



ANALYSE DU PLAN NATIONAL D'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR AGRICOLE DU SENEGAL

RESUME EXECUTIF

1. INTRODUCTION

LE PNIA : UNE OPERATIONNALISATION DU PDDAA AU NIVEAU NATIONAL

Le Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) et le plan d'investissement (PI) 2011-2015 traduisent **l'opérationnalisation au niveau national du Plan Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA)**. Ils ont été réalisés simultanément dans les différents pays d'Afrique de l'Ouest dans le cadre de l'élaboration de l'ECOWAP, la politique agricole régionale de la CEDEAO. Celle-ci a en effet été désignée dès 2005 comme cadre de référence pour la mise en œuvre du PDDAA en Afrique de l'Ouest.

Le processus d'élaboration des politiques nationales et de la politique régionale s'est fait en plusieurs étapes, et a connu une nette accélération en 2008 avec la **crise alimentaire**. Les pays ont alors immédiatement mis en œuvre des **mesures d'urgence**, mais sans coordination entre eux et avec le niveau régional, et sans aborder les questions de fond qui limitent le développement de l'agriculture. Ces mesures prises dans l'urgence étaient essentiellement orientées vers la relance de la production (subvention des intrants et de l'équipement) et le soutien aux prix des produits de grande consommation (suppression de la TVA sur les produits importés comme le riz, interdiction des exportations, etc.). Les questions liées à la sécurisation de l'accès des exploitations aux facteurs de production (eau, crédit), à la formation, à l'accès aux technologies, à la structuration des filières et au renforcement de capacités des organisations de producteurs, etc. ont souvent été moins bien appréhendées.

UNE REVUE INDEPENDANTE PAR LA SOCIETE CIVILE

Le PNIA et le plan d'investissement 2011-2015 (qui a pour objectif d'opérationnaliser les programmes intégrés dans le PNIA) sont censés répondre à ces manques en mettant l'accent sur une **vision globale des facteurs de blocage et des leviers à activer pour favoriser la contribution du secteur agricole à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté**. Ces programmes ont été présentés en juin 2010 aux institutions régionales et aux partenaires au développement dans le cadre du Business Meeting de Dakar. Des institutions indépendantes avaient alors présenté leur analyse critique des plans d'investissement et soumis un certain nombre de recommandations afin d'améliorer le document. Les organisations de la société civile, organisations de producteurs et partenaires techniques et financiers signataires du Pacte national avaient également pu partager leurs réactions avec l'Etat du Sénégal.

Néanmoins, compte-tenu des délais très courts entre la finalisation des plans d'investissements, leur validation au niveau national et leur présentation au cours du Business Meeting, beaucoup d'organisations de producteurs et de la société civile n'ont pas pu disposer de suffisamment de temps, afin d'analyser finement les plans proposés et soumettre des propositions d'amélioration.

Action Aid International a donc souhaité réaliser une **revue indépendante** des plans d'investissements nationaux, qui s'appuie sur les principales préoccupations de la société civile et évalue à quel point les plans d'investissements contribuent aux efforts d'éradication de la pauvreté, aux droits des femmes et à la durabilité de l'environnement, mais aussi qui permette de s'assurer que ces plans sont en phase avec les principes fondamentaux du PDDAA qui reposent sur une approche globale, participative et des résultats concrets.

2. ANALYSE DE LA COHERENCE ET DE LA SOLIDITE DU PLAN D'INVESTISSEMENT

DES EFFORTS CENTRES SUR L'INTENSIFICATION DE LA PRODUCTION ET L'APPUI AUX CULTURES VIVRIERES

Le plan d'investissement du Sénégal est clairement orienté vers un **objectif d'augmentation de la production** (59,4% du budget du PI) et de **maîtrise de l'eau** (19,9%), avec un accent particulier sur les aménagements hydro-agricoles (15,8%) et l'accès aux intrants et équipements (53,4%), notamment l'engrais (53,4%), l'équipement agricole (16%), les semences (11,5%) et les produits phytosanitaires (6,9%). Les **filières vivrières (mil, maïs, sorgho et riz et l'élevage)** ont été traitées de façon prioritaire, en raison de leur contribution importante à l'alimentation des ménages (riz), à la croissance et à la réduction de la pauvreté (l'élevage ressort en effet en première position dans les simulations économiques réalisées pour l'élaboration du plan d'investissement). Ces choix se justifient en fonction des besoins d'accroître les productions agricoles pour mieux répondre aux **défis de sécurité et de souveraineté alimentaire** et réduire la pauvreté.

