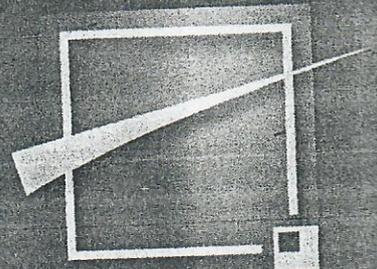
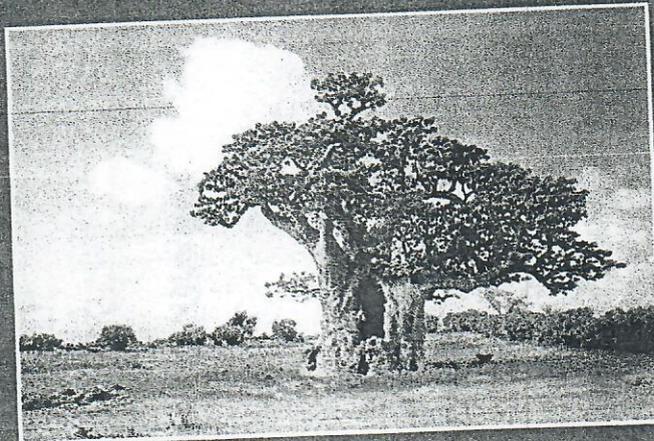


République du Sénégal

**Programme Services Agricoles
et Organisations de Producteurs (PSAOP)**

**ÉTUDE DE FAISABILITE POUR LA CREATION
D'UN FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT RURAL
(FNDR)**



RAPPORT PROVISOIRE

25 février 2004
1 855

Chef de file :



Société Française de Réalisation d'Études et de Conseil
92/98, boulevard Victor Hugo
92115 Clichy Cedex France
Tél. : + 33 1 41 27 95 95 – Fax : + 33 1 47 37 96 20
E-mail : agrind@sofreco.com
Web site : <http://www.sofreco.com>

En consortium avec :

ADIRA

99, Avenue Andre Peytavin
Immeuble Kebe BP 9048
Dakar
Tél. : + 221 823 8567
Fax : + 221 823 8569
E-mail : adira@sentoo.sn
lo.adira@sentoo.sn

BISS

Immeuble Whébé
Rue 9, canal 4 Bis Point E Dakar
Tél. : + 221 864 01 74
Fax : + 221 864 01 75
E-mail : rosagna@sentoo.sn

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	p.6
A. GENERALITES	p 6
B. DEROULEMENT DE LA MISSION	p 6
C. CONTEXTE DE LA PRESENTE ETUDE	p.7
D. CONTENU DU RAPPORT PROVISOIRE	P.11
<u>1.PREMIERE PARTIE :</u> <u>OPPORTUNITE ET CHAMP D'INTERVENTION DU FNDR</u>	p.13
1.1 JUSTIFICATION DU FNDR	p 13
1.2 CHAMP D'INTERVENTION DU FNDR	p.15
1.3 PRINCIPES D'INTERVENTION DU FNDR	p.16
<u>2. DEUXIEME PARTIE :</u> <u>LA PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DU FNDR</u>	p.18
2.1. L'INVESTISSEMENT DANS LES SERVICES AGRICOLES, UN PARI SUR L'AVENIR	P 18
2.2 LE FINANCEMENT ACTUEL DU DEVELOPPEMENT RURAL	p.21
2.3. LA PARTICIPATION FINANCIERE DES PRODUCTEURS, DES COLLECTIVITES LOCALE ET DU PRIVE	p.25
2.4. LES PRELEVEMENTS SUR LE SECTEUR PRIMAIRE COMME BASE DE FINANCEMENT DU FNDR	p.27
2.5. FINANCEMENT PAR L'ETAT DES MISSIONS DE BASE ET ACCES CONCURRENTIEL ET CONTRACTUELAUX RESSOURCES DU FNDR	p.31
<u>3.TROISIEME PARTIE :</u> <u>ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU FNDR,</u> <u>STRUCTURE CIBLE</u>	p.33
3.1. MISSIONS ET OBJECTIFS DU FNDR	p 34
3.2. LES MEMBRES DU FNDR	p.37
3.3. LES ORGANES FNDR	p.38
3.4. MODALITES DE FONCTIONNEMENT DU FNDR	p.38
3.4.1. SCHEMA GENERAL DE FONCTIONNEMENT	p.38
3.4.2. RELATIONS ENTRE LE FNDR ET LES STRUCTURES CONNEEXES COMME LE FNRLA	p.39

<u>4. QUATRIEME PARTIE :</u> <u>PROPOSITION DE MONTAGE ET DE FINANCEMENT DU FNDR</u>	p.41
4.1. LES DIFFERENTES ETAPES POUR CREER LE FNDR	p.41
4.2. ASPECTS JURIDIQUES DU FNDR : PROJET DE STATUTS, PROJET DE CONVENTION AVEC L'ETAT, REGLEMENT INTERIEUR	p.42
4.3. PROPOSITION D'UN SCHEMA DE FINANCEMENT DU FNDR	p.43
<u>5. CINQUIEME PARTIE : PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</u>	p.45
<u>ANNEXE 1 LES PRELEVEMENTS SUR LES PRODUITS DU SECTEUR PRIMAIRE</u>	p.47
<u>ANNEXE 2 FICHE DE SYNTHESE DES « ATELIERS FILIERES »</u>	p.78
<u>ANNEXE 3 BREVE PRESENTATION DU CNCR</u>	p.115
<u>ANNEXE 4 EXPERIENCES SIMILAIRES OU APPARENTÉES AU FNDR</u>	p.120
<u>ANNEXES 5 ETUDE JURIDIQUE</u>	p.137
<u>ANNEXES 6 TERMES DE REFERENCE</u>	p.178

La présente mission d'étude a été conduite par l'équipe suivante :

M. Fallou DIEYE : Ingénieur Statisticien-Economiste, Chef de Mission,

M. Mamadou MBENGUE : Economiste financier

M. BIRAM DIENG : Economiste financier

M. Adrien DIOH : Spécialiste gestion

M. Elimane FALL : Juriste Financier

M. Gérard VAUTIER : Appui siège SOFRECO.

LISTE DES SIGLES UTILISES

ACEP : Alliance d'Epargne et de Crédit pour la Production
ACTA : Association de coordination Technique Agricole
ADENA : Association pour le Développement de Namerel et villages environnants
AGETIP : Agence d'exécution des travaux d'Intérêt Public
ANAPES : Association Nationale pour la Promotion de l'Elevage au Sénégal
ANCAR : Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural
ANCR : Association Nationale des Conseillers Ruraux
ANDA : Agence Nationale pour le Développement Agricole
ASPRODEB : Association sénégalaise pour la Promotion du Développement à la Base
AUMN : Association des Unions maraîchères des Niayes
APOV : Association des Producteurs d'Oignons de la Vallée du Fleuve Sénégal
BCI : Budget Consolidé d'Investissements
BNDS : Banque Nationale pour le Développement du Sénégal
CAF : Coûts, Assurances, Fret
CCPA : Cadre de Concertation des Producteurs d'Arachide
CLCOP : Cadre local de Concertation des Organisations de Producteurs
CICL : Comité Interprofessionnel des céréales Locales
CMS : crédit Mutuel du Sénégal
CNCAS : Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
CNCR : Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CNIA : Comité National Interprofessionnel de l'Arachide
CNPS : collecte National des Pêcheurs du Sénégal
CONIPAS : Comité National Interprofessionnel de la Pêche Artisanale au Sénégal
COSEC : Conseil sénégalais des Chargeurs
CRAD : centre Régional d'Assistance au Développement
CRCR : Cadre Régional de Concertation des Ruraux
DCEF : Direction de la Coopération Economique et Financière
DGID : Direction Générale des Impôts et Domaines
DINFEL : Directoire national des Femmes en Elevage
DPDA : Déclaration de politique de Développement Agricole
FEGAP : Fédération de Groupements Autonomes des Producteurs de Bananes
FENAGIEE : Fédération Nationale des GIE d'élevage
FENAGIEH : Fédération Nationale des GIE d'horticulture
FENAGIEP : Fédération Nationale des GIE de Pêche
FENAMS : fédération Nationale des Mareyeurs du Sénégal
FENATRAMS : Fédération Nationale des Transformatrices et Micro mareyeuses du Sénégal
FEPROBA : Fédération des Producteurs du Bassin de l'Anambé
FGPA : Fonds de Garantie du Prix de l'Arachide
FIRCA : Fonds Interprofessionnel pour la Recherche et le Conseil Agricole
FNDA : Fonds National de Développement Agricole
FNDR : Fonds National de Développement Rural
FNGPF : Fédération Nationale des groupements de Promotion Féminine
FNPC : fédération Nationale des Producteurs de Coton
FNRAA : Fonds National de Recherche Agricole et Agro-Alimentaire
FNSEA : Fédération nationale des Exploitants Agricoles
FONGS : Fédération Nationale des ONG du Sénégal
FPA : Fédération des Périmètres Autogérés de la Vallée
FPMN : Fédération des Producteurs Maraîchers des Niayes
FPTI : Fédération des producteurs de la Tomate Industrielle

GIE: Groupement d'intérêt Economique
GPC: Groupement de Producteurs de Coton
PNIR: Programme National d'Infrastructures Rurales
ONG: Organisation Non -gouvernementale
PIB: Produit Intérieur Brut
MDE: Maison des Eleveurs
NOVASEN: Nouvelle Société Sénégalaise des Arachides
OCA: Office de Commercialisation Agricole
OMC : Organisation Mondiale du commerce
ONCAD: Office National de Coopération et d'Assistance au Développement
OP: Organisation de Producteurs
PA: Programme Agricole
PASA: Programme d'Ajustement du Secteur Agricole
PPSA: Projet de Promotion paysanne pour la Sécurité Alimentaire
PSAOP: Programme Services Agricoles et Organisations de Producteurs
PSSA: Programme Spécial de Sécurité Alimentaire
PTT: Programme de Transfert Technologique
SAED: Société d'Aménagement et d'Exploitation de Delta du fleuve Sénégal
SEPAS: Sénégalaise d'Exportation de Produits Agricoles et de Services
SONACOS: Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux
SODEFITEX: Société de Développement des Fibres Textiles
SODESP: Société de Développement de l'Elevage dans la zone sylvo-pastorale
SODEVA: Société de Développement et de Vulgarisation Agricole
SOMIVAC: Société de Mise en Valeur de la Casamance
SRDR: Société Régionale de Développement Rural
STABEX: Système de Stabilisation des recettes d'Exportations
TVA: Taxe sur la valeur Ajoutée
UEMOA : Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain
UGIE /SEPCA6EGAS: Union des GIE
UNAGIEMS: Union Nationale des GIE de Mareyeurs du Sénégal
UNAS: Union nationale des Apiculteurs du Sénégal
UNCAS: Union Nationale des Coopératives Agricoles du Sénégal
UNCEFS: union Nationale des Exploitants Forestiers du Sénégal
UNCES: Union Nationale des Coopératives d'Eleveurs du Sénégal
UNOES: union Nationale des Organisations d'Eleveurs du Sénégal
UNPM: Union Nationale des Producteurs Maraîchers

INTRODUCTION

A. GENERALITES

Le présent document constitue le **rapport provisoire révisé au 25 février 2004** de l'étude de faisabilité du FNDR (Fonds National de Développement Rural).

