dernières années) et à l'emploi rural, la promotion de ces cultures pourrait avoir un impact non négligeable sur la réduction de la pauvreté et le renforcement de la sécurité alimentaire (Banque mondiale, 2018a). Ainsi, les fruits et légumes¹⁴, y compris l'oignon, reçoivent relativement plus de soutien budgétaire à partir de 2015 et le niveau de ce soutien devient comparable à celui dont bénéficie l'arachide notamment en 2016 (figure 15).

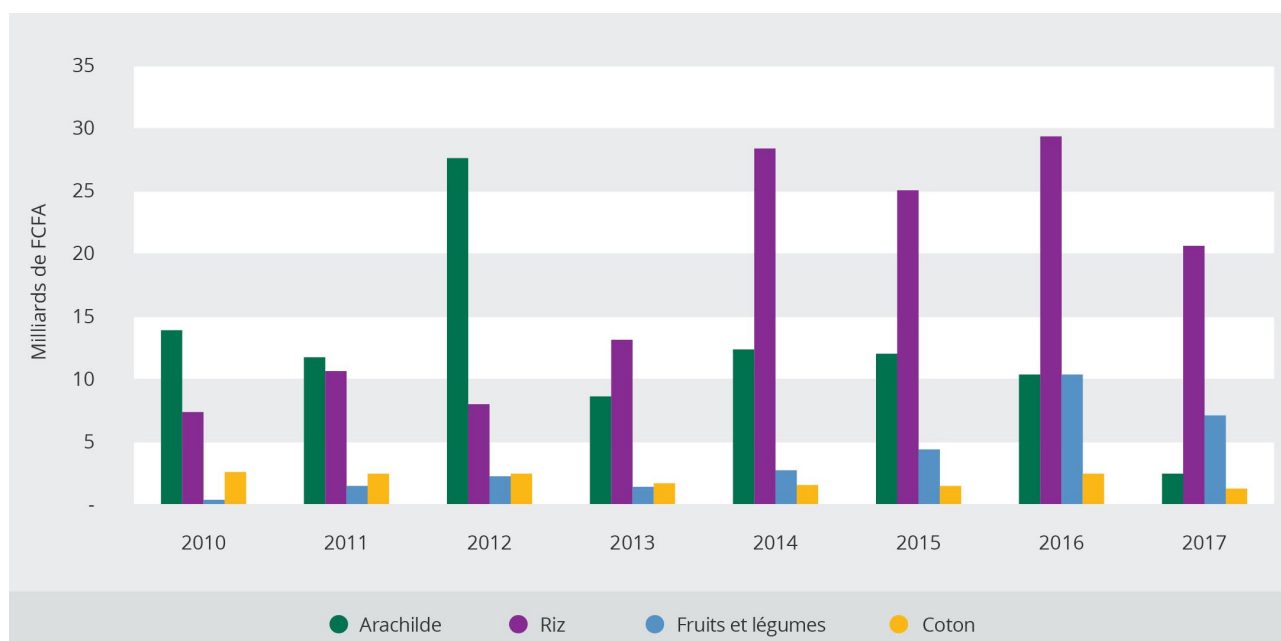
Néanmoins, les dépenses allouées aux fruits et légumes sont 4,7 fois inférieures à celles allouées au riz et 3,3 fois inférieures à celles allouées à l'arachide, en moyenne sur la période 2010–2017. De même, le coton qui est le deuxième produit du sous-secteur agricole exporté après l'arachide (ANSD, 2016) mais qui ne figure pas parmi les filières prioritaires du PRACAS, ne reçoit que 2 milliards de FCFA en moyenne chaque année entre 2010 et 2017 – six fois moins que l'arachide.

Cependant, cette allocation budgétaire par produits agricoles semble être cohérente avec ce que le PRACAS a prévu en termes de répartition des ressources nécessaires à la mise en œuvre des stratégies de filières.

Le coût global estimé dans le PRACAS à 581 milliards de FCFA entre 2014 et 2017 est reparti entre les filières prioritaires comme suit: 424.7 milliards de FCFA pour le riz (soit 73 pour cent), 92 milliards de FCFA pour l'arachide (soit 16 pour cent), et 43.5 milliards de FCFA pour les fruits et légumes de contre-saison (soit 7 pour cent), et 20.9 milliards de FCFA pour l'oignon (soit 4 pour cent).

Ainsi, en moyenne sur la période 2014–2017, la somme des DPAA allouées au riz, à l'arachide et aux fruits et légumes identifiées par le programme SAPAA est dans la proportion de 63, 22 et 15 pour cent respectivement.

Figure 15. Évolution des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation par produits spécifiques au Sénégal



Source: FAO, 2020.

¹⁴ Cette catégorie inclue les fruits individuels (la mangue, la banane et l'anacarde), les cultures horticoles individuelles (l'oignon et la pomme de terre) et les dépenses indiquées comme bénéficiant à l'ensemble des cultures horticoles ou à l'activité de maraîchage.

Dépenses par ministère sectoriel

Le MAER décaisse 76 milliards de FCFA en moyenne chaque année en soutien à l'agriculture et l'alimentation selon la méthodologie déployée par le programme SAPAA, ce qui représentent 36 pour cent des DPAA sur ressources internes sur l'ensemble de la période 2010–2017 (figure 16).

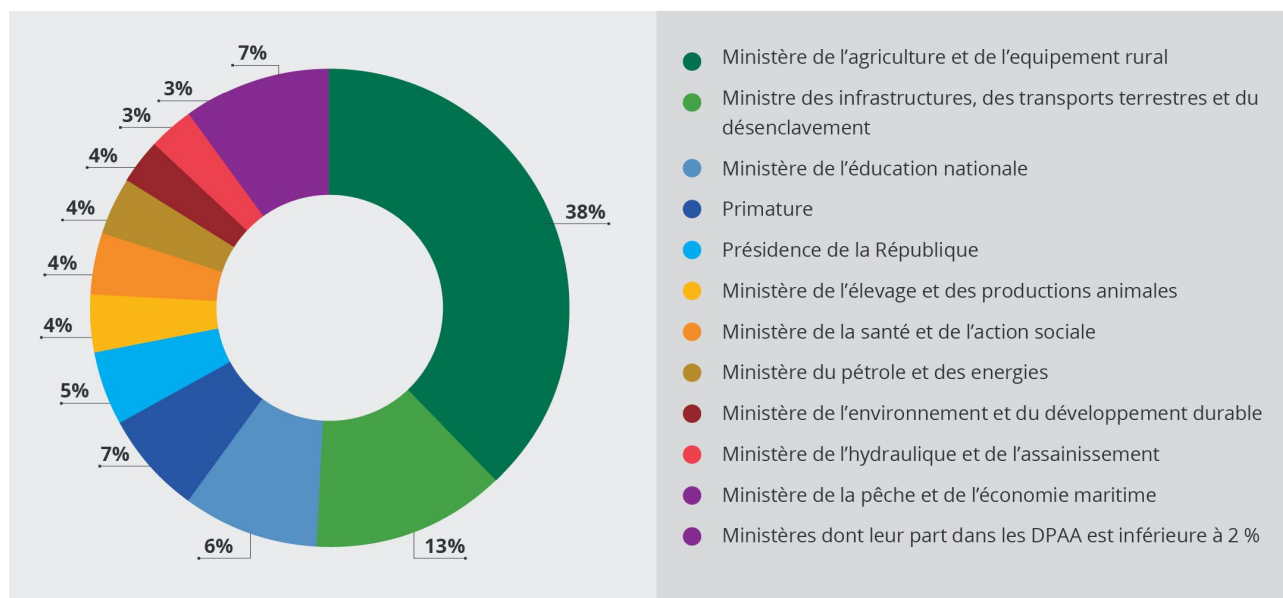
En revanche, le Ministère de la pêche et de l'économie maritime (MPEM) réalise seulement 3 pour cent des DPAA en moyenne sur la période 2010–2017 tandis que les produits halieutiques contribuent trois fois plus que les produits végétaux à la valeur des exportations du pays (ANSD, 2016).

De même, le Ministère de l'élevage et des productions animales (MEPA) réalise 4 pour cent des DPAA en moyenne sur la période 2010–2017 malgré la contribution de l'élevage au PIB du secteur primaire étant seulement 1,6 fois inférieure à celle des cultures végétales (DPEE, 2016). Par ailleurs, la répartition des dépenses agricoles et alimentaires selon la nouvelle programmation budgétaire adoptée en 2020 (voir encadré 2) montre qu'une grande partie des dépenses du MPEM et du MEPA est destinée au programme de «pilotage, gestion et coordination administrative», en leur laissant peu de moyens pour la mise en œuvre des politiques sous-sectorielles.

Cette répartition des DPAA entre les ministères sectoriels correspond au choix politique de placer les cultures végétales au cœur de la stratégie sectorielle à travers l'adoption du PRACAS. En effet, même si le PRACAS est censé concrétiser la vision du PSE pour l'ensemble du secteur agricole, ce document reflète essentiellement la politique mise en œuvre par le MAER et les secteurs de la pêche et de l'élevage ne disposent pas de documents avec la même visibilité politique.

La répartition des DPAA qui est en décalage avec la structure du secteur agricole au Sénégal peut également expliquer l'augmentation du coût de la création de richesse agricole mesuré par le ratio entre les dépenses publiques consacrées à l'agriculture et la valeur ajoutée agricole.

Figure 16. Répartition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation entre les ministères sectoriels au Sénégal



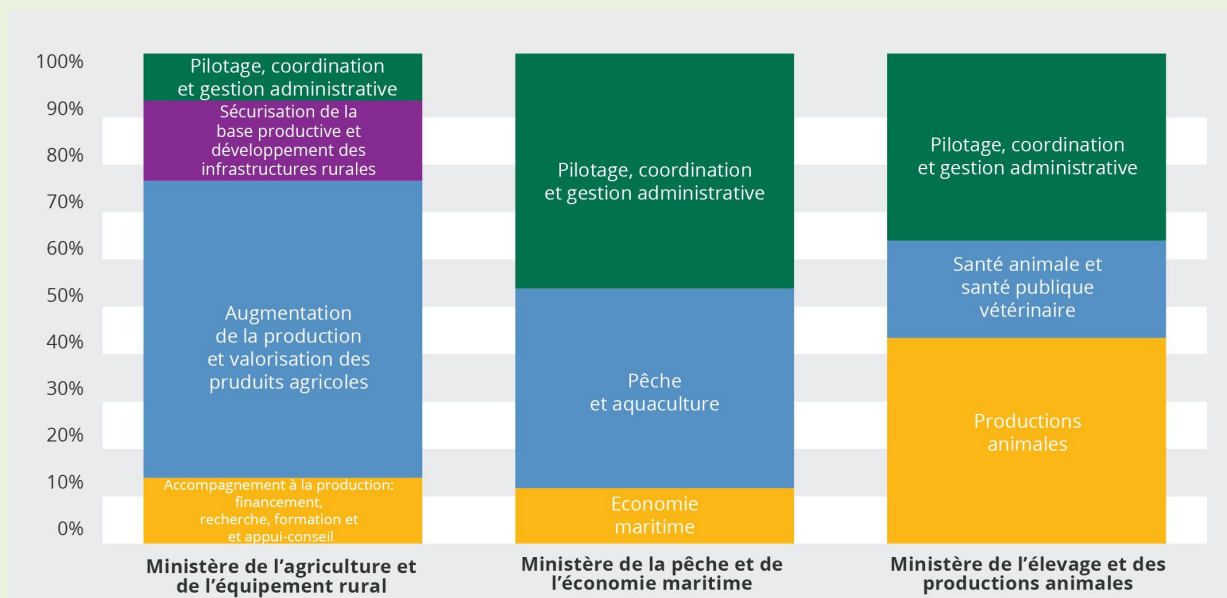
Source: FAO, 2020.

Encadré 2. Dépenses publiques agricoles et alimentaires selon la classification programmatique introduite dans le budget public en 2020

En 2020, le Sénégal bascule d'un budget de moyens à un budget de résultats. Le budget de chaque ministère est désormais présenté sous forme de programmes. La dénomination et le montant des crédits de chaque programme dépendent du périmètre de compétences du ministère. De plus, un programme dit «support» (dénommé «pilotage, gestion et coordination administrative» pour tous les ministères) regroupe les crédits affectés aux services transversaux ou d'appui (MFB, 2019). Bien que le budget de l'État sur la période 2010–2017 est encore présenté comme «budget de moyens», il est toujours possible d'analyser les DPAA selon la classification programmatique introduite à partir de 2020. En fait, l'information sur les activités de chaque programme budgétaire permet d'associer à ce dernier les catégories de classification des DPAA correspondantes (voir tableau 5 en annexe).*

La figure 17 ci-dessous montre le résultat de la répartition programmatique des dépenses pour les trois ministères en charge des politiques sous-sectorielles: les cultures, la pêche et l'élevage. Ainsi, il ressort de cette répartition programmatique que seulement 6 pour cent des dépenses agricoles et alimentaires sous l'égide du MAER sur la période 2010–2017 est dirigé vers le pilotage, la gestion et la coordination administrative. En effet, la majeure partie (63 pour cent) des dépenses du MAER est dirigée vers le programme budgétaire «Augmentation de la production et valorisation des produits agricoles». En revanche, le MPEM et le MEPA, qui disposent d'une enveloppe budgétaire moins importante que MAER, dépensent relativement beaucoup plus pour le pilotage, la gestion et la coordination administrative (46 pour cent et 30 pour cent, respectivement) et il leur reste peu de moyens financiers pour mettre en œuvre leurs politiques sous-sectorielles.

Figure 17. Répartition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation sur la période 2010-2017 selon les programmes budgétaires de l'agriculture, la pêche et l'élevage au Sénégal



Source: FAO, 2020.

* Il convient de noter que les dépenses agricoles et alimentaires de ces trois ministères selon la méthodologie SAPAA restent inférieures à leurs dépenses totales. Les dépenses qui ne sont pas considérées comme faisant partie du périmètre représentent moins d'un pour cent des dépenses totales dans le cas du MAER et du MEPA. Elles représentent toutefois 31 pour cent dans le cas du MPEM qui est également en charge de toutes les dépenses relatives aux développements des infrastructures portuaires et du transport maritime et fluviomaritime.

4. Résultats de l'analyse des incitations par les prix

Messages clés

- Les producteurs de riz sénégalais ont bénéficié de prix globalement incitatifs sur la période d'analyse, résultat du prix officiel au producteur et d'autres mesures visant à promouvoir la commercialisation du riz local. Néanmoins, la suspension temporaire des droits de douane sur le riz importé et le plafonnement du prix à la consommation, en réponse à la crise alimentaire de 2007/2008, ont pénalisé les producteurs de riz locaux dont les prix ont baissé face à l'afflux des importations bon marché. De plus, cette politique qui est censée bénéficier aux consommateurs locaux semble avoir profitée avant tout aux grossistes qui exercent leur pouvoir de marché.
 - Même les producteurs d'arachide ont perçu des prix globalement supérieurs aux prix de référence, grâce au prix d'achat officiel, fixé par l'État, et la libéralisation des exportations de l'arachide non-transformé. Néanmoins, le prix officiel a empêché les producteurs de bénéficier de la hausse spectaculaire des cours mondiaux survenue en 2012 et 2013. De même, la taxe à l'exportation adoptée par le gouvernement à la fin de 2016 pour soutenir la transformation industrielle contre la concurrence des acheteurs étrangers a pénalisé les producteurs locaux qui, en conséquence, avaient du mal à écouler leur production excédentaire l'année suivante.
 - Bien que l'application de la mesure de gel périodique des importations d'oignon a eu certaines difficultés au départ, elle a généré des prix globalement incitatifs à la production de l'oignon local. Cette politique a assuré des prix stables aux producteurs, mais les grossistes ont profité des prix élevés de l'oignon importé hors période de gel des importations pour vendre également l'oignon local plus cher.
-

La section suivante du rapport présente les résultats de l'analyse des incitations par les prix pour le riz, l'arachide et l'oignon, mesurées à travers plusieurs indicateurs: le taux nominal de protection (TNP), le taux nominal d'assistance (TNA) et l'écart de développement de marché (EDM). Les trois produits agricoles analysés constituent les filières prioritaires de la stratégie sectorielle, le PRACAS. Ils également représentent un poids considérable dans la production, la consommation et/ou le commerce international du Sénégal. En effet, les trois spéculations ensemble comptent pour d'environ 40 pour cent de la valeur de la production agricole du pays sur la période 2010–2018.

Les résultats présentés dans cette section du rapport proviennent de la base de données des incitations par les prix du programme SAPAA publiée en 2020. Les données de source sont présentées en annexe 2 et les valeurs exactes des indicateurs par année sont présentées en annexe 4. Néanmoins, le TNA est calculé seulement pour le riz qui reçoit relativement plus de soutien budgétaire et pour lequel les données des dépenses publiques semblent être suffisamment désagrégées. De même, l'EDM qui est reporté pour tous les produits en annexe 4 est analysé seulement pour l'arachide, en raison de la difficulté d'interpréter cet indicateur pour les produits importés, mais également à cause du manque d'information pour pouvoir ajuster certains coûts d'accès mentionnés par la littérature comme les majeures sources des inefficiences du marché pour le riz et l'oignon.

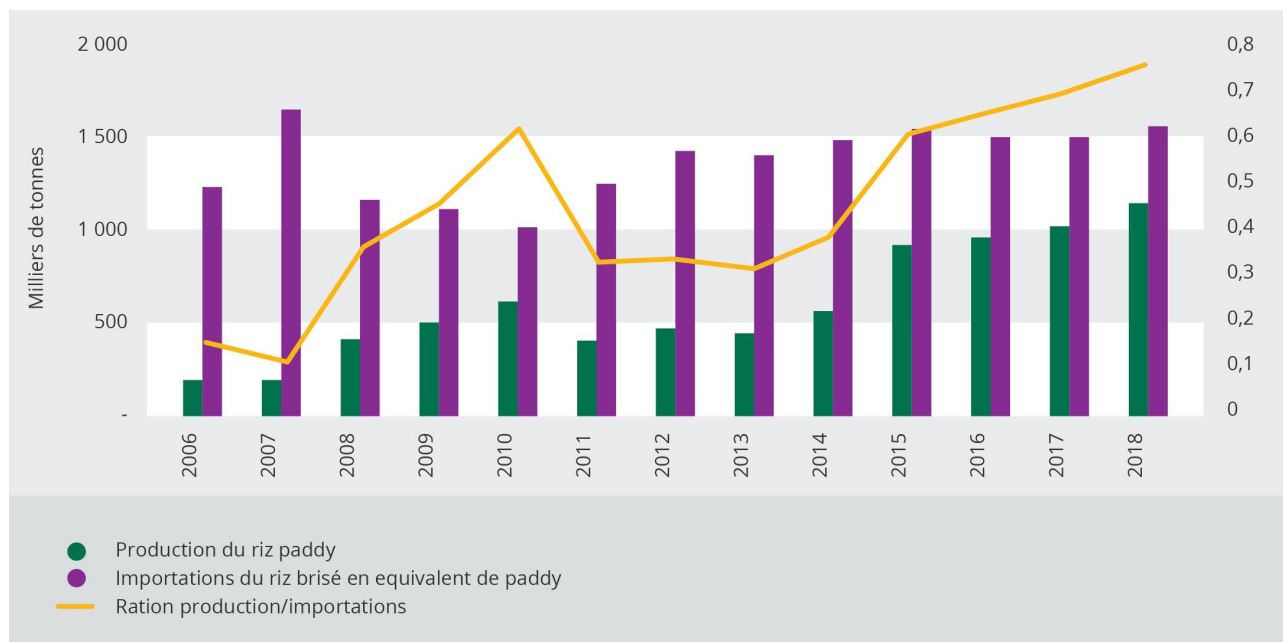
4.1. Riz

Contexte de la filière

Le riz est la céréale la plus consommée au Sénégal, bien avant le mil et le maïs avec une consommation moyenne annuelle par tête estimée à 78,1 kg au niveau national (Niang *et al.*, 2017). Sa consommation augmente ces dernières années en raison de la croissance démographique, de l'accroissement des revenus, de l'urbanisation et de la part grandissante du riz dans le régime alimentaire de la population (Colen, 2013). La majorité des sénégalais consomme le riz brisé ordinaire qui est le principal ingrédient du plat national «ceebu jen» et qui coûte moins cher par rapport aux autres variétés. Néanmoins, la production nationale demeure encore insuffisante pour satisfaire la consommation et l'essentiel du riz doit être ainsi importé, en provenance principalement de la Thaïlande et plus récemment de l'Inde. En 2018, le Sénégal a importé 997 mille tonnes du riz brisé (ANSD, 2018).

Par ailleurs, les défis qui persistent au niveau de la transformation ne permettent pas à la filière de se conformer aux goûts des consommateurs urbains. Même si la transformation industrielle a connu des améliorations notables au niveau technologique, ce qui a sensiblement amélioré la qualité du riz blanc (Hathie et Ndiaye, 2015), les capacités de transformation des rizeries modernes continuent à être sous-utilisées du fait de la faible production du riz paddy et de la concurrence des décortiqueuses artisanales (Jeune Afrique, 2017). Or, les petites rizeries informelles qui transforment une grande partie de la production n'ont pas la capacité de procéder au tri mécanique pour enlever les impuretés. Cette faible qualité du riz issu de la transformation artisanale ne répond pas aux exigences des consommateurs urbains qui sont prêts à payer plus cher pour le riz importé de meilleure qualité (Colen, 2013).

Figure 18. Production et importations du riz au Sénégal



Note: La quantité du riz importé est calculée sur la base d'un taux de transformation du paddy de 66%.

Source: ANSD, 2019 et DAPSA, 2019.