Néanmoins, la priorité donnée à l'intensification de la production a conduit à accorder une **moindre importance à des investissements qui sont tout aussi indispensables pour assurer une bonne insertion des producteurs dans les marchés et leur assurer des prix rémunérateurs**, qui auront un effet stimulant sur la production. Il s'agit entre autres des investissements dans le secteur de la transformation agroalimentaire, la commercialisation, la recherche et le transfert de technologies, le renforcement de capacités des acteurs et la coordination intersectorielle. Ces secteurs ne reçoivent en effet que 9,6% du budget total et il serait nécessaire de leur réaffecter des fonds supplémentaires afin de s'assurer que tous les efforts fournis pour augmenter la production ne soient pas entravés par des difficultés de commercialisation des produits qui pénaliseraient les petits producteurs, premiers concernés par les objectifs du plan, à travers la réduction de la pauvreté rurale.

DES EFFORTS DE MISE EN COHERENCE DES PROGRAMMES EN COURS DANS LE SECTEUR MAIS UNE VALORISATION INSUFFISANTE DES ORIENTATIONS DEFINIES DANS LA LOASP

Le plan d'investissement du Sénégal intègre l'ensemble des programmes de développement identifiés dans le PNIA, mais ceux-ci sont présentés comme un portefeuille de projets sans adopter totalement une approche sectorielle. **La LOASP avait pourtant identifié plusieurs axes stratégiques** (métiers de l'agriculture et des OPA, développement des services publics et promotion de l'équité en milieu rural, etc.), **qui auraient pu servir de base pour l'élaboration du plan d'investissement**. D'autre part, il n'y a pas eu de réelle opérationnalisation des orientations définies dans ces programmes puisque les programmes sont présentés dans leurs grandes lignes, mais **sans préciser les mesures qui seront mises en œuvre**, leurs modalités d'exécution, les bénéficiaires, etc.

Il serait donc nécessaire de **poursuivre le travail initié afin d'aboutir à une réelle opérationnalisation du plan d'investissement, en créant les conditions d'une meilleure participation des différentes organisations socio-professionnelles** (organisations de producteurs, organisations de transformateurs, organisations de commerçants, etc.) aux réflexions et choix d'investissements (subventions aux acteurs, investissements publics, évolutions réglementaires, etc.). En effet, les organisations de producteurs et la société civile ont eu le sentiment de n'être pas suffisamment impliquées dans le processus d'élaboration du PNIA et du plan d'investissement.

Le CNCR, qui avait émis des réserves sur le contenu du PNIA, s'est retrouvé exclu de la table-ronde de signature du pacte national. C'est le syndicat Japando, qui venait juste d'être mis sur pied, qui a ainsi signé le pacte au nom du mouvement paysan.

Une meilleure association de toutes les parties prenantes dans les comités chargés de la mise en œuvre, du suivi et d'évaluation du plan d'investissement garantirait une meilleure efficacité et pertinence dans les choix effectués. **Cette participation devra cependant avoir un contenu précis**, avec des droits et devoirs de part et d'autre, afin de garantir que les organisations de producteurs et la société civile ne servent pas que de faire-valoir aux Etats, pour afficher le caractère « inclusif » du processus d'élaboration des politiques. Ces améliorations dans l'implication des acteurs permettront de plus de faciliter la mobilisation de nouveaux financements ; le plan d'investissement (estimé à 1346 milliards de FCFA sur 5 ans) n'étant financé pour l'instant qu'à hauteur de 50%.

3. CONTRIBUTION DU PLAN D'INVESTISSEMENT A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE ET A LA CROISSANCE ECONOMIQUE

UN REEQUILIBRAGE DES FINANCEMENTS SELON LES REGIONS AGRO-ECOLOGIQUES

Les ambitions très fortes du Sénégal concernant le développement de l'agriculture irriguée se sont traduites pendant plusieurs décennies par des investissements massifs dans la Vallée du fleuve Sénégal (Delta) et en Casamance. Ces deux régions ont ainsi concentré 70% des flux d'investissements alloués à l'agriculture entre 1988 et 1996. Durant cette période, d'autres régions comme le Bassin arachidier, qui regroupe 60% de la population, n'ont reçu que 3% des investissements. Le plan d'investissements 2011-2015 propose un **rééquilibrage des ressources allouées entre régions agro-écologiques**, dans un souci d'équité territoriale.