Il a pour objet de présenter les propositions du Consultant concernant la création du FNDR tout en intégrant et synthétisant les conclusions du rapport d'avancement du 15 Décembre 2003 et du premier rapport provisoire, qui ont fait l'objet de deux réunions du Comité de Pilotage respectivement le 23 Décembre 2003 et le 18 Février 2004. Les orientations, remarques et suggestions retenues au cours de ces comités ont été prises en compte dans l'élaboration des présentes propositions.

Pour ne pas alourdir inutilement le rapport, les résultats des travaux qui ont déjà été présentés dans le rapport d'avancement figurent en annexe du document, soit :

- l'étude détaillée des prélèvements sur le secteur agricole,
- des expériences similaires ou apparentées dont les leçons peuvent être utiles au FNDR,
- le bilan des ateliers filières,

B. DEROULEMENT DE LA MISSION

La mission s'est déroulée en plusieurs grandes étapes, dont :

- des réunions de prises de contacts organisées grâce aux appuis bienveillants de Madame le Directeur de la Monnaie et du Crédit, Présidente du Comité de Pilotage, et de Monsieur le Directeur de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques du Ministère de l'Agriculture et de l'hydraulique. Ces réunions ont eu lieu respectivement les 24 octobre et 5 novembre 2003 avec les services des ministères suivants : Economie et Finances, Agriculture et Hydraulique, Elevage, Pêche, Environnement et Protection de la Nature.
- la tenue des ateliers filières retenues par l'ASPRODEB ont été organisés en relations avec les services de l'Etat. Toutefois, les dates de ces ateliers ont été décalées par rapport au calendrier initial pour les raisons suivantes :
 - o Compte tenu de l'importance des organisations des producteurs (OP) dans l'étude, il a été décidé d'approfondir les discussions avec elles dans le cadre de ces ateliers. Aussi, au lieu d'une demi journée, une journée entière a été consacrée à chaque filière. De plus, il fallait, autant que possible, ne tenir qu'un seul atelier par jour pour permettre au chef de la mission d'étude d'assister à tous les ateliers.
 - o Ensuite, les fêtes de korité (fin du Ramadan), qui ont duré plus que prévu, ont constitué une contrainte objective dont il a fallu tenir compte.
 - o Enfin, pour les producteurs de coton le calendrier initial n'a pas pu être respecté à cause de la période des récoltes et des difficultés de communication (notamment la transmission du questionnaire que nous avons élaboré et sur lequel les participants devaient réfléchir avant la tenue de l'atelier).

Pour toutes ces raisons les ateliers filières ont été tenus les 18, 19, 20, 21, 22 novembre et les 5 et 13 décembre 2003. En accord avec le Comité de Pilotage le calendrier a été modifié à la suite de notre courrier (voir annexe).

Nous remercions vivement le CNCR et l'ASPROBED pour la disponibilité de leurs dirigeants et la bonne organisation matérielle des ateliers. Le spectre des OP représentées nous paraît suffisamment large pour considérer que les points de vue exprimés dans ces ateliers reflètent l'opinion du secteur primaire dans sa composante « producteurs ».

- le 6 Janvier 2004, le Consultant a rencontré une délégation des élus locaux conduite par le président de l'Association Nationale des Conseillers Ruraux (ANCR).
- les principaux bailleurs de fonds qui interviennent traditionnellement dans le monde rural, ont également fait l'objet de réunions de travail.
- Enfin, et en dehors des contacts avec toutes ces personnes ressources, il a été procédé à la réactualisation des prélèvements opérés sur les produits et activités du secteur primaire avec les structures des ministères en charge de ces aspects. Les termes de références de la mission précisant qu'il fallait partir de l'étude du financement de l'ANCAR, il a été choisi de reconstituer les données relatives aux années 1998 à 2002, l'étude en question s'étant penchée sur les années 1993-1997. On n'a pas pu avoir malheureusement une série complète et homogène sur huit ans comme on l'espérait car les données sur l'étude du financement de l'ANCAR comporte des « trous ». Nous avons pris à titre d'exemple les chiffres de l'année 1997 mais beaucoup de réserves puisque certaines données ont été estimées et d'autres sont relatives à d'autres années.

Nous avons fait aussi le point des financements publics du secteur primaire.

Toutes ces réunions et prises de contacts individuels avec les différentes personnes-ressources ont permis de mieux cerner la problématique de la mission et de vérifier la même compréhension de l'étude par l'ensemble des personnes concernées. Elles ont également permis de recueillir des remarques et suggestions qui sont prises en compte dans le présent rapport.

N.B. Dans ce rapport les expressions « développement rural », « développement agricole » ou « l'agriculture » (sans autres précisions) se rapportent aux activités du secteur primaire au sens de la comptabilité nationale. Il s'agit des activités de l'agriculture au sens strict traditionnel, de l'élevage, de la foresterie, de la pêche, de l'hydraulique rurale (et de l'artisanat rural).

C. CONTEXTE DE LA PRESENTE ETUDE

De l'Indépendance (1960) à nos jours la politique agricole du Sénégal a connu plusieurs évolutions avant d'aboutir aujourd'hui à une véritable rupture qui s'opère depuis quelques années avec l'approche participative qui associe désormais théoriquement les producteurs et leurs organisations à la définition des politiques et à leur mise en œuvre.

Du début des années 60 jusqu'à la fin des années 70, l'Etat-Providence, qui s'appuyait sur des finances publiques relativement prospères et des prix préférentiels garanti par la France pour l'exportation de l'arachide (jusqu'en 1967), assurait au producteur sénégalais un

approvisionnement régulier en matériel agricole et en intrants dans le cadre du PROGRAMME AGRICOLE (« le PA »). La vulgarisation des paquets techniques agricoles et la commercialisation des produits étaient assurés par des monopoles d'Etat : SATEC/SODEVA, SAED, SOMIVAC, STN, SODESP, OCA, CRAD, ONCAD, etc.... Dans ce schéma tous les prix sont fixés par l'Etat, les producteurs sont rarement associés aux décisions et il n'y a pas ou peu de place pour l'initiative privée.

Les résultats du secteur primaire sont relativement satisfaisants malgré un coût global élevé : les productions ont connu une légère progression (le PIB primaire a crû en moyenne de 2,8% de 1960 à 1968), l'arachide, les produits halieutiques et les légumes (BUD) ont profité de flambées des cours mondiaux du milieu des années 70 ; les producteurs, surtout du bassin arachidier, ont fait un saut technologique avec les programmes de vulgarisation et d'équipement des exploitations.

Sous les effets conjugués des sécheresses des années 70, de l'inefficacité des monopoles étatiques et du contexte peu favorable du commerce international des produits de base, ce modèle ne tarde pas à entrer en crise profonde dès 1979/80 avec : l'arrêt du Programme Agricole, l'époungement des dettes des producteurs puis la dissolution de l'ONCAD. C'est le début du « désengagement de l'Etat » qui n'a pas été une rupture brutale à une date donnée mais un long processus qui continue encore de nos jours.

De 1980 à 1984 l'encadrement du monde rural est allégé ; on note une diminution des effectifs dans les sociétés régionales de développement rural (SRDR), certaines sociétés sont liquidées, les subventions réduites. Les coopératives agricoles ne sont plus sous la tutelle directe de l'Etat (Direction de la Coopération) mais elles sont régies par loi de 1983 qui leur donne une personnalité morale de type privé. En contrepartie elles perdent le monopole de la commercialisation des produits agricoles comme l'arachide et celui de l'approvisionnement (semences, intrants, matériel).

Malgré tout, par le biais de retenues systématiques (15 Francs puis 10 par KG) opérées sur toutes les quantités d'arachides commercialisées on a financé les programmes de semences et d'engrais. Ces retenues étaient perçues par les productions y comprises celles issues de s'appliquaient indistinctement sur toutes les productions y comprises celles issues de semences que le producteur s'est procurées sur le marché. C'est une des leçons (retenue par la mémoire des producteurs) que le futur FNDR doit assimiler dès maintenant.

En 1984/85 la Nouvelle Politique Agricole (NPA) est née pour accentuer la rupture opérée en 1979/80, notamment en mettant fin à ces retenues dites libératoires sur les productions commercialisées dans les circuits officiels. La NPA devait permettre au producteur de vendre sa production à un prix rémunérateur mais en contrepartie il s'approvisionne par ses propres moyens, achat au comptant ou à crédit auprès de la Caisse Nationale du Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS), créée à cet effet en 1984. « L'encadrement », constitué par l'essentiel des sociétés régionales de développement rural (SRDR) et certains projets, devait déperir progressivement pour ne plus étouffer les initiatives du producteur et permettre à l'Etat d'allouer une partie des ressources ainsi dégagées pour mieux remplir ses missions régaliennes.

Le désengagement de l'Etat et les effets de la NPA ont favorisé le développement sans précédent, surtout dans les années 90, des organisations de producteurs (OP), des GIE, des sections villageoises (entités de base de la coopérative réformée), des mutuelles d'épargne et de crédit, des associations de solidarité, des Ong, etc... Ces organisations ont cherché à remplir le vide laissé par l'Etat et ses démembrements afin de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent les producteurs, notamment l'accès au financement, aux intrants et aux marchés.

Ces organismes de base se sont regroupés suivant le découpage administratif (communauté rurale, département, région) en unions et fédérations pour discuter avec les autorités et les

partenaires au développement. Le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux) créé en Mars 1993, est sans aucun doute l'organisation la plus symbolique de ce mouvement paysan des années des ajustements structurels (libéralisation des marchés, privatisations, réformes institutionnelles, recentrage de l'Etat sur ses missions de base).

On peut considérer que la NPA est abandonnée à partir de 1993, veille de la dévaluation (janvier 1994), ajustement majeur qui a introduit une rupture dans tous les secteurs au Sénégal. Le bilan de la période (années 80 de la NPA) est mitigé. Les productions agricoles sont sur une tendance baissière et on note même des années à croissance négative du PIB agricole. Cependant la diversification des cultures s'est poursuivie avec le développement des pastèques, du niébé, etc.... Les résultats financiers pour l'Etat se sont améliorés avec le désengagement mais les déficits du secteur parapublic reste élevé. La NPA était donc une condition nécessaire pour l'ajustement mais pas suffisante pour assurer une croissance agricole. L'émergence du mouvement paysan évoqué ci-dessus est à mettre aussi au compte de cette politique de désengagement dont un des objectifs officiels était de « responsabiliser financièrement le producteur ».