Du fait de l'importance du riz pour la sécurité alimentaire et la stabilité politique du pays, l'État intervient fortement sur ce marché, tant du côté de la demande que du côté de l'offre (voir tableau 1). Plusieurs mesures sont ainsi introduites au lendemain de la crise alimentaire de 2007/2008 pour protéger les consommateurs contre la flambée des prix. C'est notamment la suspension temporaire des droits de douane sur les importations, le plafonnement du prix pour certaines variétés de riz brisé importé et l'introduction d'une subvention à la consommation à hauteur de 12 pour cent (soit 40 FCFA/kg). En parallèle, l'État lance la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (GOANA) avec comme objectif d'accroître la production rizicole et d'assurer l'autosuffisance alimentaire du pays, celui-ci à travers des investissements massifs dans l'aménagement et la restauration des périmètres irrigués et des subventions aux intrants de production. Les mêmes efforts sont poursuivis avec la mise en œuvre du PRACAS qui vise l'autosuffisance en riz à l'horizon 2017.

Tableau 1. Principale politiques commerciales et de marché domestique pour la filière riz au Sénégal

Commerce	• 2006: Riz importé est soustrait du régime de fixation autoritaire des prix. Il y est néanmoins à nouveau soumis en 2013 (Hathie et Ndiaye, 2015). • 2007–2008: Plafonnement des prix du riz brisé importé et des marges des grossistes, demi-grossistes et détaillants, et suspension temporaire des droits de douane sur le riz importé (FAO, 2021a). En effet, le riz importé est soumis à la troisième bande (10 pour cent) du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA depuis 2000, et de la CEDEAO depuis 2015. • 2011: Blocage des prix de certaines denrées de première nécessité dont celui du riz importé (Commodafrica, 2011). • 2014: Suppression de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 18 pour cent sur la vente du riz local (RFI, 2014). Le riz importé est exonéré de la TVA depuis plusieurs années. • 2015: Protocole d'accord sur la commercialisation du riz local et mise en place d'un mécanisme de régulation des importations. L'achat de riz importé est couplé à l'achat de riz local blanc par les importateurs (aDakar, 2015).
Marché domestique	• Pour l'ensemble de la période: Fixation d'un prix officiel du riz paddy par un arrêté interministériel, déterminé chaque année en concertation avec les principaux acteurs de la filière regroupés dans le Comité Interprofessionnel de la filière Riz (CIRIZ), en tenant compte des coûts de production et de commercialisation du produit (NEA, 2017). • 2008 (mai-juillet): Subvention à la consommation à hauteur de 12 pour cent, soit 40 FCFA/kg (FAO, 2021a).

Source: FAO, 2020.

La sous-section suivante analyse les incitations par les prix aux producteurs du riz paddy issu de la Vallée du fleuve Sénégal, la principale zone de production, et au marché de gros de Dakar où le riz local transformé entre en compétition avec le riz brisé importé.

Résultats de l'analyse des incitations par les prix

En moyenne sur la période 2006–2017, les producteurs de riz ont perçu les prix supérieurs de 14 pour cent à leur référence sur le marché international, comme indiqué par le taux nominal de protection (TNP) dans la figure 21. La fixation d'un prix officiel au producteur et, plus récemment, l'adoption des mesures pour promouvoir la commercialisation du riz local sont les principales politiques qui expliquent les prix globalement incitatifs pour les producteurs. Néanmoins, les producteurs ont été fortement pénalisés par les mesures de politique commerciale adoptées en faveur des consommateurs durant les années de la crise alimentaire.

Dans un premier temps, en 2007, la baisse de la production domestique et la faible disponibilité du riz au niveau mondiale (FMI, 2008) sont à l'origine d'incitations par les prix positives pour les producteurs (TNP égale à 47 pour cent).

Néanmoins, la suspension temporaire des droits de douane sur le riz importé et le plafonnement du prix à la consommation, pour atténuer les conséquences de la crise alimentaire sur les consommateurs, ont favorisé les importations bon marché et ont ainsi créé une pression à la baisse sur les prix aux producteurs. Ces derniers ont reçu les prix de 10 pour cent et de 21 pour cent inférieurs à leur référence sur le marché international en 2008 et en 2009, respectivement (figure 19).

Les prix aux producteurs deviennent à nouveau fortement incitatifs à partir de 2014 et 2016 dans le cadre du PRACAS et de la politique menée par le gouvernement pour stimuler la production domestique et la ramener à 1,6 millions de tonnes en 2017. Notamment, le maintien du prix d'achat officiel à un niveau stable malgré la baisse des cours mondiaux en 2014 (OSIRIZ, 2014) et l'exonération du riz local de la TVA la même année ont permis aux producteurs de percevoir des prix de 30 pour cent supérieurs à leur référence sur le marché international.

De même, la régulation des importations à travers un Protocole d'accord signé entre le Gouvernement et les acteurs en 2015 a permis aux producteurs de bénéficier de prix 27 pour cent supérieurs à leur référence sur le marché international cette année. Néanmoins, le niveau d'incitation baisse en 2017 malgré la hausse des prix sur les marchés internationaux en conséquence de l'augmentation de la demande des grands pays importateurs qui aspirent à reconstituer leurs stocks de riz (Chalmin et Jégourel, 2019, p. 2).

Il est ainsi probable que le prix officiel qui est maintenu au même niveau depuis 2015 a limité la transmission d'une partie de la hausse des cours mondiaux sur les prix aux producteurs. La substitution imparfaite qui existe entre le riz importé et le riz produit localement à cause des préférences des consommateurs pour le riz importé pourrait également expliquer la faible transmission de la hausse des prix mondiaux sur les prix domestiques en général.

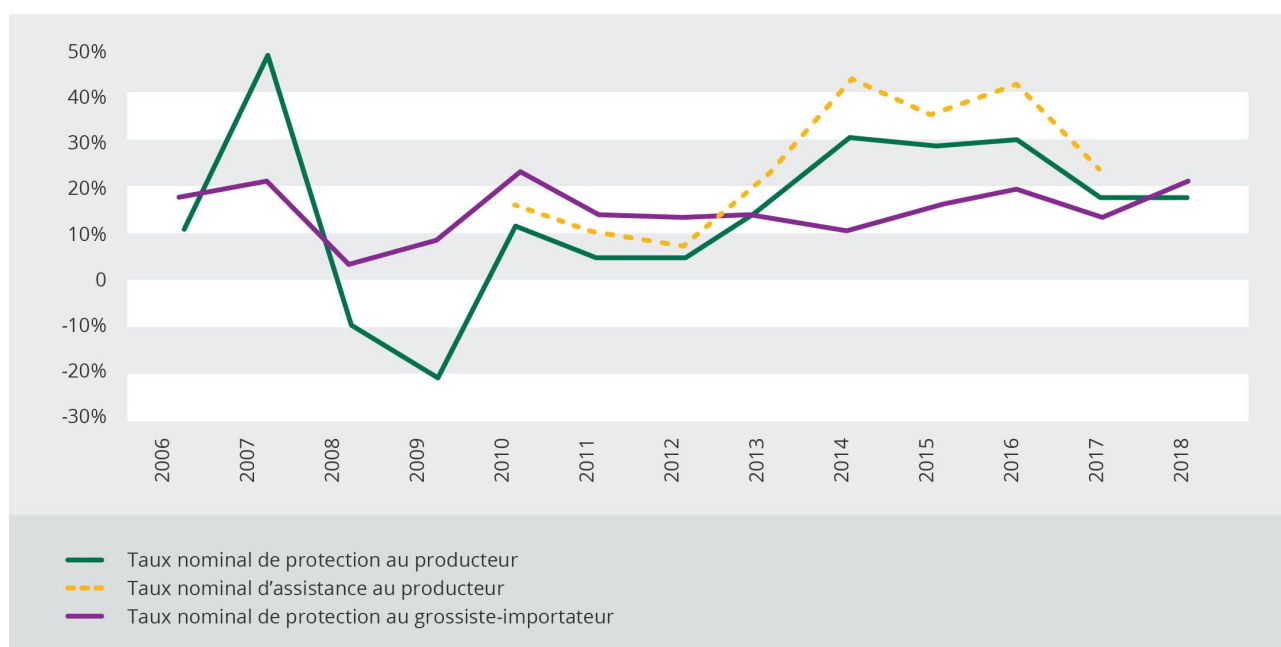
En plus des effets des politiques affectant le marché des débouchés, le taux nominal d'assistance (TNA) capture les effets des transferts budgétaires alloués à la culture de riz sur les incitations par les prix aux producteurs. En moyenne entre 2010 et 2017¹⁵, les producteurs ont reçu 6 991 FCFA par tonne de riz produit, sous forme de subventions aux intrants de production (notamment les semences, les engrais et l'équipement). L'addition de ce montant à l'écart de prix au producteur résulte en un TNA égal à 24 pour cent (figure 19).

Autrement dit, les transferts budgétaires en soutien à la production de riz ont généré les incitations supplémentaires entre 3 et 12 pour cent du prix au producteur entre 2010 et 2017. Il est ainsi possible que les transferts budgétaires en soutien à la production de riz aient compensé, au moins en partie, les incitations négatives aux producteurs entre 2008 et 2009.

Les grossistes-importateurs ont également reçu des prix supérieurs d'en moyenne 14 pour cent par rapport à leur référence internationale sur la même période (figure 19). Leur niveau d'incitations relativement plus élevé entre 2008 et 2012 indique qu'ils étaient moins affectés par les mesures adoptées par le Gouvernement visant à protéger le pouvoir d'achat des consommateurs durant les années de la crise alimentaire.

Il est ainsi probable que ces mesures, qui devraient par une logique d'échelle se répercuter sur le prix au détail, n'ont pas profité aux consommateurs finaux mais aux grossistes du fait de leur position dominante sur le marché. En effet, une part substantielle des volumes de riz importés passe par les mains de quelque quatre principaux grossistes avant d'être distribuée sur le marché urbain (Colen, 2013).

Figure 19. Taux nominal de protection pour le riz au Sénégal



Source: FAO, 2020.

¹⁵ L'analyse concerne seulement la période pour laquelle les données budgétaires sont disponibles.

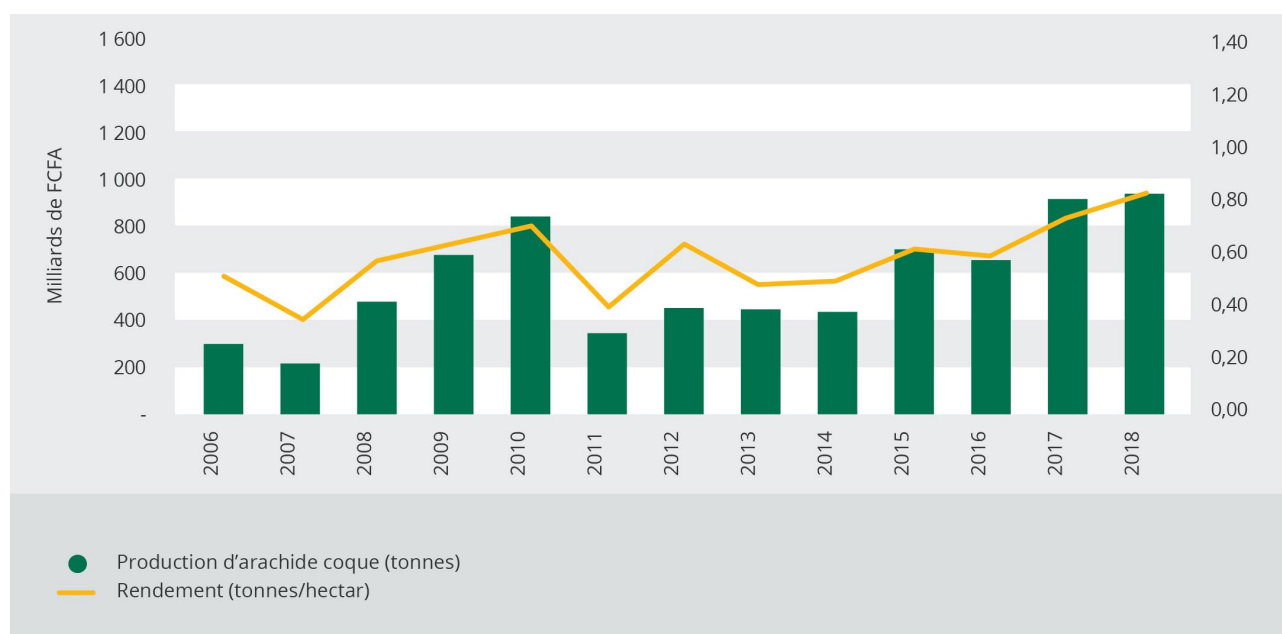
4.2. Arachide

Contexte de la filière

L'arachide est la première culture du pays devant le riz en termes de valeur de production nette (FAO, 2021b). Elle génère des revenus pour environ un tiers de la population (Dia *et al.*, 2015) et constitue le deuxième produit exporté de l'ensemble du secteur agricole après les produits de la pêche (ANSD, 2018). Par ailleurs, le Sénégal est le premier exportateur d'arachide en Afrique en termes de valeur et de volume et ces exportations se dirigent vers la Chine et la France en premier lieu (ONU, 2020). L'arachide occupe également une place prépondérante dans l'alimentation des ménages sous forme d'huile, de pâte d'arachide et d'arachide de bouche, tandis que les sous-produits comme les tourteaux et les fanes sont utilisés comme aliments pour le bétail (Brüntrup *et al.*, 2008). Traditionnellement, le Sénégal ne consommait que l'huile d'arachide raffinée qui est de plus en plus concurrencée par les huiles de soja et surtout de palme sur le marché domestique. L'huile brute d'arachide est principalement destinée à l'exportation.

La filière traverse une crise profonde depuis plusieurs décennies, résultant de la combinaison des facteurs structurels (désorganisation de la chaîne, vétusté des infrastructures de transformation, dégradation du capital semencier); climatiques (irrégularités et insuffisance des pluies, dégradation des sols); et conjoncturels (émergence de nouvelles huiles moins chères au niveau international).¹⁶ Entre 2006 et 2014 (figure 20), la production dépasse rarement 700 mille tonnes en raison du faible rendement et des coûts de production trop élevés, mais également dû au problème chronique de commercialisation (Oya et Ba, 2013).¹⁷ A cause des difficultés financières depuis sa privatisation et de l'obsolescence de ses infrastructures de trituration et de raffinage, la Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal (SONACOS) – le plus grand acheteur d'arachide coque et producteur d'huile brute d'arachide au Sénégal – exerce une pression à la baisse sur les prix d'achat de l'arachide coque versés aux producteurs. Ainsi, pour écouler leur production, ces derniers se tournent vers les marchés plus attractifs (notamment des transformateurs artisanaux et des entreprises chinoises qui achètent la production locale pour l'exporter vers la Chine en vue de la transformer). Ceci met en péril l'approvisionnement des huileries nationales et alimente le cercle vicieux des contraintes pour offrir un prix intéressant du fait de coûts unitaires importants (Banque mondiale, 2015). Les exportations des produits arachidières qui ne cessent d'augmenter depuis l'apparition de la Chine sur le marché sénégalais en 2014 attendent 147 mille tonnes en 2018, majoritairement exportées sous forme de graines et seulement 25 pour cent sous forme d'huile d'arachide (figure 21).

Figure 20. Production et rendement d'arachide au Sénégal

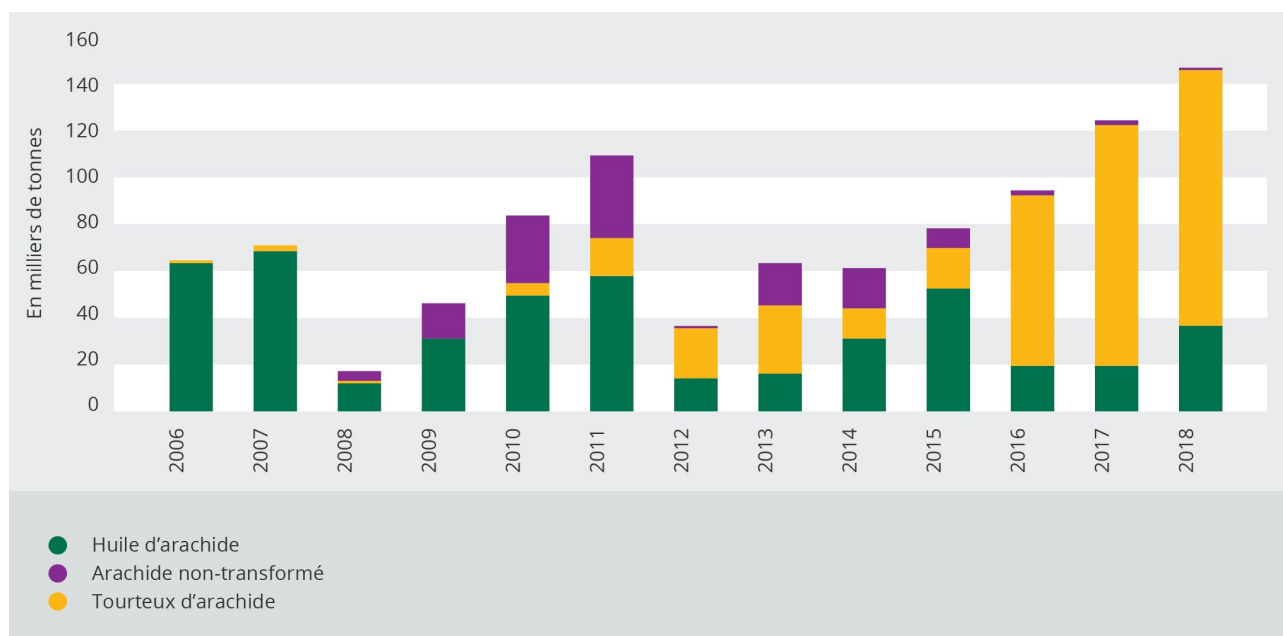


Source: DAPSA (2019).

¹⁶ Voir, par exemple, l'étude diagnostique réalisée par Banque mondiale (2015).

¹⁷ A noter que ces auteurs contestent les chiffres officiels qui indiquent une production supérieure à 1 million de tonnes en 2010 et 2011.

Figure 21. Exportations d'arachides au Sénégal



Source: UN Comtrade (2020).

Face à cette situation, l'État intervient à tous les niveaux de la chaîne de valeurs pour sauver la filière qui est stratégiquement importante. Notamment, il subventionne la différence entre le prix officiel au producteur et le prix à l'achat de l'arachide coque pratiqué par les huileries industrielles. Le prix officiel qui est fixé via des négociations au niveau du Comité national interprofessionnel de l'arachide (CNIA) augmente progressivement jusqu'à 200 FCFA/kg en 2013.

Depuis 2016, il est maintenu à 210 FCFA/kg. Accompagnée par d'autres mesures introduites à partir de 2015 telles que la suspension des exportations de graines d'arachide et l'interdiction de la vente d'arachide non-transformé hors des points de collectes officiels ainsi que l'instauration d'une taxe à l'exportation de l'arachide non-transformé un an plus tard, l'objectif de cette politique est de protéger la transformation industrielle domestique. Dans le cadre du PRACAS, l'État a également misé sur la reconstitution du capital semencier et sur les subventions aux semences et au matériel agricole pour relancer la production et la ramener à 1 million de tonnes à l'horizon 2017. Cet objectif est atteint depuis 2015 (1 050 042 tonnes) et la production continue à augmenter jusqu'à 1,4 million de tonnes en 2018, selon les chiffres officiels (figure 20).

Tableau 2. Principales politiques commerciales et de marché domestique pour la filière arachide au Sénégal

Commerce	• 2006–2007: Taxe de sauvegarde de 25 pour cent sur l’huile de palme raffinée importée (Mbaye <i>et al.</i>, 2019). • 2008: Suspension temporaire des exportations d’huile brute d’arachide. • 2009–2010: Suspension des importations d’huile de palme. • Pour l’ensemble de la période: l’importation des huiles végétales raffinées est soumise au droit de douane maximum de 20 % (Mbaye <i>et al.</i>, 2019). • 2010: Libéralisation des exportations de toutes les variétés d’arachides (Décret n° 2010–15 du 13 janvier 2010). • 2014: Protocole d’accord entre le Sénégal et la Chine, relatif aux exigences phytosanitaires pour l’exportation de l’arachide (OMC, 2015). • 2015: Suspension temporaire (mai–août) des exportations de graines d’arachide (SenePlus, 2015). • 2016 (octobre): Instauration d’une taxe à l’exportation de 40 FCFA/kg sur l’arachide décortiqué et 15 FCFA/kg sur l’arachide coque (RFI, 2017). • 2017–2018: Suspension de la taxe à l’exportation.
Marché domestique	• Pour l’ensemble de la période: Fixation d’un prix officiel au producteur de la graine d’arachide. • 2015: Interdiction de la vente d’arachide hors des points de collecte officiels. • 2018: Protocole d’accord pour faciliter la commercialisation de l’huile raffinée d’arachide sur le marché local (Le Quotidien, 2019).

Source: Élaboré par auteur à partir de SAPAA (2015).

La sous-section suivante analyse les incitations par les prix aux producteurs d’arachide issue de la région de Kaffrine, la principale zone de production transformée par les huileries industrielles en huile brute d’arachide qui, par la suite, est exporté par le port maritime de Dakar. Le point de sorti est en même temps considéré comme le point de compétition.