Cette réallocation budgétaire contribuera à un rééquilibrage des financements directs et indirects reçus au niveau des exploitations. La **corrélation entre investissements publics et augmentation de revenus des producteurs** a été suffisamment démontrée dans le cadre du programme RuralStruc, réalisé par IPAR (2007-2010). En effet, les exploitations du Delta du fleuve Sénégal sont les seules (des quatre régions étudiées) à avoir réussi à améliorer les revenus moyens par tête d'habitant (supérieur à 2 dollars par jour) et à évoluer vers un modèle d'entreprise agricole, contrairement à la Haute Casamance qui, en dépit des potentialités naturelles (bonne pluviométrie, terres fertiles, etc.) et en l'absence d'investissement publics massifs, fait partie des régions les plus pauvres du pays (source : IPAR, données RuralStruc 2009).

La **typologie des exploitations familiales sénégalaises** réalisée par la FONGS et le CNCR, avec l'appui de l'IPAR, montre en effet que 50% des exploitations familiales disposent globalement de conditions favorables leur permettant d'augmenter rapidement leur production si des conditions favorables sont réunies. Une deuxième catégorie, qui représente 30% environ des exploitations ont des conditions un peu plus contraignantes (difficultés d'accès au foncier et aux autres facteurs de production) ; ce qui les oblige à opérer une reconversion partielle de leurs activités, afin de diversifier leurs sources de revenus (développement d'activités non agricoles, auto emploi, transferts issus de l'immigration, etc.). Enfin, une troisième catégorie d'exploitations (20%) se trouve dans une situation d'insécurité alimentaire quasi-permanente. Leur patrimoine très limité a rendu très vulnérables ces exploitations qui, au moindre choc exogène, peuvent basculer dans la grande pauvreté et sont contraintes régulièrement de décapitaliser et d'adopter des stratégies de survie.

UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES BESOINS DES FEMMES, DES PETITS PRODUCTEURS ET DES JEUNES

Face à cette diversité de situations et aux besoins spécifiques de certaines catégories comme les femmes et les jeunes, le plan d'investissement n'apporte pas de réponses différenciées. Les mesures à mettre en œuvre

n'étant pas définies précisément, **les types de bénéficiaires éligibles et les mécanismes prévus pour permettre une répartition équitable des financements** ne sont donc pas explicités.

Pourtant, de tels mécanismes s'avèrent indispensables afin de garantir que les subventions prévues iront bien aux **exploitations familiales** et qu'elles bénéficieront de manière équitable aux hommes et aux femmes. Celles-ci n'ont accès à la terre, souvent que grâce à la location ou le prêt de terres par un membre de leur famille, alors que la législation foncière (loi sur le domaine national) leur confère, en théorie, les mêmes droits que les hommes. Elles manquent également de matériel pour réduire leur temps de travail agricole, notamment au niveau des activités maraîchères, alors que les corvées domestiques prennent l'essentiel de leur temps.

De la même manière, **les activités de transformation et de petit emploi en milieu rural, souvent occupées par les femmes et les jeunes, sont insuffisamment accompagnées par le plan d'investissement**. Ces activités sont considérées comme marginales, alors qu'elles constituent un vivier d'emploi potentiel à exploiter, surtout dans un pays soumis à une forte croissance démographique. On estime en effet à plus de 200 000 le nombre de jeunes arrivant annuellement sur le marché de l'emploi au Sénégal (source : RuralStruc 2009), alors que le secteur formel et informel ne propose annuellement qu'à peine 20 000 emplois. **L'appui au développement de l'économie rurale et aux activités non agricoles sont indispensables pour répondre aux défis de l'emploi**.

Enfin, il faut noter que **l'articulation et la cohérence entre la politique agricole et les autres politiques sectorielles (commerce, agroalimentaire, service, industrie, etc.) n'est que faiblement abordée** dans le plan d'investissement. Il est pourtant indispensable de disposer d'une vision globale et cohérente en la matière afin de s'assurer que les efforts entrepris dans le domaine agricole ne seront pas limités par des choix inadaptés qui seraient effectués dans les autres secteurs. Il s'agit au contraire de renforcer la dynamique impulsée dans le secteur agricole (soutien à la production) par des politiques agroalimentaire (professionnalisation des acteurs, développement d'un tissu de PME permettant de dynamiser les économies régionales, etc.), commerciale (protection tarifaire des produits jugés stratégiques), industrielle (promotion de l'investissement local) et une politique de développement des services (diversification des services bancaires pour les rendre accessibles aux exploitations familiales, couverture des risques agricoles, etc.) adaptées.