Le PASA (Programme d'Ajustement du Secteur Agricole), qui en fait a servi de politique pour le secteur (Déclaration de Politique de Développement Agricole, DPDA), a été élaboré en 1994. Il est adopté le 6 juin 1995 (approbation par la Banque Mondiale). Sa finalité est de promouvoir une croissance soutenue et un développement durable du secteur agricole. Les objectifs sont :

- ▶ une croissance agricole soutenue de 4% l'an (partant d'un taux de 2,1% en 1994),
- ▶ l'amélioration de la sécurité alimentaire,
- ▶ une meilleure gestion des ressources naturelles,
- ▶ la sécurité foncière,
- ▶ la génération d'emplois et l'accroissement des revenus en milieu rural,
- ▶ la promotion de l'investissement privé et l'efficacité des dépenses publiques.

L'axe stratégique majeur qui sous-tend ces objectifs est la **lutte contre la pauvreté**. Pour la Banque Mondiale, partenaire du Sénégal dans le développement du secteur primaire, la « stratégie de l'aide au pays » (SAP) pour le secteur est de promouvoir une « croissance économique inscrite dans la durabilité sociale et la réduction ciblée de la pauvreté » en milieu rural.

C'est dans ce contexte qu'est né le PROGRAMME SERVICES AGRICOLES ET ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS (PSAOP). Les trois partenaires du programme sont : l'Etat du Sénégal, les Organisations de Producteurs représentés par le CNCR et l'ASPRODEB (Association Sénégalaise pour la Promotion des Petits Projets de Développement à la Base) et la Banque mondiale. L'innovation majeure ici consiste à associer les bénéficiaires (les producteurs) depuis la conception du programme jusqu'à sa mise en œuvre complète. Ceci résulte de la prise en compte de l'émergence du mouvement paysan évoqué ci-dessus.

Le but du PSAOP est la **réduction de la pauvreté**.

Son objectif global est d'accroître durablement la productivité, la production et les revenus des petits producteurs par, entre autres, des changements technologiques qui protègent l'environnement.

Le Projet part des résultats de l'analyse stratégique du secteur primaire (agriculture au sens strict, élevage, forêts et pêche) à la fin des années 90. Il ne représente que 20% du PIB alors qu'il occupe 60% de la population et fournit une bonne partie des recettes en devises (pêche, produits arachidières, coton). Sur les 20 à 25 dernières années on considère que la production agricole par habitant a subi une baisse cumulée de 40%, conséquence de la stagnation (voire de la baisse) de la production et de l'augmentation de la population rurale de 2% l'an. Cela explique en partie que 45% des ménages ruraux sont pauvres et que 80% des pauvres du pays se trouvent en milieu rural. Le deuxième facteur explicatif de cette forte prévalence de la pauvreté parmi les ruraux est leur manque de capacités « à exprimer leurs points de vue et à articuler leurs besoins vis-à-vis des acteurs et des agences opérant dans le secteur rural ».

L'analyse du secteur primaire a permis d'identifier de nombreuses contraintes : L'agriculture sénégalaise dépend essentiellement de la pluie dont les quantités sont généralement faibles et irrégulières. La dégradation prononcée des pâturages et des sols, déjà fragiles et de qualité médiocre, ainsi que l'absence d'intensification expliquent la faiblesse des rendements des cultures et de l'élevage. Les forêts et les ressources halieutiques sont surexploitées. Les ressources en eau, en dehors des fleuves Sénégal et Gambie, sont rares et les nappes aquifères sont en baisse. L'ensemble des ressources naturelles est donc dans une situation de forte dégradation et de fragilité prononcée.

Les réformes économiques et institutionnelles ont connu des avancées significatives avec la décentralisation et le retrait partiel de l'Etat du secteur marchand. Cependant il reste encore à faire : des privatisations, la loi d'orientation agricole, la réforme foncière, etc....

Des problèmes de moyens, d'organisation et de gestion empêchent les Organisations de Producteurs de jouer pleinement leur rôle auprès de leurs membres et comme interlocuteurs des pouvoirs publics dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles.

L'accès au crédit, aux intrants, aux paquets technologiques qui améliorent la productivité est difficile pour les petits producteurs, particulièrement pour les femmes et les jeunes qui constituent la majeure partie de la main-d'œuvre. Il en est de même pour l'accès aux soins de santé et à l'eau potable. L'offre paysanne rencontre difficilement la demande venant des agglomérations urbaines et de l'étranger, fautes d'infrastructures rurales adéquates et d'informations.

Compte tenu de cette analyse le PSAOP a été conçu autour de trois axes :

- ▶ Les réformes institutionnelles (restructuration des ministères du secteur primaire) pour :
 - « partager ou transférer certaines fonctions avec le secteur privé ou la société civile »,
 - rendre les services agricoles plus efficaces mais surtout responsables devant les producteurs,
 - baser l'action des services agricoles sur la demande des producteurs.

La génération et le transfert de technologies pour améliorer la productivité agricole de façon durable, diversifier les cultures et préserver les ressources naturelles

L'habilitation et le renforcement des organisations de producteurs.

Le PSAOP est prévu pour une période de dix ans (1999-2009). La première phase qui concerne essentiellement les réformes institutionnelles s'achève en décembre 2004. Les Ministères de l'Agriculture et de l'Elevage ont été restructurés ; l'Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (ANCAR) a été créée avec les Organisations des Producteurs comme actionnaire, minoritaire (28%) dans un premier temps, à côté de l'Etat (majoritaire). Le Fonds National de Recherches Agricoles et Agro-alimentaire (FNRAA) est aussi créé comme prévu avec les OP comme partie prenante.

La troisième institution dont la création éventuelle fait l'objet de la présente étude est le **FONDS NATIONAL DE DEVELOPPEMENT RURAL, FNDR**. Il s'agit d'une vieille « revendication » des producteurs par la voix du CNCR depuis le milieu des années 90. Cette demande rencontre aussi opportunément les exigences nées des nécessaires réformes du secteur primaire, en particulier de son financement. Il y a un consensus entre l'Etat, les producteurs et les partenaires au développement pour dire qu'une partie au moins du financement du développement rural doit être, dans le long terme, pérennisée et internalisée. Il ne s'agit pas de couvrir tout le développement rural mais de trois domaines précis :

- ▶ la recherche agricole et agro-alimentaire (composantes FNRAA, ISRA, ITA du Programme),
- ▶ le conseil agricole et rural (composante ANCAR du Programme),
- ▶ l'appui aux Organisations de Producteurs (même composante du Programme).

Quatre principes doivent guider les interventions dans ces trois domaines et les réformes ou la conception des institutions qui y évoluent :

- ▶ l'offre de service doit répondre à une demande des Organisations de Producteurs et de leurs membres.
- ▶ l'offre de services n'est plus un monopole des institutions publiques mais doit présenter un caractère compétitif et concurrentiel.
- ▶ les prestataires sont comptables devant les producteurs, principaux utilisateurs et bénéficiaires des services agricoles
- ▶ les Organisations de Producteurs doivent financer tout ou partie des services agricoles et certaines institutions d'appui au développement agricole et rural.

La création du FNDR doit respecter ces principes, en particulier son financement devrait être assuré par les contributions de l'Etat, des producteurs, des collectivités locales et du secteur privé évoluant dans le secteur primaire.

D. CONTENU DU RAPPORT PROVISOIRE

Le présent rapport provisoire comprend quatre parties :

une première partie consacrée à la problématique du FNDR : est-il opportun ? ne fait-il pas double emploi avec des institutions qui existent ? quel est son champ d'application ?

une deuxième partie examine le financement du Fonds,

- ▶ une troisième partie qui résume l'organisation et le fonctionnement proposés du FNDR,
- ▶ une quatrième partie consacrée aux propositions concernant le futur statut juridique du FNDR et les étapes de création
- ▶ une cinquième partie résume brièvement les principales conclusions et recommandations.

Cinq annexes complètent ces présentations :

- ▶ Annexe 1 : Données détaillées sur les prélèvements,
- ▶ Annexe 2 : Fiches de synthèse des ateliers filières,
- ▶ Annexe 3 : Brève présentation du CNCR
- ▶ Annexe 4 : Expériences similaires ou apparentées au FNDR
- ▶ Annexe 5 : Etude juridique

1. PREMIERE PARTIE : OPPORTUNITE ET CHAMP D'INTERVENTION DU FNDR

1.1 JUSTIFICATION DU FNDR

L'évolution de la politique agricole du Sénégal de 1960 à 2004 peut être sommairement analysée, du point de vue du rôle de l'Etat, en trois phases.

La première période, de l'Indépendance jusqu'à la fin des années 70, est la période de l'économie agricole administrée par l'Etat-Providence. Il fixe seul toutes les règles du jeu et « administre » presque tout le secteur : les objectifs de production sont décidés dans le cadre du plan, le Programme Agricole fournit les intrants et l'équipement, les monopoles étatiques commercialisent les produits agricoles aux prix fixés par l'Etat. L'équilibre financier est obtenu non pas par des ajustements mais notamment par des systèmes de péréquations et l'aide internationale sans conditionnalités. Pendant cette période, aussi bien les producteurs que les bailleurs influent très peu sur la politique agricole. En particulier le mouvement paysan organisé est presque un démembrement de l'Etat ; il relaie les décisions des services de l'Administration sans beaucoup de problèmes.

La deuxième période, qui va du début des années 80 jusqu'au milieu des années 90, est la période des ajustements structurels et financiers. Les politiques agricoles menées ont pour objectif implicite d'assurer l'équilibre financier (ou des déficits limités et maîtrisés) du secteur public et parapublic. Cet équilibre ou un déficit maîtrisé est devenu une **condition** nécessaire demandée par les bailleurs de fonds ou tout simplement par le bon sens (gestion saine de l'économie). Nous avons vu comment le désengagement de l'Etat pendant cette période a « favorisé » l'émergence des Organisations de Producteurs (OP) qui demandent à être associées à la définition et à la mise en œuvre des politiques qui les concernent. Avant d'arriver à cette exigence les organisations des producteurs ont démontré leur utilité sociale en défendant les intérêts de leurs membres et en étant les intermédiaires par défaut pour l'Etat et les bailleurs de fonds auprès du monde rural à la suite du désengagement.

Dans un premier temps les OP étaient dans une situation assez passive, servant souvent de courroie de transmission pour expliquer les décisions de l'Etat, recevant des dons et financements des bailleurs et ONG du Nord. L'atomisation des OP et l'absence de structuration au niveau national empêchaient une prise de conscience collective de leur force. Mais avec l'accélération des réformes et le développement des moyens de communication (radios communautaires, accès aux médias, etc.....) cette prise de conscience se précise. Des organisations comme le CNCR voient le jour. Les producteurs et leurs organisations se posent désormais comme partenaires : ils ne sont plus seulement en position de demandeurs mais ils revendiquent un rôle actif dans le processus de développement rural. Mieux, certaines organisations de producteurs veulent être vecteurs des progrès technologiques et économiques pour le monde rural à la place ou à côté de certaines structures officielles.