Résultats de l’analyse des incitations par les prix

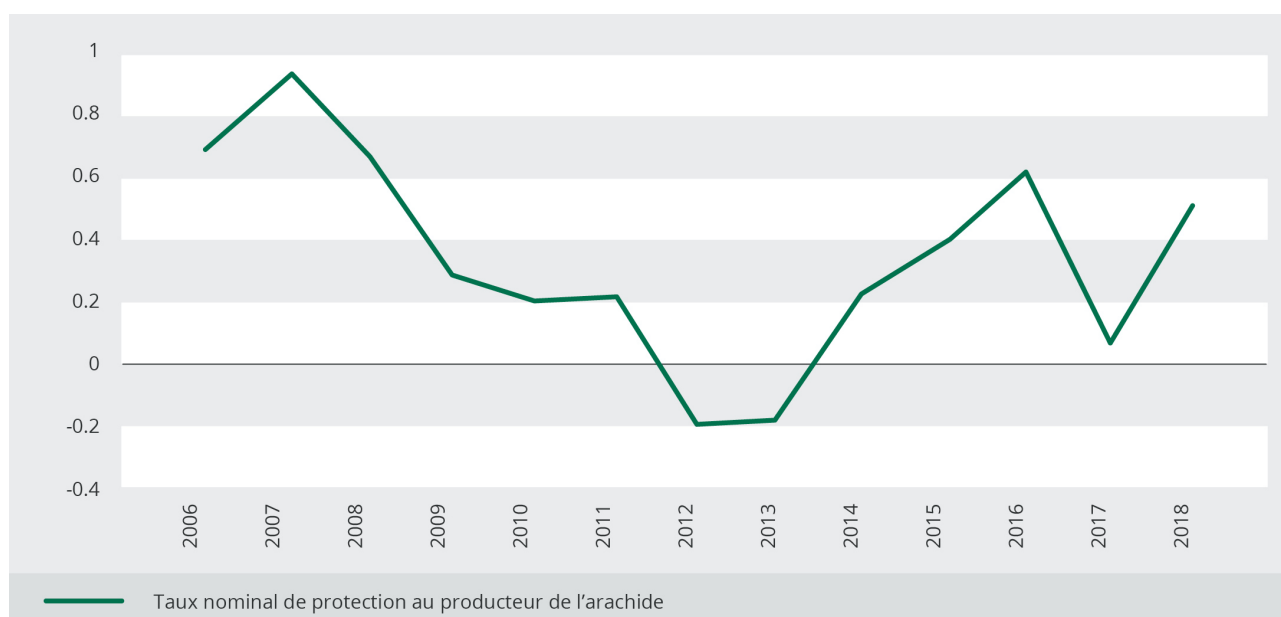
En moyenne sur la période 2006–2018, les producteurs d’arachide ont reçu des prix de 25 pour cent supérieurs à leur référence sur le marché international, comme indiqué par le taux nominal de protection (TNP) dans la figure 22. Cette différence de prix s’explique notamment par la fixation d’un prix officiel au producteur et, plus récemment, par la libéralisation des exportations de l’arachide non transformé. Néanmoins, ces politiques se sont heurtées à leurs propres limites lors de la hausse soudaine des cours mondiaux en 2012 et 2013, et lorsque les exportateurs chinois ont acheté en masse la récolte sénégalaise, mettant ainsi en péril l’approvisionnement des huileries nationales. Par ailleurs, les incitations aux producteurs particulièrement élevées en 2006 et 2007 (67 pour cent et 90 pour cent, respectivement) s’expliquent par la forte demande de certains pays européens, notamment la Suisse (ONU, 2020) pour l’huile d’arachide provenant du Sénégal, malgré la contraction de la production des graines au cours de ces années.

La politique d’un prix officiel qui a pour objectif de maintenir les prix au producteur à un niveau stable mais suffisamment rémunérateur a protégé les producteurs d’arachide sénégalais contre la baisse des cours mondiaux, notamment en 2014 et 2018, lorsque la demande des principaux pays consommateurs d’huile d’arachide dans le monde a baissé (FIEWS, 2014 et OCDE–FAO 2019). Néanmoins, cette même politique a empêché les producteurs de bénéficier de la flambée des prix à l’exportation de l’huile d’arachide qui est survenue en 2012 suite à la production déficitaire des oléagineux au niveau mondial (Commodafrica, 2012) et en 2013 suite à la demande forte des Pays-Bas (ANSD, 2013b). Du fait des prix officiels fixés relativement bas, les producteurs ont reçu les prix respectivement de 19 et 17 pour cent inférieurs à leur référence sur le marché international. Bien que les incitations par les prix ne soient pas analysées à ce niveau, il est probable que

les gains issus de la hausse des cours internationaux ont été absorbés par les huileries industrielles dont les prix évoluent dans un tunnel plus large.¹⁸

Entre 2015 et 2016, les prix aux producteurs étaient à nouveau fortement incitatifs à la production (le TNP égale à 39 pour cent et à 60 pour cent, respectivement) du fait de la demande croissante de la Chine pour l'arachide sénégalais. Face à cette situation, le gouvernement a réagi par la suspension temporaire des exportations de graines en 2015 et par l'instauration d'une taxe à l'exportation de l'arachide non-transformé en 2016. Ces mesures qui visaient à protéger l'industrie de transformation nationale contre les exportateurs chinois qui achetaient massivement la production au-dessus du prix fixé officiellement devraient se répercuter négativement sur les prix perçus par les producteurs. Toutefois, la nature temporaire de la suspension des exportations n'a pas réellement abouti à la baisse des graines exportés, comme le démontrent les données sur les flux commerciaux (figure 21). Après la levée du gel, les agriculteurs ont largement choisi de vendre leur production à des exportateurs disposés à payer des prix plus élevés que les transformateurs nationaux (Banque mondiale, 2018b, p. 20), d'où leurs incitations relativement élevées en 2015. De même, la taxe à l'exportation de l'arachide non-transformée qui tarde à être réellement appliquée se répercute sur le prix perçus par les producteurs seulement en 2017 (le TNP baisse à 6 pour cent). Cette mesure qui a eu pour conséquence immédiate le départ des commerçants chinois et une mévente de la production locale malgré un niveau record qui est atteinte cette année a créé une forte pression à la baisse sur les prix aux producteurs. La taxe à l'exportation est suspendue vers la fin de 2017 (Banque mondiale, 2018b, p. 20).

Figure 22. Taux nominal de protection au producteur de l'arachide au Sénégal



Source: FAO, 2020.

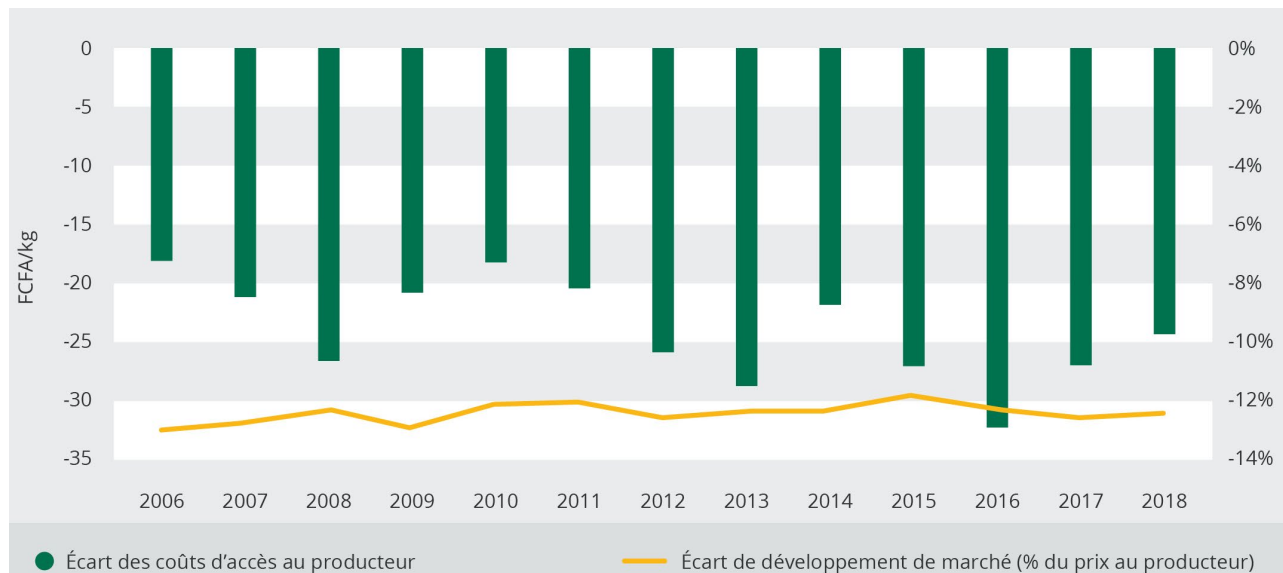
Bien que les mesures de politique publique aient permis de générer des prix incitatifs à la production, les producteurs subissent un manque à gagner non négligeable (24 FCFA par kilo) en raison des inefficiences qui existent au sein du marché. Ces inefficiences représentent 13 pour cent du prix observé au producteur en moyenne sur la période, comme indiqué par l'écart de développement de marché (EDM) dans la figure 23, et elles se situent sur le segment producteur-grossiste, notamment au niveau des coûts de transports et des marges des transformateurs.¹⁹ Ce résultat confirme ainsi certains dysfonctionnements dans le secteur industriel identifiés auparavant par Noba *et al.*, (2014) liés à l'état de délabrement des aires de stockage, à la défectuosité des pistes de production, à la vétusté du parc des véhicules

¹⁸ Les prix aux producteurs évoluent dans un tunnel de -27 pour cent à +36 pour cent de leur prix moyen sur la période, contre -39 à +56 pour cent du prix moyen pour les prix à l'export de l'huile brute d'arachide, sur la période d'analyse.

¹⁹ L'écart de développement des marchés (EDM) correspond à la différence entre les coûts d'accès observés et ajustés (voir annexe 2). Les coûts d'accès observés comprennent tous les coûts de commercialisation et les marges observés entre la zone de production (Kaffrine) et le marché d'exportation (port de Dakar). Dans le domaine ajusté, les coûts de transport sont ajustés avec l'indice de performance logistique (LPI) de la Banque Mondiale pour refléter la différence de qualité de l'infrastructure de transport entre le Sénégal et l'Afrique du Sud et les marges des transformateurs sont réduites à moitié, à défaut d'une meilleure information.

intervenant dans la filière et aux retards enregistrés dans les opérations d'évacuation de la collecte. Cette situation pourrait également justifier le recours de l'État à la subvention du prix de campagne officiel qui est jugé trop bas par les producteurs mais trop élevé par les transformateurs.

Figure 23. Écart de développement du marché de l'arachide au Sénégal



Source: FAO, 2020.

4.3. Oignon

Contexte de la filière

Premier légume cultivé et consommé au Sénégal, l'oignon est une spéculation majeure dans le portefeuille horticole du Sénégal. Depuis plus d'une décennie, la filière connaît une dynamique de croissance remarquable, avec un rythme à la fois soutenu et régulier (David-Benz et Seck, 2018). Principalement cultivé dans les Niayes et dans la Vallée du Fleuve Sénégal, la production d'oignon a multiplié par huit depuis 2006 pour atteindre un niveau record de 460 mille tonnes en 2018 (figure 24). De même, les superficies allouées à la culture de l'oignon ont considérablement augmenté, passant de 2 400 ha en 2006 à 13 000 ha en 2018 (FAO, 2021b).

Malgré cette progression spectaculaire de la production qui semblerait être plus que suffisante pour satisfaire la consommation nationale estimée à 390 mille tonnes²⁰, le marché continue à être approvisionné par l'oignon importé principalement en provenance des Pays-Bas. En 2018, les importations s'élèvent à 132 mille tonnes en 2018 (ONU, 2020), étalées sur 5 mois entre septembre et janvier. Étant donné que les exportations restent inférieures à 1 000 tonnes jusqu'à 2012 et à 4 000 tonnes entre 2013 et 2018, cette incohérence entre l'offre et la demande s'explique le plus probablement par la faible qualité de l'oignon local.

En effet, cette dernière est identifiée comme étant à l'origine de la préférence des consommateurs pour l'oignon importé qui coûte plus cher (figure 25), mais également de la disponibilité limitée de l'oignon local sur le marché du fait de l'impossibilité de le stocker dans la durée et de la concentration de l'offre sur une période courte afin de satisfaire les besoins immédiats en trésorerie des producteurs (David-Benz et Seck, 2018).

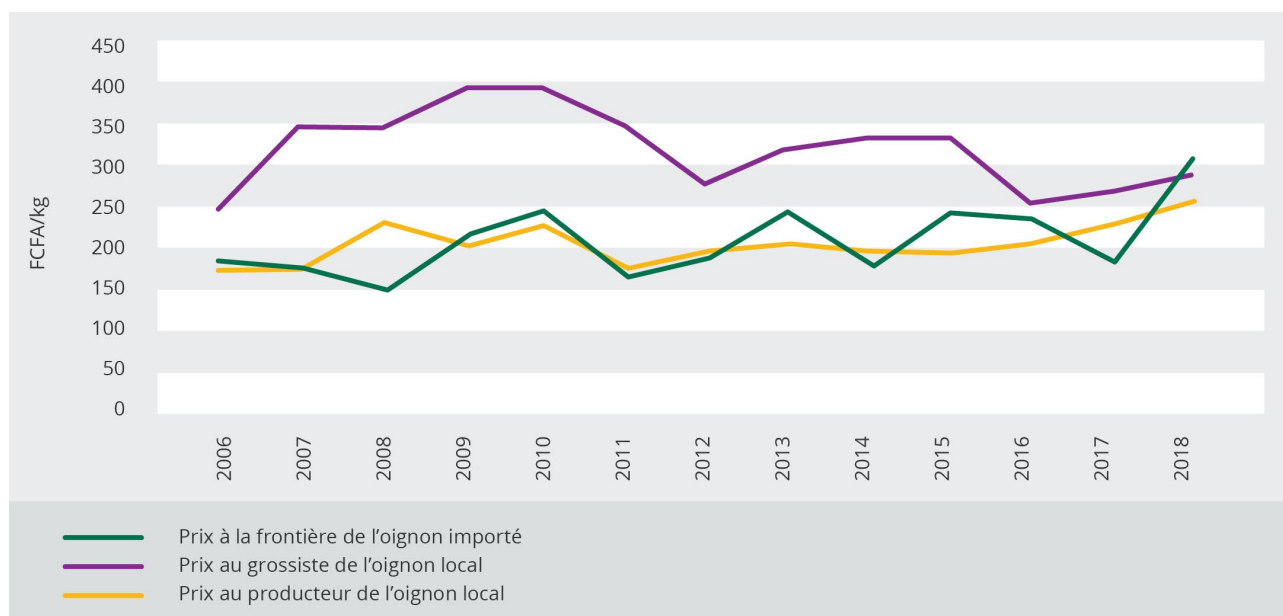
²⁰ L'estimation de l'auteur basée sur la consommation de 26 kg par tête et par an reportée par David-Benz et Seck (2018).

Figure 24. Production et importations de l'oignon au Sénégal



Source: UN Comtrade (2019) et FAOSTAT (2019).

Figure 25. Prix de l'oignon au Sénégal au producteur, au grossiste et à l'importation



Source: UN Comtrade (2019) et ARM (2019).

Le caractère fortement saisonnier de la culture ainsi que des dysfonctionnements structurels et organisationnels de la filière sont au cœur des problématiques liées à la production, à la conservation et aux échanges commerciaux de l'oignon local. Afin de protéger la filière et assurer l'écoulement de la production domestique tout en approvisionnant les marchés le reste de l'année, le gouvernement a mis en place des mesures de protection tarifaire comme non-tarifaire.

Le gel des importations périodique est la principale mesure de protection non-tarifaire. Cette mesure qui a été appliquée pour la première fois entre le 1er juillet et le 4 août 2003 et dont l'efficacité a été au début plutôt contestée (Wade et Ndiaye, 2009 cité par David-Benz et Seck, 2018) est progressivement étendue jusqu'au 7 mois aujourd'hui (entre février et août). Elle est assortie d'un système de quotas à l'importation pour réguler le marché de janvier à février et éviter les

importations massives d'oignon en anticipation de la période de gel. Par ailleurs, ces quotas sont adossés à l'engagement des importateurs dans la commercialisation locale.

L'oignon importé en provenance extra-communautaire est également soumis aux droits de douanes. L'application de la bande tarifaire la plus élevée du TEC de la CEDEAO en 2015 a fait passer le tarif douanier de 20 à 35 pour cent. Avec les autres droits et taxes appliqués sur l'oignon importé, le tarif cumulé peut atteindre jusqu'à 75 pour cent de la valeur CAF (Coût, Assurance et Fret).

Sur le marché domestique, une charte des prix conseillés aux producteurs et aux commerçants est fixée chaque année au début de la campagne de commercialisation. Étant déterminés en concertation avec les principaux acteurs de la filière réunis dans un Comité de Concertation et de Suivi, ces prix tiennent compte des coûts de production et de commercialisation ainsi que des prix à l'importation. En tant que filière prioritaire du PRACAS, l'oignon fait également objet d'un soutien budgétaire important, notamment dans le cadre du renouvellement du capital semencier et de la construction des infrastructures de stockage post-récolte.

Tableau 3. Principale politiques commerciales et de marché domestique pour la filière oignon au Sénégal

Commerce	• 2003: mise en place des gels annuels des importations. • 2013: Durée de validité des Déclarations d'Importation des Produits Alimentaires (DIPA) est réduite à 2 mois. A travers les DIPA, l'État autorise les importations en dehors de la période de gel (Seneweb, 2013). • 2014: Mise en place des quotas sur l'oignon importé entre janvier à février (PADEN, 2014). • 2015: Application de la cinquième bande (35 pour cent) du Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO. • 2017: Les quotas d'importations sont élargis de septembre à janvier pour couvrir toute la période de non disponibilité de l'oignon local.
Marché domestique	• Pour l'ensemble de la période: Une charte des prix conseillés aux producteurs et aux commerçants est déterminée chaque année en tenant compte des coûts de production et de commercialisation. • 2017: Les quotas d'importations sont adossés aux performances et à l'engagement des commerçants et importateurs dans la commercialisation de l'oignon locale (SenePlus, 2017).

Source: FAO, 2020.

La sous-section suivante analyse les incitations par les prix aux producteurs de l'oignon de la zone des Niayes (Potou), étant la principale zone de production, ainsi qu'au niveau du marché de gros de Dakar, étant le principal point de compétition avec l'oignon importé depuis les Pays-Bas.

Résultats de l'analyse des incitations par les prix

Sur la période d'analyse, 2006–2018, les producteurs ont reçu des prix en moyenne supérieurs de 34 pour cent aux prix de référence sur le marché international (figure 27). Tandis que leurs incitations par les prix restent globalement positives, elles sont instables à cause de la forte volatilité des prix sur le marché international et de la difficulté d'appliquer la politique de gel des importations.²¹

Le niveau d'incitation aux producteurs se relève particulièrement élevé en 2008: ils bénéficient de prix 145 pour cent supérieurs à leur référence sur le marché international. Cette situation s'explique, d'une part, par le prix de l'oignon

²¹ Il convient également de noter que, dans le cas de l'oignon en particulier, les prix aux producteurs sont soumis à des fortes fluctuations saisonnières avec une baisse drastique des prix pendant les périodes de pics de récoltes (mars-mai). Cette saisonnalité n'est pas prise en compte dans la présente analyse qui considère seulement les prix moyens annuels. Il est ainsi possible que les incitations aux producteurs deviennent négatives à une certaine période de l'année, au moment du pic d'approvisionnement des marchés.

importé étant le plus bas de la période en raison de la dépréciation du dollar par rapport à l'euro sur lequel le franc CFA est indexé (figure 26).

D'autre part, le manque d'alignement de la durée de gel des importations avec la situation réelle sur le marché a entraîné la baisse drastique des stocks et la forte pression à la hausse sur les prix aux producteurs (AllAfrica, 2008). Il faut noter que l'effet de cette politique sur les prix aux producteurs dépend du moment choisi pour son application. Celui-ci devrait viser à éviter les situations extrêmes: la pénurie des oignons sur le marché et la flambée des prix si le gel des importations arrive trop tôt dans l'année, ou au contraire, la suroffre et la baisse des prix s'il arrive trop tard. Au Sénégal, l'application de cette politique est confrontée au problème de l'imprévisibilité de l'offre sur le marché et des spéculations de certains acteurs.

A partir de 2012, les prix aux producteurs restent relativement stables et indépendants des évolutions sur les marchés internationaux. Cette situation semble résulter de la segmentation périodique du marché entre l'offre de l'oignon local et celle de l'oignon importé qui s'est progressivement instaurée depuis l'introduction de la période de gel des importations et qui a par ailleurs permis de relever les prix aux producteurs plus récemment.

La segmentation du marché domestique est maintenue également pendant les années de hausse de l'offre sur le marché européen grâce au renforcement de la mesure de régulation des importations qui protège les producteurs contre la baisse des prix. Il s'agit notamment, en 2014, de la mise en place des quotas à l'importation durant deux mois avant l'application du gel des importations et, en 2017, de l'obligation des importateurs de s'engager dans la commercialisation de l'oignon local.

En conséquence de ces mesures, les producteurs ont perçu des prix de 48 pour cent et de 70 pour cent supérieurs à leurs prix de référence sur le marché international en 2014 et en 2017, respectivement. Néanmoins, la segmentation périodique profite moins aux producteurs lorsque les cours internationaux augmentent, comme c'était le cas en 2018 à cause de la faible disponibilité du produit sur le marché européen (La VOIX de la Vallée, 2019). La production locale qui était abondante cette année et a ainsi exercé une pression à la baisse sur les prix pourrait également expliquer le faible niveau d'incitations pour les producteurs en 2018 (TNP égal à 1 pour cent, figure 27).

