

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'EQUIPEMENT RURAL

FEED THE FUTURE SENEGAL
PROJET D'APPUI AUX POLITIQUES AGRICOLES

Série Note d'Information 003

La subvention des engrais au Sénégal : Revue et perspectives

Janvier 2018

INTRODUCTION

Dans les pays en développement, la croissance de la productivité agricole est un défi majeur à relever pour atteindre l'autosuffisance alimentaire et améliorer la situation de la balance commerciale. A priori, une meilleure utilisation des semences et engrais de qualité, en quantité suffisante apparaît comme un des moyens permettant d'accroître la productivité agricole. Cependant, force est de constater que l'agriculture dans les pays au sud du Sahara est caractérisée par un taux d'utilisation d'engrais faible ; ce qui y constitue une des contraintes majeures à l'essor de la productivité dans le secteur (Millville, 1994).

Les politiques de subventions des intrants menées par la plupart des gouvernements dans les pays en développement, visent généralement à améliorer la productivité dans le secteur agricole à travers un accès facilité et une meilleure utilisation des semences et des engrais par les producteurs. Pourtant, la littérature sur les liens entre les subventions d'intrants et la productivité agricole n'est pas concluante et met en exergue deux problèmes : le ciblage et la soutenabilité du coût des subventions sur le long terme. En effet, les études montrent que le processus de ciblage dans l'octroi des subventions se fait généralement au détriment des petits producteurs. Il en résulte alors un effet limité sur la croissance de la productivité agricole. Par ailleurs, il est aussi admis dans cette littérature, que les gouvernements responsables de politiques de subventions, sont en général financièrement déficitaires alors que le coût d'une telle politique est extrêmement énorme, ce qui pose un réel problème de soutenabilité de la facture des subventions sur le long terme (Douillet, 2011)¹.

Au Sénégal, l'agriculture bénéficie d'un soutien considérable de l'état (IPAR, 2015). En fait, le secteur agricole au Sénégal a été longtemps marqué par l'intervention de l'État sous diverses formes telles que la politique de soutien aux prix des intrants, les exonérations fiscales, les annulations des crédits, et depuis l'indépendance du pays (IPAR, 2015). Parmi les différentes politiques d'intervention en faveur de l'agriculture, le Sénégal a choisi de mettre l'accent récemment sur les subventions. Les différents programmes dans le secteur agricole qui se sont succédés depuis le milieu des années 1980 ont eu chacun un volet important d'intervention publique: la Nouvelle Politique Agricole en 1984, les programmes spéciaux et la GOANA des années 2000, le PNIA et le PRACAS en cours d'exécution. L'enveloppe budgétaire consacrée aux subventions aux engrais a connu une hausse au cours du temps, passant de 4.6 milliards de F CFA en 2004/2005 à 18.1 milliards de F CFA en 2012/2013.

Face à ces mobilisations importantes de ressources publiques au profit du secteur, l'agriculture sénégalaise progresse peu et est toujours marquée par la faiblesse de la productivité (IPAR, 2015). Il se pose alors un problème d'efficacité de l'intervention publique sous la forme de subventions. Cependant, les études quantitatives cherchant à évaluer la contribution de la politique de subvention à la croissance de la productivité au Sénégal sont rares. Les quelques tentatives (République du Sénégal, USAID., CRES, et BM, 2012) se sont heurtées aux problèmes de l'indisponibilité de l'information sur l'utilisation

¹ L'auteur passe en revue les programmes proposés par le gouvernement pour résoudre les problèmes liés au ciblage et de la soutenabilité de la politique de subvention au Malawi, tels que « Fertiliser Input Subsidy Program (FISP) » du ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire du Malawi, lancé en 2005 et qui avait permis l'implication du secteur privé dans le marché des intrants ainsi qu'un ciblage des producteurs selon leurs besoins.

effective des engrais subventionnés dans la production agricole, et de celle sur l'effectivité de l'accès des petits producteurs aux engrais subventionnés.

Cette note fait un état des lieux de la filière des engrais au Sénégal. Le premier point est un aperçu du fonctionnement de la filière engrais, suivi par une présentation des interventions publiques et privées dans la filière. Le point suivant discute de la performance de la filière en termes de consommation d'engrais et présente les contraintes limitant le succès des interventions publiques. En conclusion, quelques axes de recherches supplémentaires permettant l'évaluation de l'efficacité de la politique de subvention sont suggérés.

Aperçu sur l'organisation actuelle de la filière des engrais

Typologie des acteurs de la filière engrais

Deux catégories d'acteurs sont identifiées dans la filière engrais du Sénégal. Les acteurs publics et les acteurs privés.