Mais comme nous l'avons vu dans les ateliers filières (voir annexes) les OP sont pour le moment gênées par la faiblesse de leurs ressources financières, matérielles et organisationnelles. Pour qu'elles puissent faire face à leurs nouvelles responsabilités dans le processus de développement rural il faut les renforcer progressivement pour que le partenariat avec l'Etat et avec les bailleurs de fonds soit moins asymétrique. Ce partenariat qui a bien démarré dans le cadre du PSAOP par la participation active des OP, notamment du CNCR, dans la définition et la mise en œuvre de la première phase doit se concrétiser davantage par la mise en place du Fonds National de Développement Rural, FNDR. Ce fonds devrait être l'outil par lequel les ruraux participent au développement de l'agriculture à

travers le conseil agricole et rural, la recherche agricole et agroalimentaire, l'appui aux OP et éventuellement les prises de participation dans des sociétés intéressant le secteur.

Les responsables des institutions et structures de l'Etat, les dirigeants des OP et les bailleurs de fonds que nous avons rencontrés ont tous trouvé pertinente l'idée de créer ce fonds spécifique à cogérer par l'Etat et ses partenaires ruraux. Cette attitude conforte la faisabilité sociale du FNDR dont la création est souhaitée par les principaux intéressés.

Le fonds national de développement rural tel qu'il est prévu par les termes de référence de la présente étude n'est pas en contradiction avec les institutions existantes dans le secteur primaire. Il répond à un souci spécifique.

En effet, le financement du développement rural porte essentiellement sur la satisfaction des besoins de financement suivants :

- les investissements structurants
- les équipements et les autres investissements courants
- la production agricole
- le fonds de roulement pour la période de soudure
- la commercialisation des produits agricoles
- les fonds spéciaux : calamité, bonification, garantie

Nous entendons par investissements structurants les grands investissements stratégiques qui intéressent tout ou partie du secteur primaire ainsi que les générations actuelles et futures. C'est le cas des grands barrages et des aménagements primaires, de la reforestation, de la reconstitution de la fertilité des sols à long terme. On pourrait y ajouter l'éducation de base en milieu rural, les infrastructures de base telles que les pistes de production et toutes les actions qui tendent à préserver les ressources naturelles à long terme : eau, sols, forêts, ressources halieutiques. Ce type d'investissements est de la responsabilité de la puissance publique qui en recherche le financement au nom du pays, pour toutes les générations actuelles et futures. L'Etat doit veiller à ce que les coûts et les bénéfices soient équitablement répartis entre les générations.

Le financement des équipements et autres investissements des exploitations agricoles est actuellement assuré par les producteurs sur fonds propres, par la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCAS), par certains projets tels que le PMIA (Projet de Modernisation et d'Intensification de l'Agriculture) et ceux prévus au Budget Consolidé d'Investissements (BCI).

De même le financement des semences et intrants agricole est assuré essentiellement par les producteurs, la CNCAS, le système financier décentralisé (mutuelles d'épargne et de crédit) et certaines ONG.

Les besoins en vivres de soudure, importants surtout en année de mauvaises récoltes, ne font pas l'objet d'un système de financement spécifique. Ils sont pris en charge par la solidarité nationale (l'Etat), les ONG, les associations d'entraide, etc.... La non prise en compte de ce besoin de financement introduit souvent des distorsions dans la distribution du crédit car le producteur confronté à un problème aigu de subsistance utilise le financement (ou revend le matériel ou les intrants obtenus par crédit) pour acheter des vivres.

La commercialisation des grands produits agricoles comme l'arachide, le coton, le riz paddy, la tomate est financée essentiellement par les banques commerciales avec une part prépondérante à la CNCAS, souvent chef de file. Ces produits, destinés à l'exportation pour la plupart, ne rencontrent pas de difficultés pour trouver des financements structurés.

1.2 CHAMP D'INTERVENTION DU FNDR

Dans le questionnaire préparatoire aux ateliers comme dans l'exposé des termes de références de l'étude, nous avons pris le soin de bien préciser que le Fonds va financer essentiellement le conseil agricole et rural, la recherche agricole et agro-alimentaire et enfin l'appui aux organisations de producteurs.

Certains ateliers filières (tel que l'atelier coton) ont insisté pour que la prise de participation dans le capital de certaines sociétés puisse être financée par le FNDR. En plus du cas de l'ANCAR dont la prise de contrôle par les OP est explicitement prévue dans le PSAOP d'autres ateliers ont proposé que le FNDR aille plus loin dans ce sens. Exemple : en étant présentes significativement dans le capital de certaines institutions de financement comme la Caisse Nationale de Crédit Agricole les OP pourraient influencer l'orientation du financement vers des besoins que le FNDR ne peut financer.

En effet, bien qu'on ait fortement souligné que le FNDR ne s'intéressera qu'aux trois domaines évoqués ci-dessus, les participants aux ateliers ont expliqué longuement que l'une des contraintes majeures du secteur primaire est la difficulté que les producteurs rencontrent pour accéder au financement, notamment des intrants et du matériel. Cette préoccupation est commune à la pêche (matériel de pêche, carburant, pièces détachées), à l'élevage (aliments du bétail, produits vétérinaires), à la foresterie et à l'agriculture au sens strict.

Nous avons longuement expliqué pourquoi le FNDR, d'après les termes de référence, ne devra pas s'occuper des problèmes suivants : le financement des investissements, de la production/commercialisation, des fonds de garantie, de calamité, de bonification.

Des réflexions sont en cours au niveau des services compétents de l'Etat pour prendre en charge ces quatre problèmes : le financement de la production et la problématique des trois fonds en cours examen par une « étude pour la mise en place d'un système de financement durable du monde rural » et une autre « étude sur l'assurance agricole ».

Les niveaux de financement en jeu pour ces quatre domaines sont tels que la viabilité du FNDR serait compromise à moyen terme. En effet le cumul des besoins annuels de financement de la production de tout le secteur primaire peut être estimé sommairement au voisinage de 70 milliards. Si on fait l'hypothèse d'une mauvaise année agricole sur quatre (sécheresse et calamité) avec le risque lié au non remboursement des crédits, le problème de reconstitution des ressources se posera très rapidement.

Après toutes ces restrictions on peut se demander si l'appellation de Fonds National de Développement Rural est la meilleure dénomination, puisque ce fonds ne s'occupera que du financement de :

- ▶ la recherche agricole et agro-alimentaire,
- ▶ du conseil agricole et rural,
- ▶ de l'appui aux Organisation de Producteurs,
- ▶ et éventuellement de prises de participation dans des sociétés jugées stratégiques.

En Cote d'Ivoire où la même expérience est tentée, l'organisme est appelé FIRCA : Fonds Interprofessionnel pour la Recherche et le Conseil Agricole. Cette dénomination est plus conforme à l'objet social du fonds. Cependant pour des raisons de commodité nous pensons qu'il convient de conserver le nom de FNDR qui est le vocable utilisé par le CNCR depuis près de dix ans pour désigner ce projet. Pour les utilisateurs, peu familiarisés avec les sigles, le statut quo est préférable.

Le financement de la recherche (fondamentale et appliquée), le conseil agricole et l'appui aux organisations des producteurs est jusqu'à présent pris en charge essentiellement par l'Etat et accessoirement par le secteur privé et la société civile. Pour ces derniers, malgré l'absence de statistiques fiables, on peut considérer que les entreprises agro-alimentaires font un effort marginal (par rapport à leur chiffre d'affaires) pour la recherche/développement et que les ONG et les OP sont plus actives dans le conseil agricole et l'appui institutionnel aux producteurs.

Un fonds spécifique est donc nécessaire pour financer ces trois volets, surtout si l'on veut faire participer le producteur, les collectivités locales et le secteur privé aux côtés de l'Etat. Il est indispensable, dans un souci de clarté des coûts que ce financement soit logé dans un fonds différent du budget de l'Etat et de ceux de ses démembrements.

1.3 PRINCIPES D'INTERVENTION DU FNDR

Il y a une série d'autres raisons qui justifient un fonds différent de ce qui existe actuellement pour le secteur primaire.

L'analyse stratégique du secteur primaire qui a précédé la conception et la mise en œuvre du PSAOP a montré qu'en dépit de réalisations indéniables, la recherche et le conseil agricoles devaient encore surmonter des problèmes pour aider le secteur à faire des progrès substantiels.

La Recherche, dans l'élaboration de ses activités et le test de ses résultats, doit associer davantage les utilisateurs en particuliers les producteurs dont les demandes doivent être prises en compte. Elle doit être comptable devant ceux-ci. Ses performances doivent être évaluées et un système de motivation mis en place.

Ces constats ont conduit à la décision majeure de séparer le financement de la recherche et les activités de recherche. Trois objectifs sont ainsi visés :

- a) affecter le financement mis en place à des recherches précises (au lieu de noyer de le dans une masse budgétaire globale des institutions de recherches, ce qui fait qu'il pourrait servir à financer par exemple le fonctionnement de la structure)
- b) optimiser l'utilisation des ressources financières et le potentiel de recherche en favorisant la collaboration des chercheurs des différents instituts et écoles de formation
- c) choisir plus rigoureusement les projets et les équipes de recherches en mettant celles-ci en concurrence pour améliorer la qualité de la recherche au profit des producteurs.

Le Fonds National de recherche Agricole et Agro-Alimentaire, FNRAA, a été créé dans cet esprit. Ainsi le FNRAA finance sur des critères précis des projets de recherches conduits par l'ISRA, l'ITA, l'Université, des écoles, des ONG, des OP ou des équipes mixtes provenant de ces organismes, avec une ouverture remarquable sur les chercheurs internationaux.

Une des conditions de succès de ce système, comme nous préconiserons dans la troisième, est de bien séparer les missions de base (à financer par l'Etat) et projets opérationnels (à financer par le FNDR).

Le raisonnement peut être tenu pour le conseil agricole et l'ANCAR.

L'exécution du conseil agricole et rural (CAR) par une OP de base dans une communauté rurale doit être séparée de son financement par un autre organisme, le FNDR. L'ANCAR pourra être en compétition avec d'autres organismes : des entités privées, des OP ou des ONG qui ont fait leur preuve dans ce domaine. Elle pourra aussi collaborer avec ces

organismes. C'est ainsi que le PSAOP a prévu que l'ANCAR signent des accords de collaboration avec des sociétés régionales de développement régionales comme la SAED et la SODEFITEX.

Le même raisonnement pourrait être tenu pour l'appui aux OP.

On voit donc qu'en partant des mêmes analyses et principes de base du PSAOP on est conduit logiquement, dans un souci de cohérence, à concevoir le FNDR sur un modèle voisin du FNRAA. Nous verrons par la suite les relations à établir entre les deux structures.