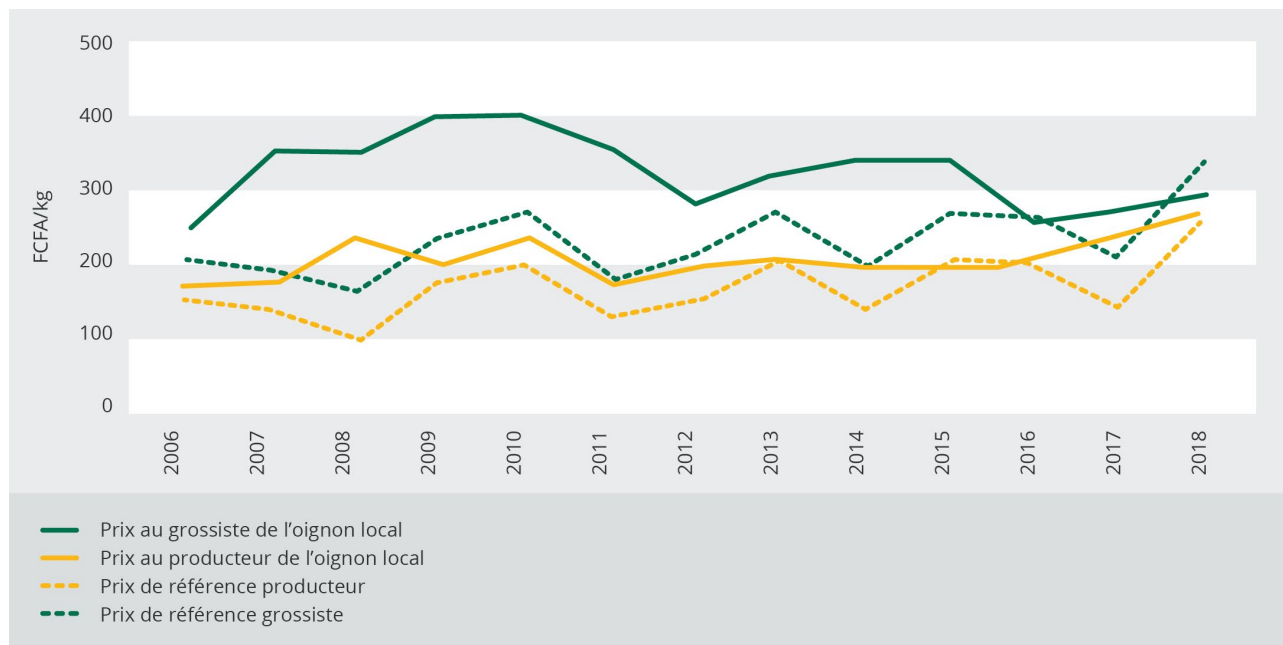
Par ailleurs, il semblerait que les mesures adoptées par le gouvernement pour protéger la filière locale ont bénéficié relativement plus aux grossistes qu'aux producteurs. Sur la période d'analyse, les prix aux grossistes étaient en moyenne 52 pour cent supérieurs à leur référence sur le marché international, ce qui est plus élevé que les incitations aux producteurs (figure 27).

Ce différentiel d'incitation découle de l'asymétrie du pouvoir de marché qui existe entre les producteurs et les intermédiaires. Si les prix aux producteurs restent stables face à l'évolution sur les marchés internationaux, les grossistes profitent des prix élevés de l'oignon importé pour également vendre l'oignon local plus cher le reste de l'année.

Ainsi, la taxe à l'importation qui a pour l'objectif de rendre l'oignon importé plus cher tire à la hausse notamment les prix sur le marché de gros et elle a peu d'incidence sur les prix aux producteurs du fait de son application en dehors de la période de production locale.

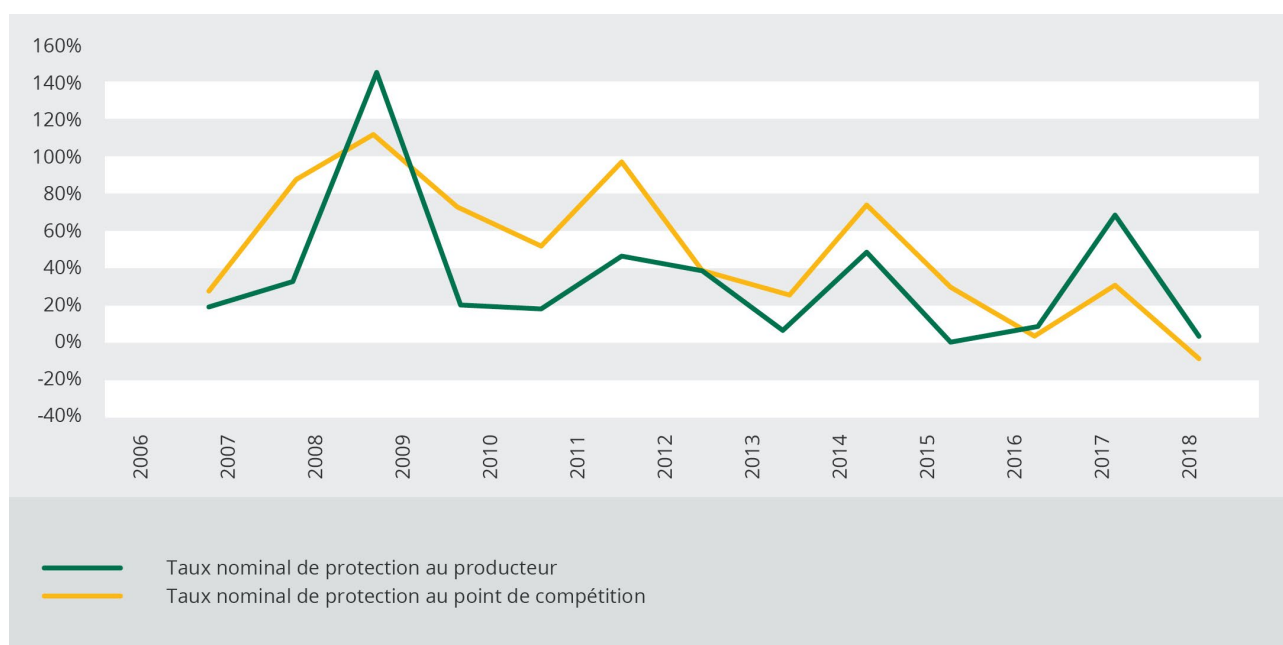
Néanmoins, les incitations pour les grossistes semblent diminuer dans le temps au profit des producteurs. Ceci est notamment visible au cours des trois dernières années lorsque les prix aux producteurs sont fixés à un niveau plus haut et que les grossistes-importateurs doivent s'engager dans la commercialisation de l'oignon local pour obtenir leurs quotas d'importation.

Figure 26. Prix de l'oignon au Sénégal et sa référence sur le marché international



Source: ARM, 2019; FAO, 2020.

Figure 27. Taux nominal de protection pour l'oignon au Sénégal



Source: FAO, 2020.

Les résultats de l'analyse des incitations par les prix ont suscité l'intérêt du gouvernement pour identifier les causes de l'inefficacité de la politique actuelle de protection de l'oignon local et adopter des réformes orientées vers le marché qui permettraient de résoudre les goulots d'étranglement dans la chaîne de valeur. Ainsi, le SAPAA a appuyé le Gouvernement du Sénégal dans un tel processus de réforme par une étude diagnostique et une proposition des options de réforme de la politique avec des modalités pour sa mise en œuvre (voir encadré 3).

Encadré 3. Réforme de la politique de protection du marché de l'oignon local

La politique de protection du marché de l'oignon local qui consiste en l'application des mesures tarifaires et non-tarifaires vis-à-vis du marché extérieur ne représente pas une solution durable pour améliorer la compétitivité de l'oignon sénégalais qui doit passer par l'amélioration de la qualité du produit avant tout. Sur cette base, en 2016, l'Agence de régulation des marchés (ARM) sous la tutelle du Ministère du commerce et des petites et moyennes entreprises a fait appel à l'expertise du programme SAPAA pour appuyer une réforme de politique efficiente afin de soutenir l'émergence de la contractualisation dans la filière oignon.

Ainsi, le rapport d'analyse rédigé par David-Benz et Seck (2018) identifie comme **facteurs à l'origine du manque de qualité de l'oignon sénégalais la qualité des semences incertaine, le manque d'encadrement technique et les conditions pédoclimatiques dans certaines zones de production** limitant fortement les choix de calendriers mais également le manque d'accès des producteurs au financement de la campagne. En outre, la faible qualité des bulbes, le manque d'infrastructures de stockage et la présence de l'oignon importé sur le marché domestique se traduit par un effondrement récurrent des prix et les pertes poste-récolte importantes. Face à ces contraintes, les producteurs privilégient le rendement et les récoltes précoces, au détriment de la qualité.

La contractualisation, vue comme un schéma d'intégration verticale de la filière, est proposée comme une forme d'organisation propice à l'amélioration de la qualité. L'étude démontre que la mise en œuvre de schémas d'agriculture contractuelle permettra d'améliorer la qualité de l'oignon local en (i) assurant un financement des charges de production et un accès à des intrants de qualité; (ii) garantissant un débouché aux producteurs et une valorisation de leurs efforts sur la qualité; (iii) formalisant les bonnes pratiques de production et de récolte dans un cahier des charges prédéfini; (iv) donnant accès à un appui technique pour une meilleure maîtrise des conditions de production et de commercialisation.

Des modalités concrètes pour la mise en place du mécanisme de contractualisation avec une estimation des coûts et bénéfices ont permis de tenir un dialogue informé avec des acteurs impliqués dans le processus de réforme de la politique. Celui-ci est entamé par la **création d'un Comité de pilotage pour la mise en place des contrats de commercialisation de l'oignon local** par un arrêté du Ministre du Commerce et des Petites et Moyennes Entreprises. Ainsi, s'agissant d'un organe de concertation et de prise de décision multipartite, le Comité de pilotage est chargé de la mise en place de la phase-pilote permettant de tester la viabilité du modèle d'agriculture contractuelle et d'en apprécier la reproductibilité à plus grande échelle, de même que de la mise en œuvre des mesures d'appui complémentaire à moyen terme.

5. Analyse de la cohérence politique

Messages clés

- Malgré des mesures de soutien à la production considérables prises dans le cadre des deux premières politiques sectorielles, la REVA et la GOANA, la production agricole reste largement en dessous des objectifs fixés. Le faible niveau de production est notamment dû aux facteurs exogènes (les conditions pluviométriques défavorables). Néanmoins, il peut également être attribué au manque de cohérence des politiques commerciales et celles de marché domestique menées au cours de cette période.
 - En particulier, pour l'arachide, une certaine incohérence peut être notée dans la politique de protection de l'industrie de transformation nationale de l'huile d'arachide qui semble amplifier les problèmes structurels existants au sein de la filière, plutôt qu'offrir les solutions à la faible productivité et au manque de compétitivité vis-à-vis de la concurrence internationale. De même, pour le riz, la politique commerciale menée par le gouvernement depuis 2008 favorisant les importations de riz bon marché est en incohérence avec l'objectif d'autosuffisance en riz affiché dans la GOANA.
 - La hausse substantielle de la production agricole depuis la mise en œuvre du PRACAS peut être attribuée aux plusieurs facteurs, notamment aux conditions climatiques favorables, à la hausse des dépenses publiques en infrastructures agricoles et de subventions aux intrants de production et à la poursuite des politiques visant à la fois à protéger la production domestique contre la concurrence internationale et à développer les filières locales pour les rendre plus compétitives.
 - Toutefois, d'autres aspects de la croissance inclusive tels que la productivité et la création de valeur ajoutée ne sont pas encore suffisamment pris en compte dans la politique actuelle. Celui-ci est notamment le cas de la filière oignon où l'absence d'une politique efficiente pour adresser la faible qualité du produit local est à l'origine de manque de sa compétitivité face à l'oignon importé.
 - Bien qu'un autre objectif du PRACAS consiste à réduire le poids budgétaire des subventions aux intrants de production afin de rendre le système actuel plus efficient et soutenable, les dépenses publiques en subventions aux intrants variables baissent seulement temporairement. Leur hausse importante qui est enregistrée en 2016 s'explique par la volonté politique de stimuler la production de certaines filières prioritaires du PRACAS, notamment le riz.
-

Le programme SAPAA analyse les politiques agricoles et alimentaires à travers un ensemble d'indicateurs d'incitations par les prix et de dépenses publiques. Il est ainsi possible, à l'aide de ces indicateurs, d'évaluer la cohérence entre les politiques et les objectifs affichés par le gouvernement. En effet, il doit exister un certain alignement entre les objectifs de politique sectorielle, les mesures de politique adoptées (dont les allocations budgétaires et les mesures commerciales et de marché domestique) et les incitations par les prix que ces mesures génèrent pour les différents acteurs des chaînes de valeur prioritaires. Toutefois, en réalité, les mesures de politiques ne sont pas uniquement déterminées par les objectifs de long terme mais également par les besoins immédiats de répondre à des événements imprévisibles, tels qu'une sécheresse ou une pénurie alimentaire, et par les changements majeurs dans des orientations politiques.

Dans la présente section, les résultats de l'analyse des dépenses publiques et des incitations par les prix sont mis en perspective avec les objectifs affichés dans les principaux documents de politique sectorielle mis en œuvre au cours de la même période, à savoir le plan REVA (2006–2008), la GOANA (2008–2012) et le PRACAS (2014–2017). Néanmoins, seulement les objectifs de politique pertinents, dans le sens qu'ils peuvent être atteints par les mesures de politiques suivies par le programme SAPAA, sont pris en compte dans l'analyse de la cohérence politique.

5.1. Stratégie sectorielle dans son ensemble

Comme souligné par Oya et Ba (2013) la politique agricole au Sénégal au cours de la période 2000–2012 se caractérise par une forte incohérence entre, d’une part, la volonté du gouvernement de poursuivre la politique de libéralisation et, d’autre part, le retour à plus de protectionnisme et de subventions. On assiste à la succession des initiatives présidentielles, telles que le plan REVA et la GOANA, qui se développent en marge des structures institutionnelles chargées des politiques agricoles et qui nécessitent des ressources publiques conséquentes pour atteindre leurs objectifs ambitieux.

Plan Retour vers l’agriculture (REVA), 2006-2012

Le plan REVA (2006–2012) mise sur le secteur agricole pour lutter contre la pauvreté, le chômage et l’émigration clandestine, au moyen d’une augmentation de la production et la part contributive de l’agriculture dans le PIB national, mais également d’une amélioration de la balance commerciale et de la souveraineté alimentaire. En termes d’investissements publics, l’État a notamment prévu de développer des infrastructures rurales et d’appuyer les jeunes agriculteurs et les femmes avec des moyens de production (intrants, matériel attelé) et de formation. Néanmoins, les premières années de mise en œuvre du programme n’ont pas permis la réalisation de ces objectifs. Également la crise alimentaire du 2007/2008 a freiné l’élan du plan REVA et a poussé le gouvernement à adopter la GOANA (Sylla, 2018).

Bien que les prix aux producteurs de trois spéculations analysées (riz, arachide et oignon) étaient fortement incitatifs au cours de deux premières années de la mise en œuvre du plan REVA (2006–2007, figure 29), la production est à son plus bas niveau. Ce faible niveau de production est à attribuer aux conditions pluviométriques défavorables qui ont notamment marqué la campagne agricole de 2007/2008 (ANSD, 2007). Entre autre, USAID/PCE (2011), cité par IPAR (2015), constate une baisse de la consommation d’engrais entre 2003 et 2006 du fait de l’indisponibilité des engrais subventionnés à cause des difficultés financières de leur principal fournisseur, la société des Industries Chimiques du Sénégal.

Finalement, le faible niveau de production peut être également le résultat de la politique protectionniste qui a probablement amplifié les problèmes structurels existants au sein des filières. En fait, les mesures de protection commerciale (que ce soit pour les produits importés comme le riz et l’oignon ou les produits exportés comme l’huile d’arachide) qui ont permis d’offrir aux producteurs des prix plus élevés que le prix de référence peuvent, à terme, nuire à la compétitivité du secteur si d’autres mesures visant à développer la filière domestique ne sont pas mises en place en parallèle.

Cela était notamment le cas de la filière arachide où les contraintes structurelles sur la productivité et la compétitivité de la filière demeurent chroniques: (i) manque de semences en quantité et en qualité; (ii) manque de maîtrise de l’eau; (iii) défaillance des systèmes de collecte et de commercialisation; et (iii) faiblesse de la pénétration des produits sénégalais sur les marchés mondiaux (Oya et Ba, 2013). Par ailleurs, la taxation des importations d’huiles végétales a profité en premier lieu à la SONACOS qui détient le monopole sur la transformation et en second lieu aux producteurs. Ces derniers ont notamment profité d’un prix subventionné de l’arachide en contrepartie d’un manque d’efficacité dans l’ensemble de la filière (Brüntrup *et al.*, 2008).

La mise en œuvre du REVA a nécessité une mobilisation des ressources publiques conséquentes (60 millions de USD; MAHRSA, 2006) pour soutenir la production et le développement rural. Toutefois, l’analyse des dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire ne s’étend pas jusqu’à cette période pour pouvoir évaluer la cohérence de la politique budgétaire vis-à-vis des objectifs du REVA.

Grande offensive agricole pour la nourriture et l’abondance (GOANA), 2008–2012

La GOANA a constitué la principale réponse de l’État à la crise alimentaire de 2007/2008. La prise de conscience des risques alimentaires et politiques encourus par une trop forte dépendance à l’égard des importations a déclenché l’intérêt du gouvernement pour relancer la production céréalière à grande échelle. L’objectif de la GOANA était de produire suffisamment pour relever le défi de la sécurité alimentaire. Cette période est ainsi marquée par un retour de l’État dans la planification agricole et l’encadrement des producteurs: fourniture et subvention des intrants et équipements, redéploiement de l’appui-conseils (Blein *et al.*, 2008 cité par Fall, 2016). À côté, le gouvernement a opté pour la suspension complète ou partielle des droits de douane et de la TVA appliqués sur les importations de riz et de blé, et parfois la poudre de lait et l’huile pour contenir la flambée des prix des produits de grande consommation (Fall,

2016). On assiste ainsi à une incohérence entre la politique commerciale favorisant les importations de bon marché et l'objectif affiché dans la GOANA de promouvoir la production domestique.

Cette période coïncide avec une baisse des incitations par les prix pour les producteurs pour l'ensemble de spéculations analysées (figure 29), mais également avec une forte amélioration des productions agricoles, notamment celles de l'arachide et du riz (figure 28). Il semblerait ainsi que les subventions aux intrants de production distribuées dans le cadre de la GOANA ont été efficaces pour inciter les producteurs locaux à produire davantage.²² Cette politique a probablement permis de maintenir les coûts de production suffisamment bas pour compenser la baisse des prix aux producteurs en conséquence de la politique commerciale menée en faveur des consommateurs. Néanmoins, la production de céréales et d'arachide a connu une nouvelle baisse à partir de 2011, suite à une mauvaise répartition et l'arrêt précoce des pluies qui ont marqué la campagne agricole 2011/2012, révélant ainsi l'impact incertain de la subvention sur la production agricole.

En termes du budget global pour la mise en œuvre de la GOANA, Oya et Ba (2013) constatent à partir des résultats de la Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole (Banque mondiale, 2012) et de l'analyse des données du Budget consolidé d'Investissement (BCI) et de la Loi de Finance (LF) que la mise en œuvre de ce programme sectoriel a nécessité une réallocation de ressources non budgétisées en 2009 qui est suivie par une chute des dépenses réelles en 2010. Les auteurs concluent également que la faible progression des allocations budgétaires vers le secteur (de 4,3 pour cent en 2006 à 5 pour cent en 2008, puis à 5,4 pour cent en 2010) ne correspond pas à l'attention médiatique accordée à ce nouveau programme.

Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS), 2014–2017

Le PRACAS traduit au niveau de politique sectorielle la vision du nouveau gouvernement de faire de l'«Agriculture, élevage, pêche et aquaculture, agroalimentaire» un des secteurs moteurs de la croissance inclusive et de la transformation de la structure de l'économie sénégalaise. Par rapport à la période précédente, les objectifs ne changent pas pour autant, étant donné que les défis restent toujours les mêmes (la pauvreté rurale, la sécurité alimentaire et la durabilité des systèmes agricoles).

Toutefois, l'approche change dans le fait qu'elle intègre toute la chaîne de valeur allant de l'approvisionnement en intrants à la mise en marché du produit et qu'elle veut faire coexister l'agrobusiness avec l'agriculture familiale (Fall, 2016).

Après des années de stagnation, avec la mise en œuvre du PRACAS la production agricole augmente à nouveau pour atteindre des niveaux records pour les trois cultures analysées faisant partie des filières prioritaires du programme (figure 28). Le taux de croissance du secteur agricole, y compris la forêt et la pêche, qui s'élève à 3 pour cent, en moyenne, entre 2009 et 2013 augmente à 8 pour cent, en moyenne, depuis 2014 (Banque mondiale, 2020). Également, les exportations agricoles augmentent et se diversifient, en particulier pour les produits horticoles plus sophistiqués comme la tomate cerise, la courge musquée, les diverses espèces de poivrons et de patates douces (Banque mondiale, 2018a). Néanmoins, la productivité agricole qui est un élément clé dans le processus de transformation structurelle reste encore faible.²³

La forte production agricole coïncide avec une nouvelle hausse des incitations par les prix pour les producteurs à partir de 2014 (figure 29). Cette hausse résulte de la combinaison des politiques commerciales et de marché domestique qui visent à la fois à protéger la production domestique contre la concurrence internationale et à développer les filières locales pour les rendre plus compétitives. C'est notamment le cas de l'oignon, mais également du riz et, dans une certaine mesure, de l'arachide.

Également, la part des dépenses publiques destinées à l'agriculture et l'alimentation (DPAA) augmente considérablement depuis 2014, conformément à la volonté du gouvernement de placer l'agriculture au centre de la croissance de l'économie sénégalaise. Par ailleurs, le ministère en charge de l'agriculture, le MAER, est le premier bénéficiaire des DPAA

²² Selon les données de la Direction de l'Agriculture du MAER collectées par IPAR (2015), l'enveloppe budgétaire destinée aux subventions aux engrais augmente de 4,3 milliards de FCFA pour la campagne 2006/2007 à 7,8 milliards de FCFA pour 2007/2008 et à 9,1 milliards de FCFA pour la campagne 2008/2009. De même, le coût global de la subvention aux semences est passé de 5 milliards en 2008 à 15,024 milliards en 2010/2011.

²³ En effet, de 2014 à 2018, la productivité du secteur primaire constitué en grande partie de l'agriculture a progressé de 2,3 pour cent, contre près de 2,9 pour cent entre 2009-2013, ce qui est 10 fois moins que celle du Maroc et 5 fois moins que celle de la Côte d'Ivoire (MEFP, 2017).

conformément au choix politique de placer les cultures végétales (plutôt que l'élevage et la pêche) au cœur de la stratégie sectorielle.