Les acteurs publics. Ils sont constitués du Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural (MAER) et de ses démembrements (Direction nationale, directions régionales, agences, instituts, projets et programmes), des Ministères de l'Économie et des Finances (MEF), de l'Intérieur (MINT) et des Forces Armées (MFA) chargés de la sécurité de l'engrais subventionné et du contrôle des fuites vers les pays frontaliers

Les acteurs privés. Ils sont composés de producteurs d'engrais, des importateurs, des distributeurs, des services financiers, des représentants des organisations de producteurs et des interprofessions ainsi que des distributeurs locaux et producteurs.

Les circuits de distribution

Le Sénégal dispose d'un réseau de distribution d'engrais assez bien développé, marqué par le professionnalisme de certains importateurs et distributeurs ayant une longue expérience dans le secteur et des liens assez solides avec leurs fournisseurs à l'étranger, ce qui contribue au renforcement du circuit de distribution (PCE, USAID, 2011). Deux circuits peuvent être différenciés : un circuit formel assuré par les entreprises et les représentations de firmes internationales, un circuit informel qui s'approvisionne en priorité auprès de ces firmes internationales. La part du marché informel est cependant faible et subit la concurrence de la subvention pratiquée par l'État.

Les interventions publiques et privées dans la filière de l'engrais

Les interventions publiques

Depuis le retour du programme agricole en 2000, l'Etat consacre diverses mesures pour soutenir la production agricole à travers la subvention des semences et des engrais. La subvention de l'engrais porte essentiellement sur le prix au producteur, qui est fixé à un niveau inférieur au prix sur le marché international de l'engrais. Sur la période 2011-2013, le taux de subvention a varié entre 49% et 58% du prix de revient du kg d'engrais, selon les formules (IFDC, 2014). En d'autres termes, le producteur a payé entre 42% et 51% de la valeur de revient de l'engrais sur la période. En termes de coûts pour l'Etat, la somme déboursée en moyenne par an sur la période 2006-2010 a été 14.9 milliards de FCFA (Direction de l'Agriculture).

L'Etat intervient aussi en tant que régulateur du marché intérieur de l'offre et de la demande à travers la législation (Règlement CEDEAO sur les engrais), la fiscalité (loi n° 2008-45 du 3/9/2008 relative aux droits de douane, de la TVA ou de l'impôt sur le revenu), le système de crédit, la mise en place des infrastructures de base (infrastructures portuaires, routes et pistes de production, etc.). L'encadré suivant constitue un résumé des mécanismes d'intervention de l'Etat sur le marché des engrais, de 2000 à 2010.

Subventions de l'engrais de 2000 à 2010

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

2000 à 2002 :

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

2003 à 2006 :

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

2007 à 2010 :

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

Source : USAID/PCE, 2011, cité dans IPAR (2015).

Les interventions privées

Une étude du PCE – USAID de 2011 sur la filière engrais au Sénégal révèle un faible niveau de l'investissement privé dans le secteur des engrais, consécutif à un faible niveau d'importation/distribution et une absence d'investissement dans les infrastructures (stockage, transport, réseaux de distribution). En effet, les initiatives sur les engrais sont encore faibles même si quelques intentions d'investissement ont été formulées dans le cadre de la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (NASAN), en appui au Programme National d'Investissement Agricole

(PNIA), (construction prévue d'une unité de formulation d'engrais dans la zone de Diamniadio pour un montant de 1,9 million de dollars US par AGROPHYTEX).

Les principales contraintes de l'investissement privé dans le secteur des engrais sont liées à:

- un système de crédit inadéquat (manque de crédit fournisseurs pour les opérateurs/commerçants en dehors du programme de l'Etat et de crédit intrants pour les agriculteurs);
- une planification tardive et une déficience du système des appels d'offres entraînant des coûts élevés ;
- des délais de paiement des fournisseurs très longs ;
- des risques de change élevés (achat de l'engrais en dollar US sur le marché international) ;
- du faible niveau d'organisation des acteurs des filières vivrières traditionnelles (risque pour les fournisseurs/distributeurs qui veulent investir) ;
- du manque de données cohérentes sur l'utilisation des engrais (quantités totales par formule, par culture et par zone). ;
- la non application du règlement sur les engrais ;
- à l'inadaptation de l'offre aux besoins des consommateurs (produits, conditionnement, prix, etc.);
- la centralisation des prises de décisions par l'Etat (les quantités à importer, l'accès aux lettres de crédit et de confort) et l'insuffisance de transparence dans l'octroi des marchés qui ne permet pas au privé de jouer pleinement son rôle (PCE, USAID, 2011).