Le principe de séparation du financement et de l'exécution des activités nous conduira, dans la suite, à proposer que l'Etat continue de financer, pour les institutions publiques telles l'ISRA, les charges de structure (liées à leurs missions de base) et que les projets opérationnels soient financés par le FNDR. Dans ce cas l'accès à ces ressources devra se faire essentiellement sur des bases concurrentielles et contractuelles.

2. DEUXIEME PARTIE : LA PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DU FNDR

Comme demandé dans les termes de référence, la question a été posée aux divers interlocuteurs quant aux ressources qui peuvent financer le futur Fonds National de Développement Rural. Elles doivent provenir en priorité des quatre partenaires qui portent le projet : l'Etat, les producteurs, les collectivités locales et le secteur privé.

Avant d'aborder le financement actuel du développement rural (en particulier pour le conseil agricole et la recherche), et les modalités de participation des différentes parties prenantes à ce financement dans le futur, une réflexion a été menée sur l'importance et l'efficacité de l'investissement dans les services agricoles en général.

2.1. L'INVESTISSEMENT DANS LES SERVICES AGRICOLES, UN PARI SUR L'AVENIR

Financer le renforcement institutionnel des organisations de producteurs pour qu'elles jouent mieux leur rôle de partenaire de l'Etat dans le processus de développement est socialement utile comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, mais cet « investissement » est-il économiquement rentable ? On peut se poser la même question pour le conseil agricole et la recherche agricole et agroalimentaire menés actuellement.

En l'absence de données statistiques fiables permettant une analyse économétrique qualitative (par exemple établir une relation entre la croissance du PIB agricole et la vulgarisation, l'alphabétisation, etc....) nous nous contentons de quelques considérations générales sur les données globales disponibles.

Il est important de souligner au préalable que les statistiques issues du Budget Consolidé d'Investissements ne permettent pas une distinction très nette entre les dépenses qui sont rigoureusement des investissements et les dépenses de fonctionnement voire des subventions. On peut donc considérer que les montants considérés ci-après surestiment largement le niveau réel d'investissement dans le secteur. C'est un des éléments d'explication du faible impact de l'investissement.

Le diagnostic établi pendant l'élaboration du PASA avait montré la faiblesse de l'impact des investissements publics sur la production agricole. En dépit d'un investissement moyen annuel de 38 milliards sur la période 1987-1995, la production agricole n'a pas connu une croissance conséquente sur la période. La production alimentaire par habitant a baissé et les ressources naturelles (sols, forêts, pâturages, poissons) ont continué à se dégrader.

C'est pourquoi un des objectifs du PASA était d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

Le Produit Intérieur Brut du secteur primaire et l'investissement public dans le secteur ont évolué comme suit, en milliards de FCFA aux prix courants :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Investissement Public secteur primaire	59,3	51,7	67	59,4	53,3	58,8	70,8
PIB secteur primaire :	462,9	501,5	490,2	541,1	599,7	582,8	472,2
Variation absolue du PIB :		+38,6	-11,3	+51,2	+58,3	-16,9	-110,6
Taux de croissance du secteur primaire (en volumes) :			-1,3%	+3,1%	+14%	+3,5%	+3,3%

Source : Direction de la Prévision et de statistique (DPS) et Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF)

Malgré le caractère sommaire de l'approche et la relative imprécision des données il demeure constant que l'impact des investissements sur le produit intérieur brut est faible, sur la période sous revue (1996-2002). La contribution en valeurs du secteur primaire à l'accroissement du PIB est presque toujours inférieure aux investissements publics globaux qui y sont réalisés.

Le poids du secteur dans la structure du PIB a baissé sur longue période et se stabilise entre 18 et 19% malgré le fait que le secteur soit érigé au rang de priorité dans la stratégie de développement du pays (moteur de la croissance). De même la contribution du secteur à la croissance du PIB national est en général inférieur à 1% ; elle se situe au voisinage de 0,8 point de croissance comme le montrent les tableaux qui suivent :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
STRUCTURE DU PIB						
à prix courants :						
Primaire	18,9%	18,5%	18,2%	18,1%	18,0%	17,4%
Secondaire	18,6 %	18,8%	19,2%	18,7%	19,0%	19,1%
Tertiaire	51,3%	51,2%	51,3%	51,0%	50,8%	51,3%
Taxes/pdts	11,2%	11,5%	11,3%	12,2%	12,2%	12,2%

CONTRIBUTION AU TAUX

DE CROISSANCE à prix constants :

Primaire :	-	- 0,2%	0,5%	2,4%	0,6%	0,6%
Secondaire :	-	0,8%	1,3%	0,6%	0,8%	0,8%
Tertiaire :	-	2,2%	2,0%	2,8%	1,3%	2,7%
Taxes :	-	0,6%	0,6%	0,5%	0,2%	0,6%
Taux de croissance de l'économie :	-	3,3%	4,5%	6,2%	3,0%	4,7%

Mais il faut atténuer ces conclusions par plusieurs remarques :

D'abord il est rare que toutes les conditions nécessaires pour une bonne production agricole soient réunies à la fois. Certaines années c'est la pluviométrie qui fait défaut ; d'autres années ce sont les intrants qui manquent. Des analyses factorielles et des régressions effectuées sur des données relatives au Bassin arachidier montrent la part prépondérante du facteur pluviométrie. D'autres études évaluent à 35% la part des semences de bonne qualité dans l'explication du rendement, si la première condition nécessaire est remplie, à savoir une bonne pluviométrie.

Ensuite la distribution géographique des investissements n'est probablement pas optimale. L'étude du Groupe de Réflexion Stratégique (GRS) avait à juste titre souligné cette distorsion :

« Bien que les cultures pluviales représentent 89% de la valeur de la production agricole, 84% de la production céréalière et 96% des superficies totales cultivées, elles n'ont reçu que 37% de l'investissement alloué à la production agricole. Par contre la culture irriguée a reçu 56% de cet investissement, bien qu'elle ne représente que 11% de la valeur totale de la production et 16% de la production céréalière. » Le cas le plus patent est le Bassin arachidier qui ne reçoit que 5% de l'investissement « bien qu'il représente près de la moitié de la population et les deux tiers des superficies cultivées. »

L'allocation des investissements n'est optimale ni par rapport aux sous-secteurs ni par rapport aux zones agro écologiques. Par exemple l'élevage dont la contribution au PIB par rapport aux productions végétales est de l'ordre de 60% reçoit 11,5 fois moins d'investissements « directs » que l'agriculture au sens strict (2,4 milliards contre 27,6 milliards en 2002 et 1,7 milliards contre 21,6 milliards en 2001). La pêche et la foresterie qui contribuent respectivement 3 et 6 fois moins que l'élevage reçoivent 4 à 5 fois plus que ce dernier. En revanche l'investissement privé est beaucoup plus important dans l'élevage (embouche, aviculture,...) que dans l'agriculture au sens strict. Cependant en considérant qu'une bonne partie des investissements en hydraulique sont au profit de l'élevage on est amené à nuancer cette conclusion en attendant une étude plus détaillée des dépenses communes : en 2002 l'hydraulique comptait pour 4,5 milliards d'investissements et les dépenses d'appui, de renforcement des capacités et d'assistance technique s'élevaient à 16,7 milliards.

Enfin il faut se demander si la faiblesse de l'impact n'est pas aussi due au fait que l'investissement n'atteint pas le seuil minimum. Au niveau global de l'économie, ce seuil d'investissement intérieur brut, défini comme le minimum nécessaire pour remplacer et soutenir le capital national, est de 15%. Or, le taux moyen d'investissements publics dans le secteur primaire n'a atteint ce niveau de 15% qu'une seule fois sur la période 1996- 2002. Il varie entre un minimum de 8,9% à un maximum de 15%. Or, ce maximum atteint en 2002 correspond à un effort important certes mais aussi à une baisse importante du PIB primaire (rapporté au PIB de 2001, il correspond à un taux de 12% environ).

Il faudrait considérer aussi l'investissement privé dans le secteur mais nous savons qu'il est faible. Par contre l'investissement total (privé et public) dans le secteur secondaire est plus important et probablement plus rationnellement distribué mais les deux secteurs ont des niveaux voisins de contribution au taux de croissance et de poids dans la structure du PIB.

Néanmoins ces investissements se justifient, surtout pour les trois domaines qui intéressent la présente étude, à savoir le conseil agricole, la recherche agricole et agroalimentaire et l'appui aux OP.

Il n'y a pas un secteur de l'économie du Sénégal qui offre à la fois cette rentabilité économique minimale et une utilité sociale aussi élevées. De plus il est clair que les coûts sociaux qui résulteraient de l'absence de ces investissements sont plus élevés que le

bénéfice marginal attendu dans un autre secteur d'accueil. Sur le plan financier l'Etat gagne sur plusieurs plans :

- une part significative des financements des projets est en dons non remboursables
- les prélèvements effectués sur le secteur sont en constante augmentation ; ils s'élèvent à plus de 86 milliards contre 60 milliards d'investissements financés 60 /70% sur emprunt à taux concessionnels.

Les producteurs ont apprécié positivement le conseil agricole lors de l'évaluation PNVA (Programme National de Vulgarisation Agricole). Ils ont adopté les recommandations des programmes de services agricoles. L'appui aux OP est partout réclamé par les producteurs.

D'une façon générale les financements consacrés au conseil, à la recherche et au renforcement des capacités des organisations des producteurs constituent un **investissement à long terme, un pari sur l'avenir**. On ne peut pas l'analyser seulement à l'aune des agrégats macroéconomiques à court et moyen termes. Cet investissement augmente le capital social du pays et contribue à la régulation économique et sociale. Un pays comme le Japon l'a montré, l'investissement sur la recherche et la formation (ici les trois domaines en question) est l'investissement le plus rentable au plan stratégique. Cependant, pour accroître l'efficacité de ces dépenses publiques, qui sont essentielles dans le long terme, il convient d'en optimiser l'allocation après une analyse critique sérieuse.

2.2 LE FINANCEMENT ACTUEL DU DEVELOPPEMENT RURAL

Le secteur du développement rural, comme nous l'avons vu dans l'introduction, est vaste puisqu'il recouvre l'agriculture au sens strict des productions végétales, la foresterie, l'élevage, la pêche et l'artisanat rural. La première partie de l'étude a montré que notre propos doit être circonscrit aux trois domaines ciblés par les termes de référence :

- le conseil agricole et rural
- la recherche agricole et agro-alimentaire
- l'appui aux organisations des producteurs.

L'essentiel de ces domaines est couvert par les trois institutions : ISRA, ITA, ANCAR. Il reste entendu que l'appui institutionnel apporté aux organisations des producteurs est plus dilué et donc plus difficile à chiffrer. Il est fourni par beaucoup d'intervenants comme l'Etat (et certains acteurs institutionnels), les ONG, les bailleurs de fonds, la société civile. La part de l'Etat est sans doute la plus importante mais n'est pas toujours chiffrable ; à titre indicatif la composante « appui aux OP » du PSAOP est évaluée à 6,4 milliards de FCFA pour 6 ans, plus d'un milliard par an.