Néanmoins, bien que la valorisation et la mise en marché des produits agricoles figure parmi les cinq axes stratégiques du PRACAS, les dépenses restent principalement axées sur la production, que ce soit pour financer les infrastructures d'irrigation ou les subventions aux intrants de production, et peu sur les infrastructures de stockage et de commercialisation pour réduire les pertes post-récolte et améliorer la mise en marché.

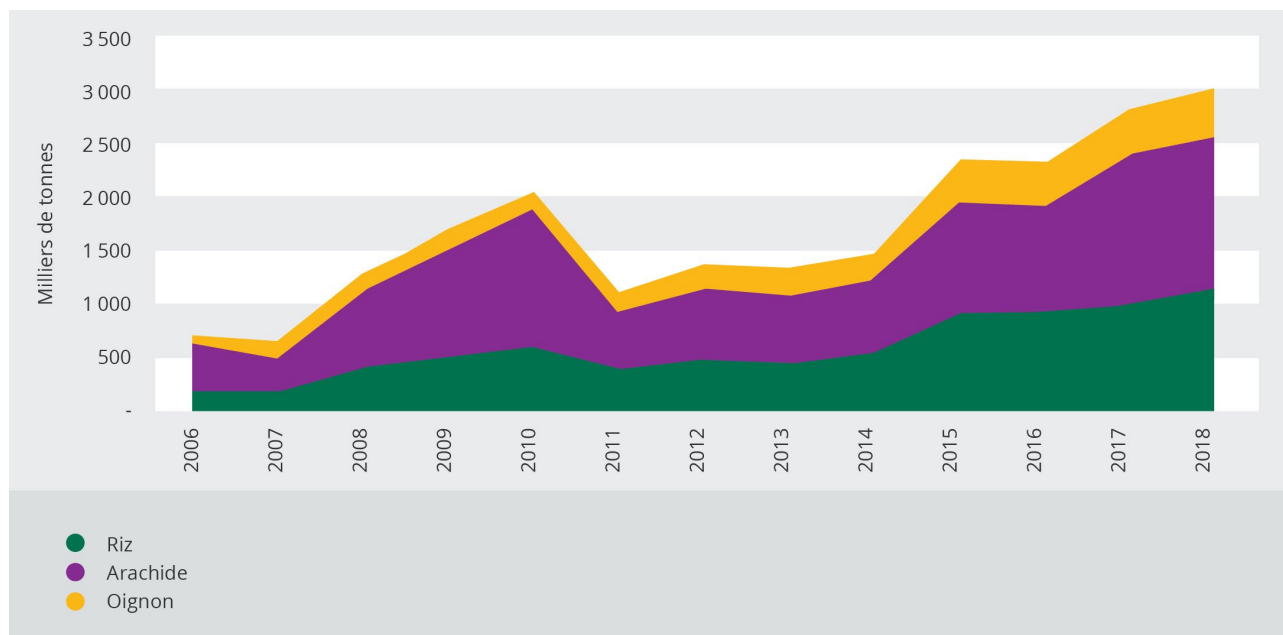
Parmi d'autres objectifs affichés dans le PRACAS, le gouvernement souhaite réformer le système de subventions agricoles actuel qui fait l'objet d'inefficiences, de gaspillages et de fuites pouvant entraver les performances du secteur agricole et dont la soutenabilité s'avère de plus en plus problématique. Ainsi, il se fixe comme objectif de réduire le poids budgétaire des subventions aux intrants de 0,5 à 0,3 pour cent du PIB à l'échelle de trois ans, notamment en poursuivant une stratégie de ciblage des bénéficiaires de subventions et de désengagement progressif de l'État du système de mise en place, de distribution et de vente des intrants agricoles.

Bien que les dépenses en subventions aux intrants variables (semences, engrais et autres) aient considérablement réduit depuis leur niveau exceptionnel enregistré en 2012 dû au soutien à la filière arachide, elles n'ont jamais retrouvé leur niveau de 2010–2011. Elles augmentent notamment en 2016 en parallèle aux différentes mesures adoptées par le gouvernement pour stimuler la production de certaines filières prioritaires (le riz et l'arachide) afin d'atteindre les objectifs affichés dans le PRACAS.

Par conséquent, le ratio subventions aux intrants/PIB oscille entre 0,4 et 0,7 entre 2014 et 2017, ce qui est au-dessus du plafond fixé par le PRACAS. En outre, cet indicateur ne permet pas réellement d'évaluer l'efficacité de la politique de ciblage des bénéficiaires menée par le gouvernement depuis 2012 à travers la mise en place d'une plateforme électronique qui, par ailleurs, ne semble toujours pas être fonctionnelle (Banque mondiale, 2018a).

Pourtant, le manque d'accès des petits producteurs aux engrais subventionnés semble être l'une des raisons de la faible productivité du secteur agricole (IPAR, 2015).

Figure 28. Évolution de la production pour le riz, l'arachide et l'oignon au Sénégal



Source: DAPSA (2019) et FAOSTAT (2019).

Figure 29. Taux nominal de protection au producteur moyenne pour le riz, l'arachide et l'oignon au Sénégal



Source: FAO, 2020.

5.2. Stratégies axées sur les filières prioritaires

Outre la stratégie d'ensemble de mise en œuvre, certaines stratégies sectorielles, en particulier la GOANA et le PRACAS, sont articulées autour des filières prioritaires pour lesquelles elles définissent des objectifs à atteindre et des stratégies spécifiques pour y parvenir.

Le riz

La crise alimentaire mondiale de 2007–2008 a été un déclencheur du retour de la question de l'autosuffisance du pays en céréales de base. L'attention du gouvernement est notamment portée sur le riz qui est la première céréale consommée par les ménages sénégalais. Depuis ce temps, deux programmes se sont succédés: la GOANA (2008–2012) et le PRACAS (2014–2017). Les deux visent à atteindre l'autosuffisance en riz et réduire la dépendance nationale aux importations à travers des objectifs de production chiffrés (GOANA: 1,5 millions de tonnes du paddy en 2012; PRACAS: 1,6 millions de tonnes du paddy en 2016).

La production du riz paddy a effectivement augmenté depuis 2007 pour atteindre son maximum en 2010 (600 mille tonnes). Elle est néanmoins restée loin de l'objectif de 1,5 million de tonnes fixé dans la GOANA. La GOANA a souvent fait l'objet de critiques pour (i) avoir une orientation très ambitieuse à court terme, (ii) être uniquement centrée sur la production en laissant derrière d'autres aspects concernant plus l'aval de la chaîne de valeur et (iii) créer une forte dépendance vis-à-vis des subventions aux intrants (Oya et Ba, 2013).

De plus, il existe une certaine incohérence entre la politique affichée dans la GOANA qui vise à accroître la production locale de riz afin de réduire la dépendance du pays vis-à-vis des importations et la politique commerciale menée depuis 2008 qui met en avant le besoin de protéger le pouvoir d'achat des consommateurs. Cette politique favorisant les importations bon marché a très probablement généré des prix désincitatifs pour les producteurs de riz entre 2008 et 2009, comme démontré par la figure 21 dans la sous-section 4.2. Il est toutefois possible que les subventions aux intrants de production distribuées au cours des années de la GOANA ont partiellement compensées ces prix désincitatifs pour les producteurs de riz, de même que des mesures d'exonérations fiscales.²⁴

²⁴ Selon Banque mondiale (2012), qu'il s'agisse des droits de douane, de la TVA ou de l'impôt sur le revenu, le gouvernement a renoncé à la perception de recettes sur les dépenses allant des aménagements hydro-agricoles aux revenus tirés de l'activité agricole en passant par les dépenses d'investissement et d'acquisition des intrants.

La politique menée par le gouvernement en soutien à la production de riz devient plus diversifiée sur la période du PRACAS. Les mesures de politique commerciale et de marché ont concerné aussi bien l'amont de la filière, à travers le soutien aux acteurs de la production, que l'aval, par le biais de la facilitation de la commercialisation du riz local face aux importations. Également, les dépenses publiques en soutien au riz augmentent entre 2014 et 2016 en raison de la poursuite des grands ouvrages hydro-agricoles et des subventions massives aux intrants de production.

En fait, de tous les produits agricoles, le riz est de loin le premier bénéficiaire des dépenses publiques, conformément à ce que le PRACAS a prévu en termes de répartition du coût global de la mise en œuvre des stratégies de filières (la filière riz en absorbe 70 pour cent). La production de riz augmente sensiblement depuis 2015 pour franchir le seuil d'un million de tonnes en 2017. Malgré tout, la production n'a toujours pas atteint l'objectif de 1,6 millions de tonnes du fait, d'une part, de l'objectif qui semblerait être très ambitieux et, d'autre part, des mesures pénalisant les producteurs de riz locaux. Ces derniers sont notamment pénalisés par la fixation des prix officiels à un niveau relativement bas par rapport aux cours internationaux qui augmentent depuis 2015 et par le maintien de certaines mesures en faveur des consommateurs (le riz importé reste exonéré de la TVA et taxé seulement à 10 pour cent du droit de douane).

L'arachide

La filière arachide est pratiquement délaissée par la GOANA qui mise sur la production des céréales avant tout. L'arachide fait toutefois partie des filières prioritaires du PRACAS en raison de son importance stratégique pour le développement économique du pays, d'une part, par un apport des devises et, d'autre part, par sa contribution aux revenus en milieu rural. Dans l'optique de mettre fin à la crise structurelle que la filière traverse depuis plusieurs décennies du fait des rendements faibles et du manque de compétitivité de la transformation industrielle, le PRACAS se donne pour objectif «l'optimisation des performances de la filière arachidière avec une production de 1 000 000 tonnes et un objectif d'exportation de 100–150 000 tonnes». Pour parvenir à cet objectif, il mise sur la stratégie de reconstitution du capital semencier et de mécanisation agricole, mais également sur le renforcement et la diversification des productions arachidières et des débouchés et la responsabilisation accrue des industriels dans le financement de la collecte et dans la sécurisation de leur approvisionnement en matières premières.

L'objectif de production et d'exportations dans la filière arachide est atteint depuis 2017. La politique de libéralisation de l'exportation de l'arachide non-transformé entamée en 2010 et poursuivie en 2014 par la signature d'un Protocole d'accord avec la Chine, relatif aux exigences phytosanitaires de l'arachide exporté vers la Chine, a significativement contribué à la réalisation de cet objectif.

Elle a notamment permis de générer des prix incitatifs aux producteurs entre 2014 et 2016, comme démontré par la figure 22 dans la sous-section 4.2. Néanmoins, la suspension temporaire des exportations en 2015 et l'imposition de la taxe à l'exportation de l'arachide non-transformé l'année suivante, lorsque les huileries industrielles se sont retrouvées en manque d'approvisionnement et proche de la faillite à cause de la concurrence chinoise, indique que le vrai objectif du gouvernement est double: promouvoir la production tout en protégeant le secteur de transformation.

La subvention au prix officiel à l'achat des graines par les huileries industrielles est également une politique menée dans ce sens, même si les vrais bénéficiaires de cette politique sont les exportateurs chinois qui accroissent leur pouvoir sur le marché en payant des prix supérieurs au prix officiel.

Malgré l'importance de l'objectif d'accroître la production arachidière, les dépenses en subventions aux intrants destinés à la production de l'arachide sont à la baisse sur la période du PRACAS (voir encadré 1 dans la sous-section 3.2). Cette baisse est toutefois suivie par la hausse des dépenses en assistance technique et en soutien des fournisseurs d'intrants, ce qui semblerait être en cohérence avec la volonté du gouvernement de rationaliser le système des subventions actuel pour le rendre plus efficient et de mener une stratégie de reconstitution du capital semencier pour améliorer les rendements.

Néanmoins, les dépenses en subventions au prix officiel à l'achat des graines et d'autre soutien aux transformateurs restent encore importantes sur la période du PRACAS, contrairement à l'objectif de développer un secteur de transformation industrielle viable.

L'oignon

Quant à l'oignon qui fait partie des fruits et des légumes de contre-saison, il est choisi par le PRACAS comme une filière prioritaire à part, en raison de défis très différents auxquels la filière fait face. Notamment, l'oignon reste encore un produit importé alors que la plupart des fruits et des légumes se développent dans l'optique de conquérir le marché européen et sous régional.

Le PRACAS se donne pour objectif d'augmenter la production d'oignon à 350 000 tonnes à l'horizon 2016 afin de combler les importations et atteindre l'autosuffisance. Sa stratégie passe par le renouvellement du capital semencier et par la création de systèmes de stockage afin de relever le défi de la conservation et des pertes post-récoltes.

Les incitations par les prix pour les producteurs d'oignon étaient globalement positives sur la période du PRACAS. La poursuite du gel périodique des importations et la mise en place des quotas sur l'oignon importé combinée avec l'obligation pour les importateurs de commercialiser l'oignon locale sont des mesures de politique pouvant expliquer cet effet incitatif sur la production.

Néanmoins, la taxe à l'importation qui a pour l'objectif de rendre l'oignon importé plus cher et ainsi protéger la production locale tire à la hausse notamment les prix sur le marché de gros et elle a peu d'incidence sur les prix aux producteurs de l'oignon local.

Avec 460 000 tonnes d'oignons atteintes en 2018, la production actuelle dépasse largement les besoins de consommation. Paradoxalement à cela, les importations n'ont pas cessé d'augmenter entre 2014 et 2017, contrairement à l'objectif ultime visé par le PRACAS de réduire les importations. Ce résultat indique ainsi que l'absence d'une politique efficiente pour adresser la faible qualité du produit local est la cause fondamentale de la présence de l'oignon importé sur le marché sénégalais (voir encadré 3 dans la sous-section 4.3).

Par ailleurs, si on considère les dépenses publiques dirigées vers l'oignon et vers l'ensemble des produits horticoles, ces dernières augmentent de façon exponentielle sur la période du PRACAS, notamment en soutien à la commercialisation et aux infrastructures d'irrigation. En revanche, les dépenses finançant le contrôle de qualité des intrants agricoles et les infrastructures de stockage restent largement insuffisantes, malgré leur impact potentiel sur la qualité du produit local.

Tableau 4. Résumé de l'analyse de la cohérence politique I

POLITIQUE PUBLIQUE ENONCEE	POLITIQUES ADOPTEES ET SES EFFETS			FACTEURS EXOGENES	COHERENCE POLITIQUE
Objectif	Mesures de politique associées	Incitations par les prix	Dépenses publiques		Alignement entre l'objectif, les politiques et leurs effets
STRATÉGIE SECTORIELLE					
REVA (2006–2012): Augmenter la production agricole pour lutter contre la pauvreté, le chômage et l'émigration clandestine	- Investissements dans des exploitations agricoles modernes; - Appui, conseil, formation aux agriculteurs; - Subvention aux prix aux producteurs; - Mesures tarifaires.	En 2006 et 2007, les prix aux producteurs des trois cultures analysées (riz, arachide, oignon) ont été fortement incitatifs à la production.	Analyse non disponible pour cette période.	Baisse importante de la pluviométrie en 2006 et en 2007.	La production agricole reste faible due aux facteurs exogènes et à la persistance des problèmes structurels accentués par la politique protectionniste vis-à-vis des marchés externes.
GOANA (2008–2012): Augmenter la production agricole pour atteindre l'autosuffisance alimentaire	- Subventions aux intrants; - Investissements dans des infrastructures d'irrigation; - Exonération de droits de douane sur l'importation des produits de première nécessité (riz).	Les incitations par les prix au producteur baissent par rapport à la période précédente, résultat du changement temporaire dans la politique commerciale pour protéger les consommateurs.	La littérature indique une hausse des subventions aux intrants de production au cours de premières années de la GOANA.	Conditions pluviométriques défavorables pour la campagne 2011/2012.	- La production agricole augmente sensiblement (2008–2010), grâce aux subventions aux intrants de production qui semblent compenser l'impact de la politique commerciale sur les prix aux producteurs. - Cette hausse n'est pas soutenue au cours des années suivantes, dû aux conditions pluviométriques défavorables.
PRACAS (2014–2017): Faire de l'agriculture le moteur de croissance de l'économie sénégalaise	- Investissements dans la mécanisation agricole; - Subventions aux intrants; - Prix planchers pour les producteurs des principaux produits; - Mesures protectionnistes.	Les incitations par les prix au producteur augmentent à nouveau à partir de 2014, résultat de la combinaison des politiques commerciales et de marché domestique visant à améliorer la compétitivité des filières locales.	Les dépenses à l'agriculture augmentent considérablement depuis 2014 (notamment les dépenses en infrastructures agricoles et de subventions aux intrants).	Bonne répartition des pluies (notamment en 2014–2015).	- La production agricole atteint son niveau record, résultat des politiques axées sur la promotion de la compétitivité et d'un soutien budgétaire considérable à la production. - Toutefois, d'autres aspects de croissance tels que la productivité et la création de valeur ajoutée ne sont pas encore suffisamment pris en compte par ces politiques.
PRACAS: Réduire le poids budgétaire des subventions aux intrants	- Ciblage des bénéficiaires; - Désengagement de l'État.	Aucun effet significatif sur les incitations par les prix au producteur.	Les dépenses en subventions aux intrants variables ont baissé depuis 2012 mais elles augmentent à nouveau en 2016.		Les subventions aux intrants baissent, mais seulement temporairement. Leur hausse en 2016 s'explique par la volonté politique de soutenir certaines filières prioritaires du PRACAS.



TRES FAIBLE COHERENCE POLITIQUE



FAIBLE COHERENCE POLITIQUE



BONNE COHERENCE POLITIQUE

Source: Élaboré par auteur.

Tableau 5. Résumé de l'analyse de la cohérence politique II

POLITIQUE PUBLIQUE ENONCEE	POLITIQUES ADOPTEES ET SES EFFETS			FACTEURS EXOGENES	COHERENCE POLITIQUE
Objectif	Mesures de politique associées	Incitations par les prix	Dépenses publiques		Alignement entre l'objectif, les politiques et leurs effets
PRODUITS PRIORITAIRES					
Atteindre l'autosuffisance en riz et ainsi réduire la dépendance nationale aux importations (GOANA 2008–2012 et PRACAS 2014–2017)	- Reconstitution du capital semencier; - Subventions aux intrants de production; - Réalisation des investissements dans des aménagements hydro-agricoles; - Exonération du riz local de la TVA depuis 2014; - Restrictions quantitatives aux importations depuis 2015.	- Les restrictions à l'importation, l'exonération du riz local de la TVA et la fixation d'un prix officiel ont générée des prix incitatifs aux producteurs entre 2014 et 2016. - Les prix aux producteurs étaient toutefois désincitatifs entre 2008–2009 à cause des mesures favorisant l'importation du riz moins cher.	Le riz est le premier bénéficiaire des dépenses publiques agricoles (2010–2017), qui augmentaient entre 2014 et 2016 et se concentre sur des grands ouvrages hydro-agricoles et des subventions aux intrants.		Les objectifs de production ne sont pas atteints, malgré les investissements publics et les mesures visant à promouvoir la commercialisation du riz local, dû à : - Objectif de production très ambitieux à court terme; - Politique commerciale depuis 2008 qui favorise les importations bon marché; - Prix officiel au producteur peu réactif à la hausse progressive des cours internationaux.
Optimiser des performances de la filière arachidière avec une augmentation de la production et des volumes des exportations (PRACAS)	- Subventions aux semences certifiées et au matériel agricole; - Programme de reconstitution du capital semencier; - Subventions au prix officiel à l'achat de la graine d'arachide par le secteur industriel; - Ouverture du marché aux exportateurs chinois à partir de 2014.	- L'ouverture du marché aux exportateurs chinois ont favorisé des prix incitatifs aux producteurs. - Néanmoins, les prix officiels fixés en dessous des prix offerts par les acheteurs chinois ont laissé le secteur industriel sans approvisionnement. - La taxe à l'exportation de l'arachide non transformé introduite en 2017 a créé une pression à la baisse sur les prix aux producteurs.	L'arachide est la première culture bénéficiaire des subventions aux intrants. Les subventions aux intrants diminuent depuis 2012 et sont partiellement remplacées par la subvention aux prix d'achat et d'autre soutien aux transformateurs.		- L'objectif de production est atteint grâce à (i) la libéralisation du marché à l'exportation de l'arachide non-transformé et (ii) la rationalisation des subventions aux intrants et leur substitution par les dépenses favorisant la productivité à long terme - Néanmoins, certaines mesures protègent encore fortement les transformateurs industriels locaux, au détriment de la compétitivité globale de la chaîne de valeur.
Atteindre l'autosuffisance en oignon à travers l'augmentation de la production (PRACAS)	- Gel périodique et quotas des importations; - Application de la 5e bande tarifaire du TEC (35 %); - Prix conseillé aux producteurs; - Renouvellement du capital semencier et construction des infrastructures de stockage post-récolte.	La politique de limitation des importations a conduit à des prix incitatifs pour les producteurs. Les prix sont néanmoins instables en raison d'une forte volatilité des cours internationaux et de la difficulté d'appliquer la politique de gel des importations.	Les dépenses pour l'oignon et les produits horticoles augmentent de façon exponentielle sur la période du PRACAS. Les dépenses finançant le contrôle de qualité des intrant et les infrastructures de stockage restent largement insuffisantes.		- L'objectif de production est atteint mais les importations continuent à augmenter, cela malgré une politique très protectionniste du marché local. - Les politiques actuelles ne s'adressent pas aux problèmes de la faible qualité du produit local qui est à l'origine de ces importations.



TRES FAIBLE COHERENCE POLITIQUE



FAIBLE COHERENCE POLITIQUE



BONNE COHERENCE POLITIQUE

Source: Élaboré par auteur.