4. DURABILITE ET SOUTENABILITE DU PLAN D'INVESTISSEMENT

DE LA REVOLUTION VERTE A LA REVOLUTION « DOUBLEMENT » VERTE ?

Le modèle d'intensification proposé dans le plan d'investissement repose exclusivement sur le modèle de la révolution verte : mécanisation, fourniture de semences améliorées, d'engrais chimiques et de produits phytosanitaires pour lutter contre les adventices. Cette stratégie peut s'avérer très pertinente dans le cadre d'un besoin d'augmentation rapide de la production, mais risque de rencontrer des limites si elle n'est pas relayée par un modèle plus soutenable.

D'un point de vue économique d'abord, la fourniture directe par l'Etat des intrants agricoles impose un **engagement financier important qui sera difficilement soutenable dans le temps**, s'il n'est pas relayé par l'implication du secteur privé dans la fourniture d'intrants et la mise en place de services financiers adaptés aux petits producteurs leur permettant d'avoir un accès facilité au crédit. D'autre part, d'un point de vue environnemental et sanitaire, ce modèle a montré ses limites : résistance des adventices telles que le typha dans la Vallée du fleuve Sénégal, pollution des nappes souterraines, impacts sanitaires pour les producteurs et les consommateurs de la non maîtrise des techniques de lutte phytosanitaire, des doses maximales, délais avant récolte, etc.

Le plan d'investissement gagnerait à promouvoir des **modèles alternatifs de gestion durable des sols et de protection des cultures** (production de compost, intégration agriculture/élevage, techniques de lutte agro-écologiques, développement de l'agroforesterie, etc.). Actuellement, le plan d'investissements ne propose

qu'un programme de restauration des terres dégradées pour un montant de 5,8 milliards de FCFA, ce qui est très faible par rapport à l'ampleur de la dégradation des sols dans le pays.

UNE APPROCHE PARTIELLE DES IMPACTS DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

La stratégie de lutte contre les changements climatiques se traduit principalement par la **réduction du risque climatique par la maîtrise de l'eau et la préservation et gestion durable des ressources naturelles**, conformément aux orientations définies dans le PANA du Sénégal.

Il ne traite pas en revanche des stratégies d'adaptation développées au niveau des exploitations agricoles qui pourraient être accompagnées ou renforcées par la recherche. Il n'aborde pas non plus la question de **l'évaluation de l'impact environnemental des mesures et investissements programmés**. Par exemple, concernant le développement des aménagements hydro agricoles, il n'est pas fait mention des impacts négatifs possibles sur les autres activités du territoire (élevage pastoral, pêche) et sur l'écosystème (réduction des espaces de regroupement des oiseaux migrateurs), ni des mesures correctrices à prendre pour limiter ces nuisances.

DES EFFORTS IMPORTANTS EN MATIERE DE SECURISATION FONCIERE A DEVELOPPER

La principale contrainte à lever pour assurer une durabilité des investissements concerne la résolution de la question foncière et particulièrement la **sécurisation foncière des exploitations familiales**. La LOASP a déjà identifié les principes qui doivent guider la future politique foncière : protection des droits des producteurs ruraux, cessibilité encadrée de la terre, transmissibilité successorale des terres et utilisation de la terre comme garantie du crédit. Afin de répondre aux enjeux d'une intensification durable de la production, la sécurisation foncière des exploitations familiales devient une véritable nécessité.

Il s'agit donc d'affirmer clairement dans le plan d'investissement les objectifs de la réforme foncière et de proposer des dispositifs qui permettent de **garantir que la réflexion et les travaux devant mener à l'élaboration d'une nouvelle politique foncière se feront de manière inclusive et capitaliseront les analyses et propositions formulées par les différentes catégories d'acteurs** (organisations de producteurs, élus locaux, société civile, secteur privé, etc.). En attendant l'avènement de cette réforme, il faudrait également **proposer des mesures et dispositions précises permettant de garantir que les mécanismes d'affectation des nouvelles terres aménagées bénéficieront aux femmes et aux petits producteurs en priorité**, en établissant des critères précis de priorisation des affectations, en lien avec les conseils ruraux, et en réservant aux catégories d'acteurs les plus défavorisées une part donnée des affectations, afin de rééquilibrer les conditions d'accès des différentes catégories d'acteurs aux ressources foncières.

Référence de l'étude complète :

Benkahla A., Analyse du plan national d'investissement dans le secteur agricole du Sénégal, IPAR/CNCR/ActionAid, 34 pages, avril 2011.