Comme le montre le tableau suivant, le financement des trois domaines d'intervention du futur FNDR est assuré actuellement par l'Etat sur ses propres ressources et celles provenant de ses partenaires au développement, sous forme de prêts ou de subventions :

Budget 2003 de l'ISRA, l'ITA, l'ANCAR

	ITA	ANCAR	ISRA	TOTAL
Budget Fonctionnement	685289800	2195225000	6004812696	8885327496
dont subvention Etat	431300000	1638372000	2390670133	4460342133
dont bailleurs de fonds	176388600	556853000	2582090308	3315331908
dont fonds propres	77601200		1032052255	1109653455
Budget Investissements	659671000	2466690000	1399164955	4525525955
dont subvention Etat	238157976			238157976
dont bailleurs de fonds	421513024	2466690000	1399164955	4287367979
dont fonds propres				
Budget Général	1344960800	4661915000	7403977651	13410253451
dont subvention Etat	669457976	1638372000	2390670133	4698500109
dont bailleurs de fonds	597901624	3023543000	3981255263	6607775887
dont fonds propres	77601200		1032052255	1666506455

A ces 13,4 milliards que coûtent la recherche agricole et agroalimentaire, le conseil agricole et l'appui aux OP à travers l'ITA, l'ANCAR et l'ISRA on peut ajouter le coût annuel de la composante OP du PSAOP (1 milliard environ), les subventions à d'autres sociétés évoluant en milieu rural et surtout une partie des coûts de certains projets du secteur primaire inscrits au Budget Consolidé d'Investissements (BCI).

Par exemple de 1998 à 2002 la SODEFITEX et la SAED reçoivent respectivement chaque année 50 millions et 217 millions.....

Le budget du Fonds National de Recherche Agricole et Agro-Alimentaire (FNRAA) pour 2003 s'établit à 750 millions dont 600 millions consacrés au projets de recherche.

Pour les projets du secteur primaire pris en compte dans le Budget Consolidé d'Investissements (BCI) la totalité des financements n'intéresse pas seulement le conseil agricole, la recherche agricole et l'appui aux Organisations des Producteurs. Il y a des projets qui financent des infrastructures, des investissements courants, le crédit pour acheter des intrants, etc.....Mais ils financent aussi des dépenses de fonctionnement.

Les prévisions et les décaissements pour les projets du secteur primaire inscrits au Budget Consolidé d'Investissements ont évolué comme suit de 2000 à septembre 2003 (cf. tableau ci-dessous) : pour les années 2000, 2001 et 2002, les données proviennent de la Direction de la Coopération Economique Financière (DCEF) qui partent des réalisations physiques sur le terrain traduites en exécutions financières ; pour 2003, les chiffres sont tirés des statistiques de la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) qui donnent les ordonnancements en prévisions et les décaissements en réalisations.

	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	Septembre 2003
Inscriptions au BCI				
En milliards de FCFA	107,8	96,2	97,1	28,2
Exécution projets du Secteur primaire (BCI)				
En milliards de FCFA :	53,3	58,8	70,8	19,3
Taux d'exécution	49%	61%	72%	69%

Source : données DCEF et DD/MEF

Pour chaque année, sauf 2002, le montant indiqué est la somme des emprunts et subventions des bailleurs de fonds et des ressources intérieures (Etat et quelques fois les bénéficiaires).

La moyenne des prévisions au BCI ressort à environ 100 milliards et celle des réalisations est d'environ 61 milliards. **Insistons encore sur le fait que ce montant surestime largement la réalité des dépenses qui sont vraiment des investissements.**

Ce montant sous estime les investissements publics puisque certaines structures du secteur peuvent (mais c'est rare) exécuter directement des projets qui ne sont pas inscrits au BCI.

Enfin dans le Budget de fonctionnement de l'Etat il y a des subventions (dépenses de transfert) qui intéressent le secteur primaire en plus des dépenses de fonctionnement des ministères et des administrations qui leur sont rattachées comme le montre le tableau suivant pour les ministères de l'Agriculture et de l'Elevage :

MINISTERES AGRICULTURE ET ELEVAGE :
 Subventions et dépenses de fonctionnement 2001 et 2002
 En milliards de FCFA

	2001	2002
Subvention Fonctionnement ANCAR	1,021	1,021
Subvention ISRA	1,700	1,900
Subvention SODEFITEX	0,050	0,050
Subvention SAED	0,217	0,217
Participation protection végétaux	0,554	0,554
Total subventions	3,452	3,742
Fonctionnement ministères	1,014	1,087
Total budget fonctionnement	4,466	4,829

Le financement public annuel moyen du développement rural peut donc être estimé grossièrement à 65 milliards de FCFA. Cependant il est malaisé de distinguer rigoureusement les dépenses d'investissements des dépenses de fonctionnement.

L'essentiel de ce financement est consacré aux investissements du secteur avec environ 50 projets. La part des bailleurs de fonds dans ce financement global varie entre 56 et 78%.

En conclusion, on peut considérer que le financement consacré **directement** aux domaines qui nous intéressent plus particulièrement - le conseil agricole, la recherche agricole et agroalimentaire, l'appui aux OP- est d'au moins **16 milliards de FCFA** et pourrait atteindre **20 milliards**. L'essentiel de ce montant est composé des budgets de l'ANCAR, de l'ISRA, de l'ITA, du FNRAA, de la composante OP du PSAOP et de certaines subventions données à des structures (essentiellement des SRDR) en contrepartie de missions de service public accomplies pour le compte de l'Etat.

Ces chiffres donnent l'ordre de grandeur de ce qui pourrait être géré par le FNDR au niveau actuel des activités correspondantes. Il faut toutefois préciser que ce niveau n'est pas nécessairement suffisant pour répondre à la demande.

Pour aller plus loin une autre étude pourrait faire une analyse approfondie du portefeuille de la cinquantaine de projets inscrits au BCI afin de mettre en évidence ce qui concerne les trois thèmes en question ici. Cependant compte tenu du fait que chaque projet a souvent ses spécificités et ses propres contraintes il vaut mieux laisser ces projets continuer jusqu'à leur terme prévu. Par contre si le projet doit être renouvelé, et d'une façon générale pour tout nouveau projet, il faut assurer la cohérence avec le FNDR. Par exemple si le projet concerne l'un de ces trois thèmes (conseil ou recherche agricoles, appui aux OP) on peut valablement donner la maîtrise d'œuvre au FNDR.

2.3. LA PARTICIPATION FINANCIERE DES PRODUCTEURS, DES COLLECTIVITES LOCALE ET DU PRIVE

Les ateliers filières organisés en collaboration avec le CNCR, dont le bilan et les fiches par atelier sont en annexes, ont montré clairement que les organisations des producteurs adhèrent à l'idée de création d'un Fonds National de Développement Rural. Pour être crédibles elles doivent participer dans la constitution des ressources du Fonds.

Toutefois, les OP considèrent qu'une bonne partie de leurs revenus subit déjà des prélèvements importants sans qu'elles aient les « justifications ». Un président de fédération déclare : « on nous prélève plus qu'on ne nous donne ».

Par souci de pédagogie nous nous sommes empressés de rectifier cette perception un erronée des choses en donnant les précisions suivantes.

De toute évidence l'Etat ne peut pas redistribuer exactement à chaque secteur ou sous-secteur de l'économie tout ce qu'il lui prend ; il doit faire face aux charges des secteurs non productifs directement : éducation, santé, justice, sécurité, etc....qui sont des services fournis aussi aux producteurs comme à tous les citoyens. Donc un arbitrage est fait par les autorités du pays pour l'allocation des ressources, en fonction des priorités arrêtées, celles-ci faisant l'objet de larges concertations avec les organisations professionnelles et d'autres secteurs d'activités.

En forçant l'interprétation des discours des producteurs on peut dire qu'ils acceptent de participer financièrement parce que le FNDR est une de leurs revendications mais il faut auparavant justifier qu'ils ne paient pas déjà assez avec les divers prélèvements sur le secteur.

Le PSAOP prévoit, et les producteurs demandent, que les prélèvements opérés actuellement sur le secteur primaire soient « cogérés » par l'Etat et les OP. Ce terme de « cogestion » doit être entendu dans le sens de concertation pour l'utilisation du prélèvement. Il ne s'agit pas pour les OP de remettre en cause les prérogatives de l'Etat en matière fiscale mais simplement d'être associées selon les limites que l'Etat décidera lors des négociations. Si l'utilisation partielle de ces prélèvements dans le cadre du FNDR permet de réaliser des progrès visibles de productivité, les OP estiment qu'il n'y aura aucune difficulté à lever des cotisations ou des prélèvements supplémentaires. La Fédération Nationale des Producteurs de Coton cite par exemple le prélèvement actuel de 5 FCFA par kg de coton commercialisé et qui sont utilisés de façon transparente comme suit :

- ▶ 1 F pour alimenter un compte de garantie du crédit de campagne (entre 3 et 4 milliards) contracté auprès de la CNCAS,
- ▶ 1 F pour indemniser le gestionnaire du magasin du GPC (Groupement de Producteurs Cotonniers qui est l'OP de base de la FNPC),
- ▶ 1 F pour rémunérer l'agent d'encadrement appelé ici RTPC « Relais Technique de Production Cotonnière » qui est un producteur villageois membre du GPC chargé de la formation des producteurs, des statistiques, des essais,.....
- ▶ 1 F pour la location de bascule,
- ▶ 1 F pour la manutention.

D'après la FNPC la retenue des 5 francs à la commercialisation ne pose aucun problème parce que tout le monde voit son utilité. Il en serait de même pour le FNDR si on apporte la preuve de son efficacité.¹

La FENAGIE-PECHE donne l'exemple de la cotisation de 1000 francs qu'acquittent sans problème les 16 000 membres qu'elle revendique.

Dans la filière arachide, pour sécuriser le crédit l'interprofession avait décidé, seule, sans que l'idée vienne de l'Etat ou des partenaires au développement, de mettre sur pied un fonds de calamité pour l'arachide. La décision fut prise par les producteurs de participer à l'alimentation de ce fonds par un prélèvement de 2 francs par kg d'arachide. Ce prélèvement s'est élevé à 573 millions pour la campagne 1995/96. Mais ni l'Etat ni les bailleurs de fonds n'avaient apporté les contributions prévues. Aussi le projet a été abandonné au profit de trois fonds spéciaux : un fonds de calamité, un fonds de garantie, un fonds bonification. Ces fonds créés par l'Etat par décrets 99.734, 99.733 et 99.35 intéressent toutes les spéculations et pas seulement l'arachide.

Les producteurs insistent sur le fait qu'il faut tirer les leçons des expériences inachevées de ce genre. L'exemple des coopératives illustre leurs préoccupations. Du début des années 60 jusqu'à la fin des années 70, les coopératives drainaient des ressources importantes provenant :

des parts sociales souscrites à la base par les membres (à l'époque tous les producteurs étaient obligatoirement membres de la coopérative qui polarise son village),

les importantes marges que les coopératives tiraient du monopole de la commercialisation primaire de l'arachide.