6. Conclusion et recommandations

Avec la fin du programme d'ajustement structurel et l'émergence de nouveaux défis dans un contexte de libéralisation des échanges commerciaux, la politique agricole au Sénégal est marquée par plus de protectionnisme et le retour des subventions pour répondre aux demandes constantes des agriculteurs pour un accompagnement dans le développement d'une agriculture plus compétitive. Le secteur agricole joue plus qu'avant un rôle crucial dans le développement économique et social du pays. Ceci est démontré par la succession des initiatives présidentielles ambitieuses qui ont un objectif commun d'augmenter la production et la productivité agricole pour pallier les problèmes de la pauvreté rurale, de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité des systèmes productifs. La dernière en particulier, le PRACAS, place la promotion de l'agriculture commerciale et la modernisation de l'agriculture familiale au cœur de la transformation structurelle de l'économie sénégalaise. Cependant, les objectifs politiques ne se traduisent pas toujours par une approche intégrée et par une coordination des efforts pour mettre en œuvre des politiques publiques cohérentes. Par conséquent, les dépenses publiques et les mesures de politique commerciale et de prix en soutien au développement du secteur agricole et alimentaire restent essentiellement déterminées par les objectifs politiques de court terme et ne s'adressent que marginalement aux problèmes structurels dans le fonctionnement des filières.

Bien que la mise en œuvre du PRACAS s'est traduite par une hausse substantielle des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation sur la période 2010–2017, ces dernières sont restées inférieures à la cible de 10 pour cent des dépenses publiques totales nécessaires pour stimuler l'accélération de la croissance agricole en Afrique. Une décomposition détaillée des dépenses publiques allouées à l'agriculture et l'alimentation a révélé que cette hausse, essentiellement financée par les ressources propres de l'État, s'explique notamment par l'augmentation des investissements en infrastructures d'irrigation et des subventions aux intrants de production. Cette répartition illustre ainsi le modèle de développement agricole du pays qui est fondé sur la stimulation de la production des cultures hautement stratégiques. Les dépenses allouées au développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agroalimentaires, bien qu'indispensables à une plus forte valeur ajoutée de l'agriculture sénégalaise, demeurent encore insuffisantes au cours de la période. Cela est d'autant plus préoccupant que l'agriculture sénégalaise fait face à d'importants défis en termes de réduction des pertes post-récoltes, notamment pour les cultures horticoles, et de restructuration de la transformation industrielle et de développement de la transformation artisanale dans le cas du riz et de l'arachide.

L'État intervient également dans le développement des chaînes de valeur agricoles à travers les politiques commerciales et de marché domestique. Sur la période 2006–2018, ces dernières ont généré les incitations par les prix globalement positifs pour les producteurs et les grossistes des trois produits analysés, à savoir le riz, l'arachide et l'oignon. Néanmoins, ces incitations ne se traduisent pas toujours par une hausse de la production agricole et par l'amélioration de la balance commerciale en conséquence. Cela est notamment visible au début de la période lorsque les mesures protectionnistes ont amplifié les problèmes structurels existants au sein des filières. De plus, l'effet de cette politique sur les prix aux producteurs était partiellement compromis par la difficulté de son application et par la faible transmission des prix du fait de la distribution asymétrique du pouvoir de marché en faveur des grossistes. D'autres mesures de politique commerciale adoptées en faveur d'un groupe d'acteurs spécifique se sont avérées en décalage avec l'objectif de promouvoir la production. En particulier, la suspension des droits de douane sur les importations du riz pour protéger les consommateurs contre les conséquences de la crise alimentaire de 2007/2008 a eu une conséquence négative sur les prix aux producteurs de riz locaux. De même, l'objectif premier de la suspension des exportations de graines d'arachide en 2015 et de l'imposition d'une taxe à l'exportation de l'arachide non-transformé l'année plus tard était de protéger les transformateurs locaux contre la concurrence des exportateurs chinois.

À l'issue des résultats de l'analyse des dépenses publiques et des incitations par les prix dans le secteur agricole et alimentaire au Sénégal, les recommandations suivantes peuvent être formulées:

1) Rééquilibrer les DPAA au profit des infrastructures et des services collectifs en aval de la production (le stockage, la transformation et la commercialisation des produits agroalimentaires).

De nombreuses études sur l'impact des investissements visant à promouvoir l'accès au marché des exploitants agricoles, et ainsi faciliter la commercialisation de leurs produits, montrent des gains significatifs qui peuvent prendre plusieurs formes et provenir de plusieurs sources. La réduction des coûts du transport permet en effet de diminuer à la fois les coûts des échanges et les écarts de prix entre les régions (Casaburi *et al.*, 2013 cité par Goyal et Nash, 2016, p. 22). Par

conséquent, les exploitants dépensent moins pour leurs intrants et gagnent plus pour leur production, d'où un accroissement des revenus (Khandker *et al.*, 2006, Minten et Kyle, 1999, Chamberlin *et al.*, 2007, Stifel et Minten, 2008 cité par Goyal et Nash, 2016, p. 22).

L'introduction du projet phare «Création de trois agropoles intégrés» dans la deuxième phase du PSE est une démarche à saluer dans ce sens. Ce projet consiste à mettre en place des pôles de développement agroindustriel avec des infrastructures et des services partagés facilitant la mise en réseau de tous les acteurs des chaînes de valeurs (site internet du BOS, date inconnue). Une étude menée par le programme SAPAA sur une expérience similaire en Éthiopie a toutefois souligné l'importance de la prise en compte de certains risques liés à la sous-utilisation des capacités des agropoles, à la faible connexion des marchés informels, à la qualité hétérogène des produits primaires et au manque de capacité des institutions publiques pour accompagner l'installation de ces agropoles.

Entre autre, une amélioration des conditions de stockage et de conservation pour les produits horticoles hautement périssables demeure essentielle pour réduire les pertes post-récoltes et pour éviter l'effondrement récurrent des prix dû à une saturation du marché lors du pic de récolte. Finalement, elle pourrait également faciliter l'accès des producteurs au financement de la campagne par les banques et les institutions de microfinance qui sont actuellement réticentes à financer leur production, du fait du risque de marché et de la non-maîtrise du stockage. En effet, dans le rapport d'analyse de politique, David-Benze et Seck (2018) ont constaté que la capacité des infrastructures de stockage est encore infime par rapport au volume de production de l'oignon (environ 1 pour cent) et la plupart de ces magasins ne sont pas utilisés, du fait d'une conception technique inadaptée et/ou de problèmes de gestion. Des centres de collectes (également dénommés plateformes de commercialisation) sont en cours de développement, mais leurs modalités de fonctionnement ne sont pas encore bien définies. Néanmoins, avant d'envisager de nouveaux investissements, il serait nécessaire de renforcer les capacités des gestionnaires de ces infrastructures (voir Recommandation 5).

2) Réduire la volatilité des dépenses agricoles et alimentaires par un meilleur alignement entre la politique de développement sectoriel et un plan national d'investissement agricole de long terme.

Les initiatives présidentielles qui se sont succédées dans le secteur agricole (le REVA, la GOANA et le PRACAS) ont impliqué une mobilisation des ressources publiques sur une courte période, entraînant systématiquement une baisse du budget disponible pour les années suivantes. Le recours fréquent aux subventions exceptionnelles pour soutenir un groupe d'acteurs est une autre pratique à l'origine de la volatilité des dépenses agricoles et alimentaires. De plus, ces initiatives ne s'inscrivent pas dans une logique de continuité et de vision commune pour introduire des changements structurels progressifs dans le fonctionnement du secteur qui auraient un impact dans la durée. Le PNIA, qui est censé servir de cadre opérationnel de mise en œuvre des politiques pour orienter sur le long terme l'évolution du secteur, présente les différents programmes²⁵ plus comme un portefeuille de projets intervenant dans un secteur donné, de même qu'il ne prend pas suffisamment en compte des grandes orientations politiques (Ba et Benkahla, 2011).

Un meilleur alignement entre les différents programmes de développement sectoriel et le plan national d'investissement agricole de long terme permettrait d'améliorer la prévisibilité et la transparence du budget alloué au secteur agricole et alimentaire sur une période plus longue qu'un mandat politique, et ainsi réduire la volatilité des dépenses exécutées. Cela inciterait également à s'engager sur certains types de dépenses comme la recherche agricole qui sont nécessaires à la transformation du secteur mais qui doivent être poursuivies sur plusieurs années ou décennies pour produire des résultats visibles, de même qu'à prioriser la qualité et le ciblage de l'investissement plutôt que la quantité. Une analyse des allocations budgétaires optimales à partir d'un modèle d'équilibre général calculable pourrait guider la priorisation des investissements sectorielles à moyen et long terme afin de maximiser leur impact sur le développement du secteur. En particulier, une telle étude permettrait d'identifier des indicateurs clés de suivi, de fixer des objectifs par rapport à ces indicateurs et de déterminer l'ampleur des dépenses publiques requises pour atteindre ces objectifs. Finalement, l'identification des activités agricoles et des investissements à prioriser dans la budgétisation annuelle en accord avec les résultats du modèle conduiraient à une gestion plus efficace et efficiente des ressources budgétaires et une cohérence dans les politiques publiques pour plus d'impact dans les interventions des acteurs du développement, au profit des populations bénéficiaires.

²⁵ Programme National de Développement Agricole (PNDA), Plan National de Développement de l'Élevage (PNDE), Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA), Plan d'Action Forestier (PAF) et Plan d'Action pour le Développement de la Pêche et de l'Aquaculture (PADPA).

3) Pour le riz, revoir la politique commerciale vis-à-vis des importations et introduire des mesures parallèles sur le marché domestique pour sécuriser l'approvisionnement en riz local brisé et améliorer sa qualité.

La production du riz a augmenté significativement ces dernières années grâce au soutien budgétaire important vers la filière et l'adoption des mesures de politique facilitant la commercialisation du riz local face aux importations (la suppression de la TVA sur la vente du riz local et la signature d'un Protocole d'accord sur les quotas d'importation). Ces dernières mesures ont ainsi permis de relever le niveau d'incitations par les prix pour les producteurs. Malgré cela, l'autosuffisance du pays en riz brisé semble encore lointaine et les importations qui sont considérées à l'origine de la mévente du riz local restent une préoccupation majeure des acteurs. D'une part, la taxation à 10 pour cent du riz importé dans le cadre du TEC de la CEDEAO est jugée faible pour protéger la production nationale contre les importations, de même qu'elle est difficile à justifier face à la politique des pays asiatiques qui subventionnent fortement leur production et les exportations. D'autre part, l'irrégularité d'approvisionnement des marchés urbains en riz brisé sénégalais ainsi que sa moindre qualité expliquent les préférences des consommateurs pour le riz importé.

Une réforme de la politique commerciale qui consisterait à relever le niveau de taxation des importations pourrait effectivement permettre d'adresser le problème de compétitivité-prix du riz local à court terme. Néanmoins, étant donné la complexité du problème et les enjeux considérables d'une telle réforme, cette proposition doit être fondée sur une étude diagnostique approfondie sur les causes des importations élevées et leur incidence sur la faible commercialisation du riz local, sans négliger d'autres facteurs associés à cette dernière. L'étude devrait également fournir une analyse de l'impact du relèvement de la taxe à l'importation sur les prix à différents niveaux de la chaîne de valeur (producteurs, commerçants-importateurs, consommateurs) et d'évaluer les recettes fiscales mobilisées à travers cette taxe, de même que prendre en compte les effets secondaires tels que le développement du marché informel.

En outre, des mesures d'accompagnement visant à développer la filière locale devraient être introduites en parallèle pour remédier aux problèmes de commercialisation du riz sénégalais de manière durable. Dans une approche intégrée du développement de la filière, ces leviers sont indispensables au succès de la politique commerciale. Ainsi, certaines mesures d'accompagnement ont été déjà avancé par les acteurs dans ce sens, parmi elles promouvoir la contractualisation avec spécification claire de la qualité de riz et un mode de financement adapté, développer un mécanisme de stockage public-privé et mettre en place un système d'information pour le suivi des stocks.²⁶ Toutefois, d'autres mesures pourraient être identifiés en concertation avec les acteurs nationaux. Il s'agirait ainsi à évaluer leur faisabilité et leur impact sur la commercialisation du riz local en termes de coûts-bénéfices, et définir une feuille de route pour leur mise en œuvre.

4) Pour l'arachide, adopter une stratégie d'élimination progressive des mesures de protection tarifaire et non-tarifaire, en même temps qu'introduire des mesures visant à restructurer le segment de transformation actuellement inefficace.

La production des graines d'arachide a réalisé des progrès remarquables depuis la signature de l'accord commercial avec la Chine. Cette mesure a en effet significativement contribué à la libéralisation des exportations de l'arachide non-transformé et, par conséquent, aux prix incitatifs pour les producteurs. Elle a toutefois pénalisé l'industrie nationale de transformation, ce qui a finalement obligé l'État de faire davantage recours aux différentes mesures de protection. Ces mesures qui sont prises de manière ponctuelle et urgente pour sauver la campagne de commercialisation ont souvent pour effet d'aggraver la situation. En particulier, la taxe à l'exportation a pénalisé les producteurs lors des années de la récolte abondante et les gels temporaires des exportations pour assurer l'approvisionnement des usines nationales mais qui arrivent souvent trop tardivement pour sauver la campagne encouragent plutôt un comportement spéculatif de la part des producteurs.

Face à cette situation, Banque mondiale (2018b) recommande, dans son rapport, d'éliminer plusieurs interventions politiques²⁷ et de se tourner vers des solutions de marché pour résoudre les goulots d'étranglement dans la chaîne de valeur et, par conséquent, améliorer la compétitivité de l'arachide sénégalais sur le marché international. Elle ainsi

²⁶ Voir, par exemple, Mboup et Ly (date inconnue), Hathie (2011) et Diouf (2015).

²⁷ Plus précisément, la solution proposée par Banque mondiale (2018b, p. 116-122) consiste à : (i) Éliminer la fixation du prix de vente des arachides brutes; (ii) Supprimer la subvention des achats pour les transformateurs; (iii) Supprimer la taxe à l'exportation sur les arachides décortiquées, mais maintenir la taxe sur les noix en coque; (iv) Éliminer les barrières tarifaires et non tarifaires sur les importations d'huile végétale brute.

démontre, à travers une analyse coûts-bénéfices, que les gains potentiels d'une telle réforme pour l'ensemble des acteurs peuvent largement dépasser la perte de recettes pour l'État. Néanmoins, ces interventions publiques doivent être éliminées de manière progressive et en poursuivant en parallèle des mesures d'accompagnement (telles que l'encouragement de l'investissement privé, la promotion de l'agriculture contractuelle et l'amélioration des normes de qualité) pour restructurer le segment de transformation qui doit s'adapter à la nouvelle situation.

Il serait ainsi important d'évaluer en amont de la réforme de politique proposée, son impact à court terme sur l'industrie de transformation locale pour permettre aux décideurs politiques de prendre des mesures d'accompagnement appropriées et ainsi éviter l'effondrement de la filière. En outre, la divergence d'opinion des acteurs nationaux concernant d'autres propositions avancées dans le rapport indique la nécessité d'étudier certaines questions plus en profondeur. En particulier, la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires sur les importations d'huiles végétales brutes qui pourrait, selon le rapport, avoir l'impact considérable sur la réduction de la pauvreté, se heurte à la crainte de la disparition complète de l'industrie de l'huile d'arachide raffinée localement. De même, la proposition de passer à une production de noix entières destinées à l'exportation soulève la préoccupation de certains analystes sur sa dépendance à la demande d'un seul acheteur, la Chine, qui détermine les prix et qui peut se retirer du marché à tout moment (RFI, 2019).

5) Pour l'oignon, consolider et rationaliser les infrastructures de stockage et de commercialisation qui constituent un des leviers majeurs pour améliorer la qualité et l'étalement de l'offre à plus long terme.

Enfin, la production d'oignons a fortement augmenté sur la période du PRACAS, notamment grâce à un soutien budgétaire accordé à la filière dans le cadre du Programme d'autosuffisance en oignon. Bien que le pays a atteint l'autosuffisance en oignon depuis plusieurs années, les importations demeurent encore élevées en raison de la faible qualité de l'oignon local qui est à l'origine des préférences des consommateurs pour l'oignon importé et de la difficulté d'étalement de l'offre domestique sur toute l'année. En outre, malgré que le gel périodique des importations a permis de relever les prix aux producteurs et les rendre plus stables par rapport aux cours mondiaux, le comportement spéculatif de la part des importateurs et des intermédiaires a pour cause une forte volatilité des prix intra-saisonniers, tant au niveau de la production que de la consommation.

Comme souligné dans le rapport d'analyse de politique du programme SAPAA, «la contractualisation de la production et de la commercialisation, accompagnée de mécanismes de financement, ne saurait être une panacée qui lèverait toutes les contraintes qui pèsent sur la filière oignon, particulièrement sur la qualité et l'étalement de l'offre». Ainsi, une approche intégrée du développement de la filière, incluant d'autres leviers indispensables au succès de la contractualisation mais ayant une portée plus globale serait nécessaire pour améliorer les performances de la filière, particulièrement en ce qui concerne la qualité et l'étalement de l'offre. Les axes d'intervention à envisager portent sur le stockage, la qualité des semences, l'appui aux producteurs et les systèmes d'information agricoles. Il semble particulièrement prioritaire de consolider et rationaliser les infrastructures de stockage et de commercialisation qui actuellement souffrent d'importantes limites d'un point de vue de la conception technique et de la gestion, ce qui contribue à leur sous-utilisation et à l'exacerbation des pertes. Cela est également vrai pour les centres de collecte (ou plateformes de commercialisation) qui sont à l'aube de leur développement mais qui connaissent des degrés d'aménagement et d'organisation divers. Les gestionnaires de ces centres, comme ceux des magasins de stockage, ont des besoins importants en formation et en accompagnement, ne serait-ce que pour définir les conditions de rémunération des services offerts. Il y a lieu de les accompagner et de préciser leurs fonctions et leur fonctionnement. Les centres de collecte ont avant tout pour vocation de servir de lieu de confrontation entre l'offre et la demande mais ils peuvent également être des lieux privilégiés pour promouvoir une différenciation des prix suivant la qualité.

Bibliographie

- aDakar.** 2015. Commercialisation du riz local: Un protocole d'accord signé entre le gouvernement et les acteurs. <http://news.adakar.com/h/36592.html> (page web consultée le 16 février 2021).
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD).** 2007. *Situation Économique et Sociale du Sénégal*. Edition 2007. Gouvernement du Sénégal, Dakar.
- ANSD.** 2013a. *L'Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal (ESPS-II) de 2011*. Rapport définitif. Gouvernement du Sénégal, Dakar.
- ANSD.** 2013b. *Note d'Analyse du Commerce Extérieur*. Edition 2013. Gouvernement du Sénégal, Dakar.
- ANSD.** 2016. *Note d'Analyse du Commerce Extérieur*. Edition 2016. Gouvernement du Sénégal, Dakar.
- ANSD.** 2018. *Note d'Analyse du Commerce Extérieur*. Edition 2018. Gouvernement du Sénégal, Dakar.
- ANSD.** 2019. *Situation Économique et Sociale du Sénégal*. Edition 2016. Gouvernement du Sénégal, Dakar.
- AllAfrica.** 2008. Sénégal: Spéculation sur les prix de l'oignon - L'agence de régulation des marchés suspend le gel des importations. <https://fr.allafrica.com/stories/200808220674.html> (page web consultée le 16 février 2021).
- Cheikh Oumar Ba, D., et Benkahla, A.** 2011. *Analyse du Plan National D'Investissement dans le Secteur Agricole du Sénégal*. Avril 2011. Initiative prospective agricole et rurale.
- Banque mondiale.** 2012. *Revue diagnostique des Dépenses Publiques de base dans le secteur Agricole. Public Expenditure Review (PER)*. Rapport final. Washington.
- Banque mondiale.** 2015. *Étude Diagnostique de la Chaîne de valeurs arachide au Sénégal. Propositions de réformes*. Report No. ACS16609. Washington.
- Banque mondiale.** 2018a. *Moteurs de croissance récents au Sénégal et rôle de l'agriculture dans le développement d'une économie résiliente et inclusive*. Mise à Jour Économique (SEU). World Bank Country Office, Dakar.
- Banque mondiale.** 2018b. *Sénégal: de meilleurs marchés pour tous grâce à la politique de la concurrence*. Washington.
- Banque mondiale.** 2020. Indicateurs du Développement dans le Monde/World Development Indicators. Base de données. Dernière mise à jour le 9 avril 2020. <https://databank.banquemondiale.org/source/world-development-indicators> (page web consultée le 29 octobre 2020).
- Brüntrup, M., Hönich, U., Kaps, C., Nguyen, T., Richthofen (von), L., et Wille, A.** 2008. *Politique commerciale et développement agricole au Sénégal. Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international*. No. 36. Studies, 2008. Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn (Germany).
- Bureau Opérationnel de Suivi du Plan Sénégal Émergent (BOS).** 2021. Création de trois agropoles intégrées. Résumé du Projet Phare. <http://senegal-emergent.com/fr/projet-phare-pse-creation-de-trois-agropoles-integres> (page web consultée le 17 février 2021).
- Chalmin, P., et Jégourel, Y.** 2019. *ARCADIA 2019: l'Afrique et les marchés mondiaux de matières premières*. Books & Reports.
- Colen, L., Demont, M., et Swinnen, J.** 2013. «Participation des petits exploitants aux chaînes de valeurs agricoles: Le cas de la production locale de riz au Sénégal». Dans : A. Elbehri (ed.). *Reconstruire le potentiel alimentaire de l'Afrique de l'Ouest: Politiques et incitations du marché pour la promotion des filières alimentaires intégrant les petits producteurs*, pp. 423-451. FAO et Fonds international de développement agricole (FIDA), Rome.
- Commission de l'Union Africaine (CUA) et Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD).** 2015. *The African Union guidance note on tracking and measuring the levels and quality of government expenditures for agriculture*. Midrand (Afrique du Sud).
- Commodafrica.** 2011. Sénégal: la baisse des prix alimentaires dès demain. www.commodafrica.com/03-02-2011-senegal-la-baisse-des-prix-alimentaires-des-demain (page web consultée le 16 février 2021).