Les contraintes limitant la performance de l'intervention publique

La revue des dépenses publiques du gouvernement dans le secteur de l'agriculture montre que sur la période 2005-2010, plus de la moitié des dépenses publiques agricoles (DPA) sur budget a été consacrée à l'achat et la distribution d'intrants agricoles. Dans la production végétale, près de 62.2% des dépenses publiques agricoles, en moyenne sur la période 2005-2010, sont allouées à l'approvisionnement en intrants.

Malgré les efforts du gouvernement et les réalisations qui pourraient lui être imputables², les mécanismes de mise en œuvre de la politique de subvention au Sénégal rencontrent de multiples contraintes qui limiteraient leurs effets. USAID-PCE (2011) met en lumière les défaillances dans le dispositif de distribution des engrais: retard dans les mises en place, insuffisance et non-conformité sur le plan qualitatif, manque de compétition dans l'octroi du marché qui oblige l'Etat à payer plus cher que nécessaire, inégalités dans l'accès pour les différentes catégories de producteurs, faible clientèle des structures actives dans l'approvisionnement, retards dans la préparation du programme agricole, la non-adéquation entre les recommandations de la recherche et les besoins des producteurs dans un contexte de changements climatiques.

²L'accès plus facile aux engrais et au crédit agricole ont largement contribué à l'amélioration des rendements de riz dans les zones pluviales et dans les zones du système d'irrigation. En effet, Les rendements sont passés de 1,6T/Ha en 2006 à 3T/Ha en 2010 dans les régions du Centre et de l'Est du pays ; En moyenne, ils se situent autour de 6T/Ha dans la vallée et le Delta du fleuve Sénégal. (République du Sénégal, USAID., CRES, et BM, 2012)

Les résultats enregistrés en matière de consommation d'engrais restent en deçà des attentes. Actuellement, l'intensité d'utilisation des engrais est estimée à 21 kg/ha, certes supérieure à la moyenne en Afrique subsaharienne (9 kg/ha), mais nettement inférieure à la moyenne enregistrée dans les pays de l'Afrique du Nord et de l'Asie (150 kg/ha) (CRES, 2009).

Conclusion et perspectives

Ce document a passé en revue la filière des engrais au Sénégal et a mis en lumière les défis majeurs auxquels le gouvernement doit faire face pour accroître l'utilisation des engrais et des semences à travers le mécanisme des subventions dans un objectif d'accroissement de la productivité agricole. Il ressort de la littérature que (i) l'architecture actuelle du mécanisme des subventions des intrants au Sénégal, souffre de multiples défaillances qui limiteraient leurs effets sur la productivité ; (ii) l'absence d'information pertinente (données) rend presque impossible l'évaluation de l'efficacité des subventions des engrais, qui légitimerait ou non la poursuite d'une telle politique.

Au vu de ces gaps dans l'analyse de la filière des engrais et l'importance de cette filière pour l'émergence d'une agriculture inclusive, une étude plus approfondie s'avère indispensable. Cette étude permettrait (i) la traçabilité des engrais subventionnés depuis le vote de la loi des finances jusqu'à la parcelle du producteur bénéficiaire de la subvention, (ii) l'analyse du compte d'exploitation des bénéficiaires. Elle conduirait ainsi à une évaluation rigoureuse de l'efficacité de la politique de subvention, qui aiderait les décideurs à procéder à une réforme du système actuel de subvention.

Références

- Direction de l'Agriculture. (2006; 2007;2008;2009;2010). *Bilan campagnes agricoles*.
- Douillet (2011). *La relance de la production agricole au Malawi : succès et limites*.
- IFDC (2014). *Senegal fertilizer assessment*. Rapport établi pour USAID/FTF. Muscle Shoals, Alabama. (Octobre).
- Initiative Prospective Agricole et Rurale (2015). Subventions des intrants agricoles au Sénégal: Controverses et Réalité. Rapport annuel de l'IPAR sur l'état de l'agriculture et du monde rural au Sénégal. Dakar.
- Milleville, P. G. (1994). Promotion de systèmes agricoles durables dans les pays d'Afrique soudano sahélienne.
- PCE/USAID. (2011). *Analyse de la filière engrais au Sénégal et de son évolution sur la période 2000 – 2010*.
- République du Sénégal. (2009). *Programme National d'Investissement Agricole (PNIA)*.
- République du Sénégal, USAID., CRES, & BM. (2012). *Revue de dépenses publiques dans le secteur de l'agriculture au Sénégal, Ministère de l'Agriculture*.