Or pendant cette période (1960-1983) les coopératives étaient sous la tutelle de l'Etat (Direction de la Coopération). Ces ressources appartenant aux producteurs ont probablement été compensées avec les dettes des producteurs lors de la liquidation de l'ONCAD (Office National de Commercialisation et d'Assistance au Développement) et de la BNDS (Banque Nationale pour le Développement du Sénégal). On rappelle que les dettes paysannes épongées en 1979 s'élevaient à 19 milliards.

Un autre exemple important de prélèvement dont on peut utiliser les enseignements est le cas des retenues sur l'arachide dont nous avons parlé dans l'introduction. A la fin des années 70, à cause du non remboursement par les producteurs de leur endettement, les déficits financiers devenaient insupportables pour les finances publiques. L'endettement des producteurs fut épongé et le Programme Agricole suspendu. Pour approvisionner les producteurs en semences et engrais, l'Etat décide, à partir d'un financement initial de la France (Caisse Centrale de Coopération Economique) de distribuer les semences et l'engrais sur la base des rôles d'impôts à tous les chefs de carré (chefs d'exploitation), la même quantité par tête. Au moment de la commercialisation, on prélève sur chaque kg une retenue libératoire qui a varié suivant les années 5 à 20 francs CFA par kg d'arachide.

Ce système a contenu les déficits dans des limites raisonnables chaque fois que la production était moyenne ou bonne. Mais ces prélèvements n'étaient pas toujours bien vus par les producteurs parce qu'ils ne correspondaient pas toujours avec les quantités d'intrants reçues : de plus ils s'appliquaient aussi sur des productions issues des semences achetées sur le marché privé ou conservées par le producteur. Enfin les non producteurs, essentiellement des résidents des villes, revenaient au village payer la taxe rurale pour

¹ Il convient toutefois de noter que, dans la filière coton, le prélèvement se trouve facilité par le fait que toute la production est livrée aux usines d'égrenage. De plus le prélèvement « à la source » est plus facile à supporter par les producteurs, qu'une rétrocession d'argent après qu'ils ont vendu leur production.

figurer sur les rôles d'impôts et bénéficiaient des semences mais il ne leur en coûtait presque rien.

C'est donc un système injuste qui fut vite abandonné au bout de 3 ou 4 ans.

Compte tenu de toutes ces expériences et de la bonne mémoire collective des producteurs, la faisabilité financière du FNDR impose qu'il démarre avec une partie des prélèvements actuels, sachant qu'au fur et à mesure que le Fonds démontrera son utilité pour le producteur, ce dernier acceptera volontiers d'apporter sa contribution.

D'une manière générale, et compte tenu des expériences passées, il ressort des ateliers que le FNDR doit être créé dans la plus grande transparence et avec l'approbation des producteurs, conditions pour qu'ils lui accordent leur confiance et qu'ils se l'approprient. D'autre part, ces ateliers montrent que :

- le démarrage doit se faire, comme indiqué ci-dessus, au travers de la « co-gestion » de certains prélèvements,
- les impacts des activités (efficacité) doivent pouvoir être mesurés par un dispositif de suivi évaluation,
- la participation des intéressés interviendra de façon progressive mais dès la première année, selon le souhait de certaines structures de l'Etat et du Comité de Pilotage.

En ce qui concerne les collectivités locales, les conseillers ruraux, qui ont été rencontrés durant la mission, acceptent le principe d'une participation financière. Leurs ressources propres actuelles sont cependant limitées pour l'essentiel à la taxe rurale et à la patente qui s'élèvent à 1,3 milliard. Les fonds de concours versés par l'Etat constituent les principales ressources des collectivités locales. En attendant la finalisation des réformes fiscales envisagées pour ces communautés, les conseillers ruraux avancent le montant (à étudier et à confirmer par la suite) d'un milliard à supporter sur leur fonds de concours supplémentaires qu'elles pourraient demander à l'Etat. **Ceci n'est qu'une éventualité à examiner plus tard, lors des négociations et du montage du FNDR.**

Pour le secteur privé, telles que les agro-industries, les modalités de sa participation devront être fixées par l'Etat en concertation avec les représentants de ce secteur et ceux du CNCR. Ces négociations devront être engagées au moment de la création officielle du FNDR. Le secteur privé n'est pas encore très attiré par le secteur agricole à cause des risques liés à ce secteur et à la faiblesse du rendement de l'investissement. Cependant les politiques de libéralisation et de privatisations en cours devraient fondamentalement changer son comportement. 'st la raison pour laquelle nous pensions qu'il fallait monter d'abord le FNDR et l'associer progressivement avec la mise en œuvre de ces politiques ; mais le Comité de Pilotage estime que le secteur privé doit participer dès le départ.

Dans le rapport d'avancement du 15 Décembre 2003 nous avons exposé longuement les résultats de l'étude sur les prélèvements opérés sur le secteur primaire ; cette étude est

annexée au présent rapport avec les mises à jour suite aux remarques des membres du Comité de Pilotage.

Le tableau suivant résume l'essentiel des prélèvements par nature et selon les sous-secteurs :

Prélèvements effectués sur les productions des filières nationales du secteur primaire
(agriculture, élevage, pêche et forêt)

Intitulés des rubriques	Année budgétaire				
	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	61 034 647 950	64 029 264 256	69 122 911 304	75 333 629 574	86 064 160 057
1. Droits de douane sur produits primaires	29 265 466 077	30 871 842 103	30 936 777 415	36 671 933 349	39 657 527 435
Droits de douane sur produits agricoles	18 332 843 145	18 108 618 028	17 887 135 361	21 456 340 543	21 582 334 500
dont blé	1 006 263 254	1 205 105 694	1 404 727 570	1 567 073 783	1 616 210 570
dont riz	8 160 907 691	9 273 758 740	8 832 306 590	10 356 064 590	12 176 369 613
Droits de douane sur produits élevage	1 751 907 386	2 269 310 085	2 787 861 936	3 271 673 430	4 257 785 772
Droits de douane sur produits de pêche	13 544 600	15 049 556	24 745 958	20 781 003	24 826 980
2. Prélèvements sur la pêche	8 778 998 959	8 538 665 278	8 751 553 704	6 214 097 965	10 052 479 987
dont accords de pêche	8 300 000 000	7 900 000 000	7 900 000 000	5 200 000 000	8 600 000 000
3. Recettes forestières	453 433 480	613 227 989	829 335 685	1 121 601 902	967 322 619
4. Prélèvement sur l'élevage	252 311 326	189 337 860	315 284 792	525 011 216	1 005 600 200
5. Taxes spécifiques	4 116 999 885	4 531 865 691	7 670 419 000	6 882 874 013	8 855 010 538
Taxes sur les tabacs	3 385 041 680	3 736 819 690	6 294 341 000	4 866 604 506	7 373 232 725
Taxes sur les corps gras	254 707 225	363 880 166	455 814 000	1 108 175 449	791 885 256
Taxes sur les colas	85 642 526	1 367 333	395 760 000	244 794 699	296 279 337
Taxes sur les thés	244 805 783	276 250 581	362 880 000	476 912 774	233 877 992
Taxes sur les cafés	146 802 671	153 547 921	161 624 000	186 386 584	159 735 228
6. TVA sur produits primaires	12 536 809 776	13 838 281 793	15 302 995 517	18 855 216 626	17 826 494 997
TVA sur produits agricoles	8 009 493 002	8 466 694 505	8 923 161 405	11 912 010 457	9 038 662 746
dont blé	2 171 088 207	2 530 721 978	2 949 927 925	3 168 338 728	3 402 920 529
dont riz	0	0	0	0	0
TVA sur produits de l'élevage	2 352 208 958	2 831 030 520	3 407 322 202	3 751 498 201	5 362 701 941
TVA sur produits de pêche	4 019 609	9 834 790	22 583 985	23 369 240	22 209 781
7. Taxes parafiscales	450 574 642	265 989 736	10 716 954	8 615 127	6 326 425
Cotisation professionnelle sur les oléagineux	327 515 340	164 338 402	7 059 399	5 655 756	4 155 756
Taxe professionnelle sur les huiliers et exportations	64 252 201	58 596 529	1 909 697	1 518 862	1 134 259
Redevance de péréquation sur les transports d'arachides et huiles d'arachides	58 807 101	43 054 805	1 747 858	1 440 509	1 036 410
8. Autres prélèvements intéressant le secteur primaire (agro-industrie)	5 180 053 807	5 180 053 807	5 305 828 237	5 054 279 376	7 693 397 856

Source : MEF/Direction Générale des Impôts et des Domaines.

Dans le même rapport d'avancement nous avons fait le bilan des ateliers filières qui résument la position des producteurs.

Une des conclusions majeures qui se dégagent de ces rencontres avec les organisations des producteurs et les personnes ressources est qu'il faut démarrer le FNDR par la cogestion d'une partie des prélèvements actuels.

En ne prenant pas en compte la patente et la taxe rurale (1,3 milliard environ), les prélèvements sur le secteur primaire ont évolué comme suit, en milliards de FCFA avec le PIB du secteur primaire, les investissements publics dans le secteur primaire et les recettes fiscales:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Prélèvements/secteur primaire		60*	61,0	64,0	69,1	75,3	86,1
PIB secteur primaire	462,9	501,5	490,2	541,4	599,7	582,8	472,2
Invest. publics dans le secteur	59,3	51,7	67	59,4	53,3	58,8	70,8
Recettes fiscales			442,0	474,5	498,3	579,1	665,6
Recettes totales (budget Etat)			479,2	490,1	516,6	591,5	680,3
% prélèvements/PIB primaire			12,0	11,8	12,0	12,9	18,2
% prélèvements/ recettes fiscales			13,8	13,5	13,9	13,0	12,9
% prélèvements/recettes totales			12,7	12	13,4	12,7	12,7

* (étude sur ANCAR)

La moyenne des prélèvements sur la période 1998-2002 s'élève à 71 milliards de FCFA. Mais le rythme d'augmentation est très élevé : 5%, 8%, 9%, 14% respectivement sur la période 1998-2002. Il est presque deux fois plus élevé que le taux de croissance du PIB primaire et plus élevé également que le taux d'augmentation des investissements publics dans le secteur.

Par ailleurs, nous avons montré dans le rapport d'avancement que les montants exhibés ici ne reflètent pas toute la réalité des prélèvements qui sont plus importants mais l'organisation actuelle de l'administration et de l'appareil statistique ne permet pas d'aller plus loin.

Pour toutes ces raisons nous retiendrons dans la suite du rapport le montant **minimum de 86 milliards de FCFA de prélèvements actuellement** et une projection de **90 à 100 milliards** pour le moyen terme, sachant que ces chiffres ne tiennent pas compte de la patente et de la taxe rurales qui s'élèvent actuellement à **1,3 milliard** et qu'on peut estimer à **plus de 2 milliards** dans le futur. I

Si l'on exclut l'année 2002 qui est atypique, le taux de prélèvement se stabilise autour de 12% à comparer avec le niveau de pression fiscale globale du pays qui se situe entre 16 et 17%.