- Commodafrica.** 2012. Pénurie d'arachides au niveau mondial. www.commodafrica.com/06-02-2012-penurie-darachides-au-niveau-mondial (page web consultée le 16 février 2021).
- David-Benz, H., et Seck, A.** 2018. *Améliorer la qualité de l'oignon au Sénégal: contractualisation et autres mesures transversales*. Rapport d'analyse de politique, SAPAA (Programme de suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires). FAO, Rome.
- Dia, D., Diop, A. M., Fall, C. S., et Seck, T.** 2015. *Sur les sentiers de la collecte et de la commercialisation de l'arachide au Sénégal: Tirer les leçons du passé pour rebâtir une filière performante*. Les notes politiques de l'ISRA-BAME n°1. ISRA Bureau d'Analyses Macro Economiques (BAME), Dakar.
- Diagne, A.** 2017. Revue des politiques publiques menées au Sénégal sur la période 1960-2016. Thèse de doctorat. ENSAE-Sénégal.
- Diouf, M. M.** 2015. *Prix du riz au Sénégal, véritable enjeu de la politique d'autosuffisance en riz*. Décembre 2015. La VOIX de la Vallée.
- Fall, C. S.** 2016. Impact de la libéralisation commerciale au Sénégal: évaluation de l'accord de partenariat économique sur l'agriculture et les ménages sénégalais. Thèse de doctorat. Pau.
- Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET).** 2014. *Les revenus d'arachide inférieurs à la moyenne contribuent à l'insécurité alimentaire de type Stress*. Mise à jour du suivi à distance. Mai 2014. United States Agency for International Development (USAID), Washington.
- FAO.** 2020. Base de données SAPAA (Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires). www.fao.org/in-action/mafap/data. (page web consultée avril 2021).
- FAO.** 2021a. Base de données FAPDA (Analyse des décisions de politique alimentaire et agricole). http://fapda.apps.fao.org/fapda/?lang=fr_FR#main.html (page web consultée le 16 février 2021).
- FAO.** 2021b. Bases de données FAOSTAT (Données de l'alimentation et de l'agriculture). www.fao.org/faostat/fr/#home (page web consultée le 16 février 2021).
- Fonds Monétaire International (FMI).** 2010. Le Conseil d'administration du FMI achève la dernière revue de l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE) conclu avec le Sénégal et approuve un nouveau programme triennal au titre de l'ISPE. Communiqué de presse n° 10/469. www.imf.org/fr/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr10469 (page web consultée le 16 février 2021).
- FMI.** 2008. *Sénégal: Questions générales*. Rapport du FMI no 08/221. Juillet 2008. Washington.
- Gabas, J.-J., Ribier, V., Varlet, F., Brochard, V., et Giordano, T.** 2015. *Étude sur le financement du développement agricole en Afrique de l'ouest. Synthèse tirée de l'analyse comparative des études de cas: D'Ivoire, Ghana, Sénégal*. Le 28 septembre 2015. Le Hub Rural, Dakar.
- Goyal, A., et Nash, J. D.** 2016. *Obtenir de meilleurs résultats: priorités en matière de dépenses publiques pour les gains de productivité de l'agriculture africaine*. Banque mondiale, Washington.
- Hathie, I.** 2011. *Commercialisation du riz local au Sénégal: la SPCRS est-elle la solution ?* Le dossier: Enjeux liés au marché. Grain de sel n° 54-56. Avril-décembre 2011.
- Hathie, I. et Ndiaye, O. S.** 2015. *État des lieux des impacts des importations de riz sur la commercialisation du riz local au Sénégal. Rapport final*. Janvier 2015.
- Inter-Réseau.** 2009. Grande offensive pour la nourriture et l'abondance (Goana). www.inter-reseaux.org/ressource/grande-offensive-pour-la-nourriture-et-labondance-goana/ (page web consultée le 16 février 2021).
- Initiative prospective agricole et rurale (IPAR).** 2015. *Subventions des intrants agricoles au Sénégal: Controverses et Réalités*. Rapport annuel sur l'état de l'agriculture et du monde rural au Sénégal. 2015. Dakar.
- JeuneAfrique.** 2017. Agroalimentaire: privé de riz, le sénégalais vital tire le signal d'alarme. www.jeuneafrique.com/mag/408426/economie/agroalimentaire-prive-de-riz-senegalais-vital-tire-signal-dalarme (page web consultée le 16 février 2021).

- Le Hub Rural.** 2017. Rapport d'analyse sur l'autosuffisance en riz au Sénégal, afin de mieux comprendre les enjeux, Par Sidy TOUNKARA. www.hubrural.org/Rapport-d-analyse-sur-l-autosuffisance-en-riz-au-Senegal-afin-de-mieux.html (page web consultée le 16 février 2021).
- La Voix de la Vallée.** 2019. La variabilité des prix de l'oignon au Sénégal, une question majeure. <https://lavoixdelavallee.wordpress.com/2019/03/15/la-variabilite-des-prix-de-loignon-au-senegal-une-question-majeure/> (page web consultée le 16 février 2021).
- Le Quotidien.** 2019. Alimentation – Huile brute d'arachide: 4082 tonnes raffinées en 2018. <https://lequotidien.sn/alimentation-huile-brute-darachide-4082-tonnes-raffinees-en-2018> (page web consultée le 16 février 2021).
- Lynn, S., et Hathie, I.** 2016. *Contrat-Cadre Bénéficiaires 2013–Lot N° 1: Développement Rural et Sécurité Alimentaire. Analyse d'économie Politique (PEA) des Filières de l'Arachide et du Riz au Sénégal. Rapport final.* Mai 2016. Commission Européenne.
- Mas Aparisi, A. Aw, A. Ndieye, D., et Diop, A. N.** 2017. Revue légère des dépenses publiques agricoles: Sénégal. Rapport 2016. Draft final 14 mars 2017. Banque mondiale, Dakar.
- Mbaye, A. A., Golub, S. S., et English, P.** 2019. Politiques publiques, prix et pauvreté: les secteurs du sucre, de l'huile végétale et de la farine au Sénégal. Dans FMI. *Race to the Next Income Frontier: How Senegal and Other Low-Income Countries Can Reach the Finish Line*, Washington.
- Mboup, S. D., et Ly, O.** Date inconnue. Bonnes pratiques sur la transformation de riz et la gestion d'infrastructures de commercialisation. Sénégal. Présentation PPT. Rice for Africa.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique Rurale et de la Sécurité Alimentaire (MAHRSA).** 2006. *Plan REVA: Retour Vers l'Agriculture. Nouvelle Orientation de la Politiques Agricole.* Note introductive. Juillet, 2006.
- Ministre de l'Économie, du Plan et de la Coopération (MEPC).** 2016. *Situation économique et financière en 2015 et prévisions en 2016.* Direction de la prévision et des études économiques. Dakar.
- MEPC.** 2017. *Contribution aux travaux des commissions de planification.* Décembre 2017. Direction générale de la planification et des politiques économiques. Dakar.
- MEPC.** 2019. *Structure des investissements publics au Sénégal.* Document d'Étude N°42. Direction générale de la planification et des politiques économiques. Décembre, 2019.
- Ministère des Finances et du Budget (MFB).** 2019. *Projet de loi de finances de l'année 2020.* Direction générale du budget. Dakar.
- Mogues, T., Yu, B., Fan, S., et McBride, L.** 2012. *The impacts of public investment in and for agriculture. Synthesis of the existing evidence.* FAO ESA Working paper No. 12-07. FAO, Rome.
- Netherlands Enterprise Agency (NEA).** 2017. *Étude de marché sur le secteur alimentaire au Sénégal.* Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Niang, M., Seydi, B., et Hathie, I.** 2017. *Étude de la Consommation des Céréales de Base au Sénégal. Feed the Future Naatal Mbay*, 128. Version finale. Le 6 juillet 2017. USAID, Dakar.
- Noba, K., Ngom, A., Guèye, M., Bassène, C., Kane, M., Diop, I., et Ba, A. T.** 2014. «L'arachide au Sénégal: état des lieux, contraintes et perspectives pour la relance de la filière», *OCL*, 21(2): D205. Université Cheikh Anta DIOP, Dakar.
- Observatoire de Statistiques Internationales sur le Riz (OSIRIZ).** 2014. *Rapport mensuel du marché mondial du riz.* Juillet 2014, N° 125.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et FAO.** 2019. Oléagineux et produits oléagineux. *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2019-2028.* OECD Publishing, Paris.
- Organisation mondiale du commerce (OMC).** 2015. *Protocole d'accord entre le Sénégal et la Chine, relatif aux exigences phytosanitaires pour l'exportation de l'arachide. Communication sur l'Article 4 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC: Principe d'équivalence.* Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires.

- Organisation des Nations unies (ONU).** 2020. Base de données UN Comtrade (Commerce et marchandise). <http://comtrade.un.org> (page web consultée le 30 juin 2020).
- Oya, C., et Ba, C. O.** 2013. «Les politiques agricoles 2000–2012: entre volontarisme et incohérence». Dans: *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, pp. 149–178. CRES-KARTHALA Éditions, Paris et Dakar.
- Programme d'aménagement et de développement économique des Niayes (PADEN).** 2014. *Étude sur les opportunités de commercialisation de l'oignon, de la carotte et de la pomme de terre dans les marchés nationaux et sous-régionaux*. Coopération canadienne, Dakar.
- Radio France International (RFI).** 2014. Sénégal: suppression de la TVA sur le riz local. www.rfi.fr/fr/emission/20141104-senegal-suppression-tva-le-riz-local (page web consultée le 16 février 2021).
- RFI.** 2017. Sénégal: retrait de la taxe à l'exportation de l'arachide. www.rfi.fr/fr/afrique/20171222-senegal-retrait-taxe-exportation-arachide (page web consultée le 16 février 2021).
- RFI.** 2019. Campagne de l'arachide au Sénégal: les producteurs rient, les huileries pleurent. www.rfi.fr/fr/emission/20191225-campagne-arachide-senegal-producteurs-rient-huileries-pleurent (page web consultée le 17 février 2021).
- SenePlus.** 2015. Le gel des exportations de graines d'arachide levé. www.senepius.com/article/le-gel-des-exportations-de-graines-d%E2%80%99arachide-leve (page web consultée le 16 février 2021).
- SenePlus.** 2017. Les sénégalais consomment 800 tonnes d'oignons par jour. www.senepius.com/economie/les-senegalais-consomment-800-tonnes-doignons-par-jour (page web consultée le 16 février 2021).
- Seneweb.** 2013. Des facilités sont prévues pour la valorisation de l'oignon local (officiel). www.seneweb.com/news/Economie/des-facilites-sont-prevues-pour-la-valorisation-de-l-rsquo-oignon-local-officiel_n_92824.html (page web consultée le 16 février 2021).
- Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA).** 2015. *MAFAP Methodology working paper: Volume II. Analysis of Public Expenditure on Food and Agriculture*. MAFAP Technical Notes Series. FAO, Rome.
- Sylla, E. M.** 2018. *Le «mariage sulfureux» entre territoires et politiques agricoles: la double expérience du Sénégal. Politiques agricoles et alimentaires: trajectoires et réformes*. Colloque SFER, 20–21 juin à Montpellier Sup agro.
- Toukara, S.** 2017. Rapport d'analyse sur l'autosuffisance en riz au Sénégal, afin de mieux comprendre les enjeux. Le Hub Rural. www.hubrural.org/Rapport-d-analyse-sur-l-autosuffisance-en-riz-au-Senegal-afin-de-mieux.html (page web consultée le 16 février 2021).

Annexes

Annexe 1: Méthodologie et données pour l'analyse des dépenses publiques agricoles et alimentaires

La méthodologie d'analyse des dépenses publiques en soutien de l'agriculture et l'alimentation (DPAA) proposée par le programme SAPAA cherche à donner un aperçu à la fois du niveau et de la composition des dépenses qui soutiennent le développement du secteur agricole et alimentaire. La composition des DPAA est analysée à travers leurs classification dans des catégories fonctionnelles selon l'approche SAPAA, voir le Tableau ci-dessous.

Par ailleurs, depuis 2019, le budget du Gouvernement du Sénégal inclue la Classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) qui ventile les dépenses des administrations publiques selon les différents objectifs ou fonctions dans lequel les fonds sont utilisés. La classification des dépenses publiques en soutien du secteur agricole et alimentaire selon l'approche SAPAA permet d'ajouter une couche supplémentaire de détail en mettant, vis-à-vis de cette classification fonctionnelle (COFOG), l'information sur la manière dont les dépenses sont mises en œuvre à la suite d'une mesure politique, c'est-à-dire qu'une dépense peut cibler des groupes définis d'agents agricoles (ex. subventions aux intrants dirigées vers les producteurs) ou le secteur dans son ensemble (ex. recherche agricole). Les catégories de classification SAPAA sont ainsi compatibles avec la classification COFOG.

Les données disponibles pour l'analyse comprennent les dépenses budgétisées et décaissées (ordonnancées), financées sur ressources internes et externes de l'État. Les données sur les dépenses financées par les ressources internes proviennent du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP). Elles sont désagrégées par classification économique, administrative, géographique et fonctionnelle. Les données sur les dépenses financées par les bailleurs de fonds ont été obtenues auprès de la Direction de la coopération et des financements extérieures (DCFE) devenue Direction de l'ordonnancement des dépenses publiques (DODP) du Ministère des finances et du budget (MFB). Néanmoins, les données sur les dépenses des bailleurs de fonds couvrent seulement des projets agricoles et de développement rural, contrairement aux données extraites du SIGFiP qui incluent toutes les dépenses publiques financées sur ressources internes.

Tableau A1. Définitions des catégories de dépenses publiques du SAPAA

Cible	Sous-catégorie	Définition
Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation		
<i>Producteur</i>	A. Subventions à la production basées sur les extrants	Transferts aux producteurs agricoles en fonction de la production d'un produit agricole spécifique
	B. Subventions à la production basées sur les intrants	Les transferts aux producteurs agricoles basés sur l'utilisation d'intrants à la ferme
	B1. Intrants variables	Transferts réduisant le coût à la ferme d'un intrant variable spécifique, comprenant les semences, les engrais, l'énergie, le crédit et autres
	B2. Capital	Transferts réduisant le coût des investissements dans les exploitations agricoles pour les bâtiments, les équipements, les plantations, l'irrigation, le drainage et l'amélioration des sols
	B3. Services à la ferme	Transferts réduisant le coût de l'assistance technique et de la formation dans les exploitations agricoles
	C. Soutien au revenu	Transferts aux producteurs agricoles en fonction de leur niveau de revenu
<i>Consommateur</i>	D. Non classifié (producteurs)	Transferts aux producteurs agricoles pour lesquels les informations sont insuffisantes pour les répartir dans les catégories énumérées ci-dessus
	E. Aide alimentaire	Transferts aux consommateurs pour réduire le coût des denrées alimentaires

Cible	Sous-catégorie	Définition
	F. Transferts monétaires	Transferts aux consommateurs pour augmenter leurs dépenses de consommation alimentaire
	G. Programmes d'alimentation scolaire	Transferts aux consommateurs pour fournir des aliments gratuits ou à prix réduit dans les écoles
	H. Non classifié (consommateurs)	Transferts aux consommateurs pour lesquels il n'y a pas suffisamment d'informations pour les répartir dans les catégories énumérées ci-dessus
<i>Autres agents</i>	Paielements aux fournisseurs d'intrants	Transferts aux fournisseurs d'intrants agricoles
	Paielements aux transporteurs	Transferts aux transporteurs
	Paielements aux commerçants	Transferts aux commerçants
	Paielements à d'autres agents	Transferts à d'autres agents du secteur agricole
<i>Secteur</i>	I. Recherche agricole	Dépenses publiques pour les activités de recherche pour soutenir la production agricole
	J. Assistance technique	Dépenses publiques pour la vulgarisation agricole, qui comprennent les dépenses pour la fourniture de i) assistance technique, ii) formation, iii) service de vulgarisation et iv) contrôle de la qualité et de la sécurité des aliments et des intrants agricoles
	K. Formation	
	L. Service de vulgarisation	
	M. Inspection	Dépenses publiques pour les infrastructures agricoles
	N. Infrastructures agricoles	
	N1. Pistes de desserte	
	N2. Irrigation	Dépenses publiques pour financer l'irrigation hors-ferme
	N3. Autre infrastructures agricoles	Dépenses publiques pour financer d'autres infrastructures hors-ferme
	O. Stockage	Dépenses publiques pour financer le stockage des produits agro-alimentaires
	P. Commercialisation	Dépenses publiques pour financer des aides à la commercialisation des produits agroalimentaires
	Q. Autre (secteur)	Autres dépenses publiques dans le secteur agro-alimentaire non classées dans les catégories ci-dessus, en raison d'un manque d'informations (comme c'est souvent le cas des dépenses infranationales) ou de l'absence de catégorie appropriée (par exemple, dépenses pour les systèmes d'alerte précoce, la foresterie générale et la gestion des terres, agro-industrie, etc.)
Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation	Coûts administratifs	Dépenses pour les frais de fonctionnement des ministères non liés à une catégorie spécifique ainsi que pour la formulation et la coordination des politiques
	R. Éducation rurale	Dépenses publiques pour l'éducation dans les zones rurales
	S. Santé rurale	Dépenses publiques pour les services de santé dans les zones rurales
	T. Infrastructure rurale	Les dépenses publiques consacrées aux infrastructures rurales, telles que les routes rurales (T1), les installations d'eau et d'assainissement en milieu rural (T2), l'énergie rurale (T3) ou autres qui ne peuvent pas être classées dans les catégories précédentes
	U. Autre soutien au secteur rural	Autres dépenses publiques au profit du secteur agricole qui ne peuvent être attribuées aux catégories ci-dessus

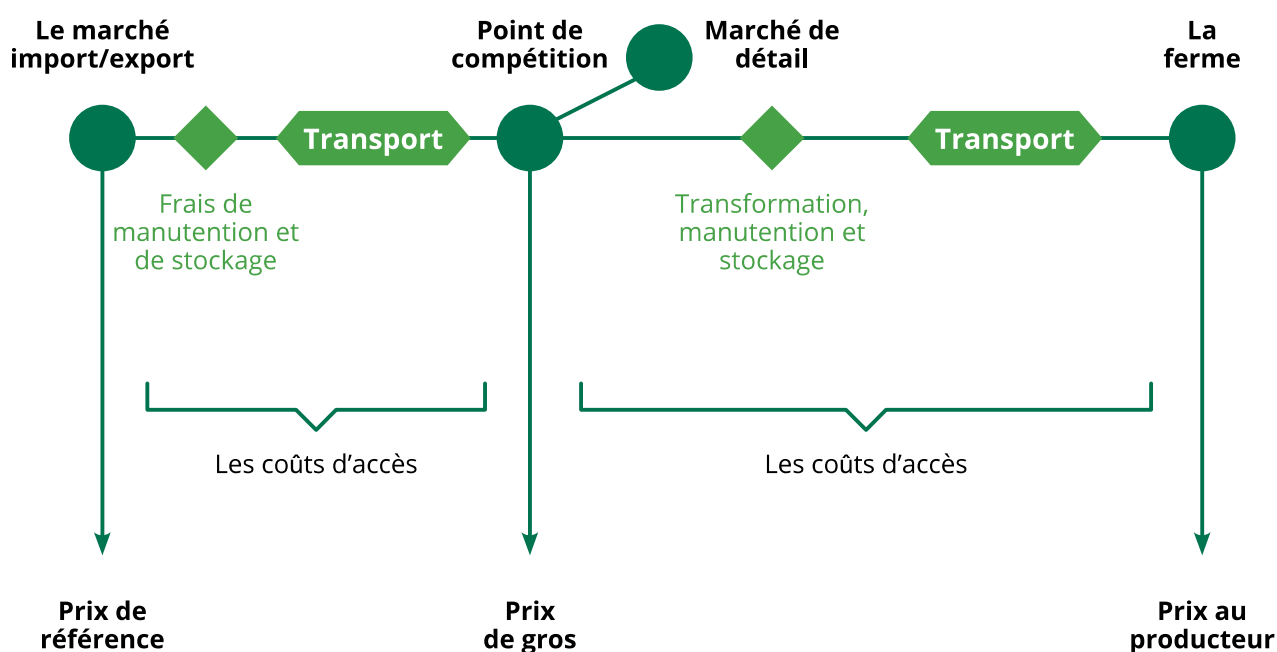
Source: Élaboré par auteur à partir de SAPAA (2015).

Annexe 2: Méthodologie et données pour l'analyse des incitations par les prix

Le taux nominal de protection (TNP) est une mesure de l'effet des politiques publiques et du fonctionnement du marché sur les prix agricoles. Conformément à l'approche proposée par Krueger *et al.*, (1988, 1991), le TNP est utilisé pour examiner deux types de politiques: (i) le soutien direct au secteur agricole ou à une chaîne de valeur spécifique par le biais de politiques de prix (ou d'interventions) spécifiques au secteur; et (ii) un soutien indirect par le biais de politiques commerciales, de taux de change et de toute autre politique macroéconomique ou non agricole.

Le point de la chaîne de valeur où les TNP sont calculés joue un rôle clé: le prix à la frontière et le prix domestique doivent être comparés au même point de la chaîne de valeur. La méthodologie utilisée par le SAPAA est proche de celle décrite par Monke et Pearson (1988) et Tsakok (1990), car les TNPs sont estimés à la sortie de la ferme, aux niveaux de la vente en gros et de la vente au détail, ce qui permet de localiser les inefficiences du marché et des politiques tout au long de la chaîne de valeur. Pour comparer les prix sur un marché de gros pour un produit importé, le prix à la frontière utilisé pour la comparaison doit être ajusté de manière à tenir compte des coûts (tels que les coûts de manutention à la frontière, le transport et les éventuels coûts de transformation) encourus pour amener le produit d'une position CAF (Coût, Assurance et Fret) à la vente sur le marché de gros. La même formule est utilisée en sens inverse dans le cas d'un produit exporté. Dans ce dernier cas, le prix à la frontière sera un prix FAB (franco à bord) (en anglais: FOB [Free on Board] en valeur unitaire. Les éléments pris en compte dans le calcul du TNP sont représentés schématiquement ci-dessous.

Figure A1. Les composantes du taux nominal de protection 1



Source: Élaboré par auteur à partir de SAPAA (2015).

Le TNP, exprimé en pourcentage, peut être calculé comme la différence entre le prix à la frontière et le prix domestique à la sortie de la ferme, aux niveaux de gros et de détail:

$$TNP_x(\%) = 100 * \frac{(DP_x - RP_x)}{RP_x}$$

DP représente le prix domestique et RP le prix de référence (frontière) à un certain point de la chaîne de valeur (x) où le TNP est calculé (à la sortie de la ferme, aux niveaux de gros ou de détail).

À la sortie de la ferme, le TNP mesure le pourcentage par lequel le prix domestique à la production a augmenté au-dessus (si positif) ou a baissé en dessous (si négatif) du prix de référence (le prix à la frontière ajusté pour les coûts du marché et les facteurs qualité / quantité) qui est considéré comme le prix non faussé d'un produit. Un TNP positif indique que l'environnement politique et la dynamique du marché fournissent des incitations par les prix pour produire ou commercialiser le produit analysé. Au contraire, un TNP négatif signale que les agriculteurs et / ou les commerçants reçoivent des désincitations par les prix pour le produit analysé.

Le TNA prend en compte les dépenses publiques (transferts budgétaires, BOT) ciblant le producteur d'une culture spécifique, qui s'ajoutent à l'écart de prix. Ces transferts sont extrapolés à partir de l'ensemble de données sur les dépenses publiques et comprennent les subventions aux intrants (sur les intrants variables, le capital ou les services à la ferme), le soutien du revenu et les subventions à la production (c'est-à-dire les catégories A à D dans le tableau 1 ci-dessus). Mathématiquement, le TNA est défini comme suit:

$$TNA_x(\%) = 100 * \frac{(DP_x - RP_x) + BOT}{RP_x}$$

En plus de l'effet des politiques et de la dynamique du marché, la TNA saisit également l'effet des transferts budgétaires alloués à un produit, sur les incitations aux prix de production. Le TNA est, par définition, toujours supérieure au TNP et il est interprété de la même manière.

Afin de quantifier les désincitations résultant des inefficacités au sein d'une chaîne de valeur, le SAPAA a généré une méthodologie pour calculer l'indicateur l'Écart de Développement du Marché (EDM). L'EDM est une estimation agrégée de l'effet des coûts d'accès excessifs au marché dans une chaîne de valeur donnée sur les prix reçus par les producteurs. Les coûts d'accès «excessifs» peuvent être dus à des facteurs tels que des infrastructures déficientes, des coûts de transformation élevés du fait de technologies obsolètes, des taxes et frais gouvernementaux (à l'exclusion des frais de services), des marges abusives appliquées par les agents économiques, des pots-de-vin illégaux et d'autres coûts informels. Tous ces facteurs peuvent entraver la transmission des prix du marché mondial aux marchés domestiques. L'EDM est exprimé comme étant un pourcentage du prix bord champ comme suit:

$$EDM_{fg}(\%) = 100 * \frac{ACG_{wh} - ACG_{fg}}{DP_{fg}}$$

ACG est l'écart des coûts d'accès au niveau de la vente en gros et à la sortie de la ferme. L'écart des coûts d'accès est calculé comme la différence entre les coûts d'accès observés et ceux ajustés en supprimant les inefficacités du marché, qui reflètent donc les coûts qui prévaudraient dans une structure de marché plus efficace.

Tableau A2. Données utilisées pour la construction des indicateurs d'incitations par les prix

Riz	<i>Le prix étalon</i> est calculé à partir de la valeur CAF (en FCFA) et le volume du riz brisé indéterminé importé. Cette information est reportée par l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) dans les notes d'analyse du commerce extérieur publiées annuellement. <i>Le prix au producteur</i> est fourni par la Société d'aménagement et d'exploitation du delta du fleuve Sénégal (SAED) et il correspond au prix officiel du riz paddy dans la Vallée du fleuve Sénégal officiellement fixé par un arrêté interministériel. Le prix du riz brisé ordinaire importé et vendu sur le marché de gros à Dakar fourni par le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) est considéré comme <i>le prix au point de compétition</i>. <i>Les coûts d'accès</i> entre la zone de production (Vallée du fleuve Sénégal) et le point de compétition (marché de gros de Dakar) sont obtenus pour 2009 à partir de l'étude de Barris <i>et al.</i>, (2009: p.51). Pour les années 2015 et 2018, ils sont obtenus à partir des enquêtes de terrain menées par le programme SAPAA. Pour le reste de la période, les données sont inflatées/deflatées avec l'IHPC (Source: FMI, base de données Perspectives de l'économie mondiale) sauf les marges, les coûts de manutention et les frais illicites. Les coûts d'accès comprennent les coûts de transport jusqu'à Dakar, les coûts de décortilage et usinage, les coûts de manutention (chargement et déchargement), les frais illicites et les marges des grossistes. <i>Les coûts d'accès</i> entre le point d'entrée (port de Dakar) et le point de compétition (marché de gros de Dakar) sont fournis par l'Agence de régulation des marchés (ARM) pour le riz brisé argentin en 2008. Pour le reste de la période, les données sont inflatées/deflatées avec l'IHPC. Les coûts d'accès comprennent les coûts de transport entre le port et le marché de gros à Dakar, les frais à l'intérieur du port (manutention et stockage) et les marges des grossistes et des importateurs. Les données sur les flux commerciaux proviennent des notes d'analyse du commerce extérieur de l'ANSD. Les données sur les quantités produites sont fournies par la Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques agricoles (DAPSA) du MAER et publiées dans les Revues conjointes du secteur agricole annuelles.
Arachide	<i>Le prix étalon</i> est calculé à partir de l'information reportée par l'Agence nationale de statistique et de la démographie sur la valeur FAB de l'huile brute d'arachide et la quantité d'huile brute exportée. <i>Le prix au producteur</i> est fourni par le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) et il correspond au prix à l'achat de l'arachide en coque à Kaffrine et à la moyenne nationale entre 2015 et 2018. <i>Les coûts d'accès</i> entre la zone de production (Kaffrine) et le point de sortie (Dakar) sont obtenus à partir des enquêtes de terrain menées par le programme SAPAA en 2015 et 2018. Ils comprennent les coûts de transport jusqu'à Dakar, les coûts de décortilage et de trituration, les frets de manutention et de mise en sac et les marges pour la transformation artisanale, faute de pouvoir accéder aux données de transformation industrielle. Les données sur les flux commerciaux proviennent des Notes d'Analyse du Commerce Extérieur de l'ANSD. Les données sur les quantités produites sont fournies par la Direction de l'Analyse, de la prévision et des statistiques agricoles (DAPSA) du MAER et publiées dans les revues conjointes du secteur agricole annuelles.
Oignon	<i>Le prix étalon</i> est calculé à partir de la somme du prix FAB à Rotterdam et des coûts de fret et assurance jusqu'à Dakar (Source: World Freight Rates). Le prix FAB à Rotterdam est obtenu à partir de la base de données statistiques de l'ONU sur le commerce des marchandises (UN Comtrade). <i>Le prix au producteur</i> pour la période 2006–2015 correspond au prix moyen pondéré observé au bord champ, calculé à partir du prix minimum et maximum reportés par l'ARM. Pour la période 2016–2018, il s'agit d'un prix conseillé déterminé au début de la campagne sur base des comptes d'exploitation des producteurs et en prenant compte les cours internationaux. Le prix de l'oignon local sur le marché de gros est considéré comme <i>le prix au point de compétition</i>. La moyenne nationale est calculée à partir des prix minimum et maximum, sauf pour l'année 2016 pour laquelle uniquement les prix sur le marché de gros à Dakar ont été disponibles.

Les coûts d'accès entre la zone de production (zone des Niayes) et le point de compétition (marché de gros de Dakar) sont obtenus pour les années 2015 et 2018 à partir des enquêtes de terrain menées par le programme SAPAA. Pour le reste de la période, les données sont inflatées/deflatées avec l'IHPC (Source: FMI) sauf les marges, les coûts de manutention et les frais illicites. Les coûts d'accès comprennent les coûts de transport jusqu'à Dakar, les coûts de manutention (chargement, déchargement, pesage, emballage et stockage), les différentes taxes et frais (amende de surcharge, péage, taxes illicites...), et les marges des grossistes et des intermédiaires (coxeurs).

Les coûts d'accès entre le point d'entrée (port de Dakar) et le point de compétition (marché de gros de Dakar) sont fournis par le CSA pour 2015 et par l'ARM pour 2017. Pour 2018, les données sont obtenues à partir des enquêtes de terrain menées par le programme SAPAA. Pour le reste de la période, les données sont inflatées/deflatées avec l'IHPC. Les coûts d'accès comprennent les coûts de transport entre le port et le marché de gros à Dakar, les frais à l'intérieur du port (manutention et stockage) et les marges des importateurs ainsi que d'autres frais reportés par les importateurs.

Les données sur les flux commerciaux proviennent de la base de données de l'UN Comtrade. Les données sur les quantités produites proviennent de la base de données statistique de la FAO (FAOSTAT).

Source: Élaboré par auteur à partir de SAPAA (2015).

Annexe 3: Présentation détaillée des résultats de l'analyse des dépenses publiques agricoles et alimentaire

Tableau A3. Indicateurs des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au Sénégal, montants décaissés en millions de FCFA

en milliards de FCFA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
BUDGETISÉES									
Budget global, valeurs nominales	1 893.9	2 213.8	2 226.9	2 410.6	2 667.4	2 888.7	3 174.4	3 298.8	2 596.8
Total des DPAA, valeurs nominales	256.8	271.5	310.3	280.9	325.3	432.4	524.2	461.3	357.8
<i>Taux de croissance annuel (%)</i>		5.7	14.3	-9.5	15.8	32.9	21.2	-12.0	9.8
DSAA (spécifiques)	157.2	151.7	193.7	155.4	208.9	283.5	323.2	272.4	218.2
DFAA (en faveur)	88.6	112.8	108.4	113.8	106.9	139.0	188.8	175.8	129.3
Part des DPAA dans le budget global (%)	13.6	12.3	13.9	11.7	12.2	15.0	16.5	14.0	13.6
Coûts administratifs du secteur agricole	11.1	7.0	8.3	11.7	9.5	10.0	12.2	13.1	10.3
Part des coûts administratifs dans les DPAA (%)	4.3	2.6	2.7	4.2	2.9	2.3	2.3	2.8	3.0
DÉCAISSÉES									
Budget global, valeurs nominales	1 820.7	2 063.6	2 193.1	2 266.3	2 653.2	2 842.2	3 309.3	3 206.6	2 544.4
Total des DPAA, valeurs nominales	220.2	228.0	281.8	282.3	308.7	390.0	490.0	374.9	322.0
<i>Taux de croissance annuel (%)</i>		3.6	23.6	0.2	9.4	26.3	25.6	-23.5	9.3
DSAA (spécifiques)	143.3	135.8	194.5	182.4	227.0	270.9	336.2	218.9	213.6
DFAA (en faveur)	77.0	92.2	87.2	99.9	81.8	119.1	153.8	156.0	108.4
Part des DPAA dans le budget global (%)	12.1	11.1	12.8	12.5	11.6	13.7	14.8	11.7	12.5
Coûts administratifs du secteur agricole	10.7	10.0	9.2	10.6	9.8	8.2	12.5	11.7	10.3
Part des coûts administratifs dans les DPAA (%)	4.9	4.4	3.3	3.8	3.2	2.1	2.6	3.1	3.4
Taux d'exécution du budget global (%)	96.1	93.2	98.5	94.0	99.5	98.4	104.2	97.2	97.6
Taux d'exécution des DPAA (%)	85.7	84.0	90.8	100.5	94.9	90.2	93.5	81.3	90.1
Taux d'exécution des DPAA, ressources internes (%)	96.2	94.0	95.1	88.2	97.0	94.7	91.5	81.6	92.3
Taux d'exécution des DPAA, ressources externes (%)	73.7	75.3	83.5	125.3	91.8	83.0	97.3	80.8	88.9
AUTRES INDICATEURS									
DPAA au sens restreint, décaissées	138.3	130.8	191.0	170.9	214.7	244.8	313.3	199.9	200.5
Part des DPAA au sens restreint dans le budget global (%)	7.6	6.3	8.7	7.5	8.1	8.6	9.5	6.2	7.8

Source: FAO, 2020.

Tableau A4. Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au Sénégal, montants décaissés en millions de FCFA

Montants décaissés en millions de FCFA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Total des DPAA	220 218	228 041	281 771	282 293	308 734	390 026	489 965	374 862	2 575 909
1. Dépenses spécifiques à l'agriculture	143 267	135 814	194 527	182 378	226 951	270 948	336 178	218 895	1 708 958
<i>1.1. Paiements aux agents du secteur agricole</i>	<i>47 037</i>	<i>48 317</i>	<i>110 456</i>	<i>54 771</i>	<i>68 519</i>	<i>92 713</i>	<i>117 439</i>	<i>74 980</i>	<i>614 233</i>
1.1.1. Paiements aux producteurs	41 854	42 826	106 629	43 151	55 823	55 677	79 309	49 617	474 886
A. Subventions à la production	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Subventions aux intrants	29 879	38 905	103 555	43 109	51 281	52 251	79 229	48 698	446 907
B.1. intrants variables (semences, engrais, autres)	19 071	29 571	87 100	30 131	33 035	29 122	57 318	35 165	320 514
B.2. capital (équipement, irrigation à la ferme, bétail, autres infrastructures basiques à la ferme)	8 086	8 515	10 974	12 154	15 037	18 881	21 656	13 338	108 643
B.3. services à la ferme (contrôle nuisibles, services vétérinaires, assistance technique, extension, etc.)	2 721	819	5 480	824	3 208	4,248	255	195	17 751
C. Soutien au revenu	11 350	3 707	2 832	-	4 300	-	-	-	22 190
D. Autres paiements aux producteurs	626	214	242	42	242	3,425	80	919	5,789
1.1.2. Paiements aux consommateurs	4 922	5 042	3 502	11 466	12 260	26 144	22 835	18 980	105 151
E. aide alimentaire	4	4	247	1 550	-	-	-	-	1 804
F. transferts en espèces	-	-	-	5 000	11 150	20 277	20 147	15 821	72 396
G. programmes d'alimentation scolaire	1 137	1 187	1 163	1 108	379	342	325	208	5 850
H. autres paiements aux consommateurs	3 781	3 851	2 092	3 808	731	5 525	2 363	2 951	25 101
1.1.3. Paiements aux fournisseurs d'intrants	-	-	-	-	-	-	8 075	3 009	11 084
1.1.4. Paiements aux transformateurs	261	390	325	154	436	8 922	5 846	2 792	19 127
1.1.5. Paiements aux commerçants	-	59	-	-	-	1 970	1 375	581	3 984
1.1.6. Paiements aux transportateurs	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>1.2. Soutien général au secteur</i>	<i>85 513</i>	<i>77 514</i>	<i>74 910</i>	<i>117 019</i>	<i>148 648</i>	<i>170 080</i>	<i>206 194</i>	<i>132 222</i>	<i>1 012 100</i>
I. Recherche agricole	6 705	3 910	6 555	11 325	13 028	9 469	14 557	12 584	78 133
J. Assistance technique	2 308	2 433	2 385	4 068	4 771	10 862	10 844	5 551	43 223
K. Formation	6 847	4 244	5 551	4 764	5 262	10 183	15 291	9 615	61 757
L. Vulgarisation/transfert technologie	5 636	2 848	1 720	3 201	4 635	5 021	10 636	14 140	47 836
M. Inspection (végétale/animale)	4 515	2 803	1 961	2 726	2 139	2 189	3 087	2 945	22 365
N. Infrastructure agricole (pistes de dessertes, irrigation hors-ferme, autre)	25 741	21 273	20 866	40 602	67 252	78 189	81 365	42 437	377 725
N.1. Pistes de desserte	10 330	5 885	8 275	8 846	10 920	24 574	18 883	7 672	95 385
N.2. Irrigation hors-ferme	10 330	11 425	9 449	26 917	48 536	42 962	23 943	16 074	189 637
N.3. Autres infrastructures agricoles	5 080	3 964	3 141	4 839	7 797	10 653	38 539	18 691	92 703
O. Stockage	2 030	3 438	5 912	3 071	4 305	6 304	3 001	3 457	31 518
P. Commercialisation	11 565	12 316	8 337	12 061	3 805	9 507	14 114	11 594	83 299
Q. Autre soutien général au secteur	20 166	24 249	21 625	35 201	43 451	38 355	53 300	29 898	266 244
<i>Coûts administratifs</i>	<i>10 717</i>	<i>9 983</i>	<i>9 161</i>	<i>10 588</i>	<i>9 784</i>	<i>8 154</i>	<i>12 544</i>	<i>11 693</i>	<i>82 625</i>
2. Dépenses en faveur de l'agriculture	76 951	92 227	87 244	99 915	81 783	119 078	153 787	155 967	866 952
R. Education rurale	13 220	11 456	13 847	13 147	8 543	33 107	47 869	47 717	188 906
S. Santé rurale	6 056	6 866	6 557	11 390	16 685	18 575	23 944	19 574	109 647
T. Infrastructure rurale (routes rurales, énergie rurale, eau et assainissement etc.)	49 588	47 807	58 687	68 538	53 030	61 181	75 582	84 372	498 785
T.1. Routes rurales	18 423	14 782	19 534	25 327	9 907	17 995	34 274	26 966	167 209
T.2. Eau et assainissement	22 744	20 775	24 580	19 746	20 299	17 029	22 114	32 783	180 070
T.3. Energie rurale	5 809	7 960	11 847	21 848	21 007	24 532	17 615	23 386	134 005
T.4. Autre infrastructure rurale	2 612	4 291	2 726	1 616	1 817	1 624	1 579	1 236	17 500
U. Autre soutien au secteur rural	8 086	26 097	8 153	6 840	3 526	6 215	6 392	4 304	69 614

Source: FAO, 2020.

Tableau A5. Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation par catégorie et par programme budgétaire sectorielle (agriculture, pêche, élevage), valeurs totales de la période 2010–2017, en millions de FCFA

En millions de FCFA	Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural				Ministère de la pêche et de l'économie maritime			Ministère de l'élevage et des productions animales				Total
Programme budgétaire / catégorie des dépenses SAPAA	Accomp à la product. Fin, Rech, Form et App-cons	Augmentatio de la product et valor. des pdts agricoles	Sécurisatio de la n base productio et t développment des infrastructre rural	Pilotage, coordinatio et t gestio administrative	Economie maritime	Pêche et aquaculture	Pilotage, Coordinatio et t Gestio admin.	Mise en marché des produits animaux	Productions animales	Santé animale et santé publique vétérinaire	Pilotage, coordinatio et t gestio administrative	
1.1.1. Paiements aux producteurs		344 574				3 825			13 371	4 485		366 256
1.1.2. Paiements aux consommateurs			69					451				520
1.1.3. Paiements aux fournisseurs d'intrants		11 084										11 084
1.1.4. Paiements aux transformateurs		5 160				686		206				6 051
1.1.5. Paiements aux commerçants		3 926										3 926
I. Recherche agricole + L. Vulgarisatio/ transfert technologie	41 549					1 159			6 277			48 984
J. Assistance technique	13 079					1 536			1 083			15 698
K. Formatio	14 119				507				1 036			15 661
M. Inspectio (végétale/animale)		6 362				768				7 036		14 167
N. Infrastructre agricole			76 609			5 888		8 206	0			90 704
O. Stockage			344			41		59				444
P. Commercialisatio		9 110				347		782				10 239
Q. Autre soutien g général à l'agr	14 872		23 917	3 479	1 378	6 429			2 722		474	53 271
2. Dépenses de soutien indirect à l'agr			2 212		3 854	50			8			6 125
Coûts administratifs				34 651			22 454				19 392	76 497
Total	83 619	380 216	103 152	38 130	5 739	20 729	22 454	9 704	24 497	11 522	19 865	719 626

Source: FAO, 2020.

Annexe 4: Indicateurs d'incitations par les prix

Tableau A6. Indicateurs d'incitations par les prix dans les chaînes de valeur du riz, de l'arachide et de l'oignon.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Riz	TNP producteur	10%	47%	-10%	-21%	11%	3%	3%	16%	30%	27%	29%	17%	17%
	TNP point de compétition	17%	20%	2%	8%	22%	13%	12%	12%	10%	15%	18%	13%	20%
	TNA					15%	9%	6%	22%	42%	34%	40%	22%	
	EDM total	1%	1%	1%	1%	-1%	-1%	0%	-1%	-2%	-2%	-2%	-2%	-1%
Arachide	TNP producteur	67%	90%	63%	28%	20%	20%	-19%	-17%	22%	39%	60%	6%	49%
	EDM total	-13%	-13%	-13%	-13%	-12%	-12%	-13%	-13%	-13%	-12%	-13%	-13%	-13%
Oignon	TNP producteur	18%	33%	145%	19%	18%	46%	37%	5%	48%	-3%	6%	70%	1%
	TNP point de compétition	25%	88%	114%	73%	52%	98%	37%	23%	75%	29%	0%	31%	-12%
	EDM total	0%	-1%	-4%	0%	1%	-1%	-1%	1%	-1%	2%	5%	-2%	1%

Source: FAO, 2020.

SUIVI ET ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES [SAPAA]

Le Programme de suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) cherche à établir des systèmes durables de suivi, d'analyse et de réforme des politiques agricoles et alimentaires pour des cadres politiques plus efficaces, efficaces et inclusifs dans un nombre croissant de pays en développement et émergents.

CONTACTS

Division de l'économie agroalimentaire – Développement économie et social

mafap@fao.org

www.fao.org/in-action/mafap

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Rome, Italie

Le programme SAPAA est mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) en collaboration avec l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et les partenaires nationaux dans les pays participants. Le programme est soutenu financièrement par la fondation Bill et Melinda Gates, le Gouvernement des Pays-Bas, l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) et la Coopération allemande (GIZ).

ISBN 978-92-5-135071-3



9 789251 350713

CB7078FR/1/10.21