En outre, sur la période sous revue 47% des prélèvements proviennent des droits et taxes à l'importation contre 53% sur les produits issus des productions nationales du secteur. Ces 53% sont supportés in fine par le consommateur final ; cette proportion de taxes n'affecte pas directement le revenu des producteurs même s'ils sont aussi des consommateurs.

Ces deux observations doivent tempérer donc la revendication des OP sur les prélèvements mais leurs revendications à les cogérer, en partie, avec l'Etat est tout à fait légitime dans le cadre du nouveau partenariat qui est une des bases du PSAOP. Il faut donc entendre par cogérer le fait que l'Etat décide souverainement, dans un souci d'efficacité et surtout de motivation, d'associer les Organisations de Producteurs à l'utilisation d'une partie des ressources qui lui appartiennent en propre de part la loi.

Compte tenu des problèmes d'organisation que rencontrent les OP (cf. bilan des ateliers filières en annexes) nous proposons, dans un souci pédagogique, de faire évoluer le FNDR pour l'adapter à cette situation aussi bien dans son mode de financement que dans organisation, la base du financement étant constituée par les prélèvements et une participation limitée, au départ, des Organisations de Producteurs.

2.5. FINANCEMENT PAR L'ETAT DES MISSIONS DE TRAVAIL ET ACCES AUX RESSOURCES DU FNDR SUR DES BASES CONCURRENTIELLES ET CONTRACTUELLES

Financer le conseil agricole et rural, la recherche agricole et agroalimentaire, le renforcement des capacités des organisations des producteurs, c'est investir dans la formation (au sens large) et la recherche pour l'avenir de l'agriculture. Cet investissement, nous l'avons vu, se justifie économiquement mais aussi socialement et politiquement puisque le secteur emploie environ 60% de la population active et on y trouve près d'un pauvre sur deux.

Pour réduire la pauvreté, objectif principal du PSAOP, il faut la combattre à la racine en plus du traitement des symptômes (politique sociale). Une voie pour atteindre cet objectif consiste à investir massivement dans le secteur primaire les nécessités économiques et les exigences sociales s'y rejoignant. Il faut en particulier, pour préserver l'avenir, investir dans la recherche et la formation au sens large.

Certes le niveau d'investissements se situe déjà à 60-61 milliards, moyenne sur les 5 dernières années. Ils sont financés par les bailleurs de fonds à hauteur de 60 à 70%. Cependant une analyse sérieuse de ces investissements doit être faite le plus rapidement possible pour optimiser l'allocation. Il ne fait pas de doute que le niveau d'investissements dans le secteur primaire est relativement faible par rapport aux objectifs stratégiques fixés à l'agriculture, à savoir être le moteur de la croissance. Un taux d'investissements publics de 20% du PIB primaire nous paraît être un objectif raisonnable à atteindre progressivement dans le moyen terme, et de façon équilibrée entre les secteurs et entre les zones agro écologiques.

La recherche agricole et agroalimentaire est pour une large part l'affaire de l'ISRA, de l'ITA et du FNRAA.

Le conseil agricole est pris en charge par l'ANCAR ; certains projets comme le PSAOP s'occupent de l'appui aux OP.

Les budgets consolidés de ces organismes se présentent comme suit (voir supra) pour l'année 2003 :

Budgets 2003 ISRA, ITA, ANCAR, FNRA

En milliards de FCFA.

Budget fonctionnement	8,9
Dont fonds propres	1,1
Dont Etat	4,5
Dont bailleurs	3,3
Budget investissements	4,5
Dont Etat	0,2
Dont bailleurs	4,3
FNRA (projets recherches)	0,8
PSAOP et assimilés (estimation)	2
TOTAL	16,2

Il est prévu que l'accès aux ressources du FNDR se fera sur une base concurrentielle et contractuelle selon les quatre principes du PSAOP que nous rappelons ici :

- a) la demande de services (conseil, recherche, appui) doit être émise par les organisations de producteurs et leurs membres à partir de l'analyse de leurs besoins et objectifs
- b) l'offre de services (pour répondre à cette demande) doit présenter un caractère compétitif et concurrentiel ; les structures publiques n'auront plus le monopole de ces services qui seront ouverts à la concurrence
- c) les prestataires seront comptables devant les utilisateurs et en particulier les producteurs
- d) les organisations participeront au financement des services.

Etant donnée la faiblesse des ressources propres de ces institutions publiques en charge des services agricoles actuellement nous proposons que l'Etat continue à financer leurs charges de structures (salaires, frais fonctionnement usuel, ...) pour des missions de services publics bien définies (par l'Etat et ces institutions). Il est souhaitable que les missions de base soient formalisées dans une lettre de mission ou un contrat plan. Le coût de ces missions doit être correctement évalué et mis à la disposition de l'institution par le budget de l'Etat. L'institution devra mettre en place, dans un délai raisonnable de deux ans, un système performant de comptabilité analytique adapté à son activité et permettant de distinguer les charges de structure liées à ses missions de base et les charges opérationnelles liées à ses activités opérationnelles (prestations à des tiers dont le FNDR)

Les charges opérationnelles liées à l'exécution de projets seraient financées par le FNDR (et d'autres clients) selon des critères de sélection rigoureuse définis dans un manuel de procédure validé par le conseil d'administration du FNDR (voir annexes).

Ce volet projets opérationnels du FNDR s'enrichira du transfert progressif de certains projets qui sont actuellement dans le portefeuille de l'Etat. L'analyse de ce portefeuille que nous recommandons conduira à une réallocation progressive des ressources au bénéfice du FNDR pour la recherche, le conseil agricole et rural, le renforcement des capacités des OP.

Ce processus ne doit pas être brutal mais il suivra le rythme des progrès d'évolution du FNDR et de la structuration des OP.

Dans cette optique chaque institution devrait avoir une lettre de mission avec l'Etat pour définir clairement les missions de base qu'on lui confie avec une évaluation précise des coûts. Un système de comptabilité analytique adaptée à l'activité de chaque structure permettra de bien distinguer les coûts des deux activités.

3. TROISIEME PARTIE : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU FNDR, STRUCTURE CIBLE

Au terme des différentes consultations avec les organisations de producteurs, certains services de l'Etat, les bailleurs de fonds, les propositions visent un schéma cible à atteindre en trois ans après la création du FNDR.

Il faut une période de démarrage dans laquelle le FNDR fonctionne comme une structure simple, des objectifs limités et un financement assuré par la rétrocession par l'Etat d'une partie des prélèvements actuellement effectués sur le secteur primaire et une participation minimale des Organisations de Producteurs dès la première année.

Cette phase test peut durer 2 à 3 ans. Après son évaluation une phase de consolidation et de maturation de 2 à 3 ans devrait permettre d'atteindre la cible. Pendant toute cette période le processus de structuration des OP doit se mener de façon résolue pour arriver à un niveau de professionnalisation compatible avec la mission qu'elles vont jouer dans le développement rural.

A partir de la fin de la phase test, l'origine des financements devra se diversifier avec la participation plus importante des OP, des Collectivités locales et du secteur privé alors que celle de l'Etat (hors financements liés à des transferts de projets) devra baisser concomitamment.

3.1. MISSIONS ET OBJECTIFS DU FNDR

Le FNDR est l'instrument unique de financement pérenne des contributions de ses membres aux différents institutions et mécanismes d'appui au développement agricole et rural. Il a pour objet de financer le conseil agricole et rural, la recherche agricole et agro-alimentaire, l'appui institutionnel et les prises de participation des organisations de producteurs dans des sociétés réputées stratégiques pour le développement rural. Le FNDR inscrit son action dans le cadre de la politique agricole définie par l'Etat du Sénégal en concertation avec les membres du FNDR.

Le FNDR peut donc financer l'essentiel des activités du développement rural et notamment :

- la recherche agricole, pastorale, forestière et agro-alimentaire,
- la conduite d'expérimentations et de démonstrations pour la transmission du savoir entre la recherche et l'exploitation,
- la recherche technologique pour l'amélioration des produits agricoles et des produits transformés.
- la diffusion des connaissances par l'information, la démonstration, la formation, le conseil technique et économique.
- la communication entre les membres du FNDR et en particulier pour les organisations de producteurs
- la conduite d'études, d'expérimentations et d'expertises.
- l'appui à l'amélioration durable de la rentabilité économique des exploitations,

- le renforcement des capacités des organisations professionnelles des différentes filières agricoles,
- la formation professionnelle des producteurs, des dirigeants des organisations professionnelles agricoles et de leurs personnels pour renforcer leur professionnalisation
- la création et la gestion de centres et instituts de formation et/ou de recherche pour le développement rural
- la prise de participation dans des sociétés stratégiques, privées ou publiques, en création dans le secteur agricole et rural, de même que le rachat d'actions dans des entreprises publiques à privatiser ou encore la reprise d'entreprises privées de même nature et opérant dans ledit secteur.

3.2. LES MEMBRES DU FNDR

Les membres du FNDR sont des personnes morales de droit privé ou public. Ils sont composés des membres fondateurs et de tout autre membre ayant introduit une demande d'adhésion acceptée sur décision de l'assemblée Générale ordinaire des membres du FNDR.

Membres fondateurs

Les membres fondateurs du FNDR, selon les souhaits exprimés par les différentes parties sont constitués de quatre catégories de membres que nous proposons de répartir en quatre collèges subdivisés en sections : les organisations de producteurs, l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé.

3.2.1. Les Organisations des Producteurs

Les organisations des producteurs, lors des ateliers filières, ont donné un mandat très clair au CNCR pour les représenter dans les organes du FNDR. C'est une marque de confiance pour le CNCR qui est devenu de fait le porte voix du monde rural et un interlocuteur valable pour l'Etat et les partenaires au développement (cf. rapport en annexe sur les ateliers). D'une certaine manière cette proposition des OP facilite la tâche à tout le monde. En effet dans la structuration actuelle des organisations du monde rural il n'est pas aisé de choisir de l'extérieur les représentants des OP.

Dans le cas du Fonds d'Investissement et Recherche Agricole (FIRCA) en Cote d'Ivoire on a mis en place des représentants nommés par l'Etat pour une période transitoire en concertation avec les différents collèges ; ensuite les représentants des différents collèges seront élus par les organisations professionnelles.

Donc l'existence au Sénégal d'une organisation comme le CNCR peut permettre de faciliter les concertations avec le monde rural. La crédibilité et les capacités du CNCR sont reconnues non seulement par les OP et l'Etat du Sénégal (qui lui donne mandat de gérer le volet « appui aux OP » du PSAOP) mais aussi par des bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale. Après avoir fait ses preuves comme porte parole et interlocuteur reconnu auprès de l'Etat et des bailleurs, le CNCR a franchi d'autres pas qualitatifs. L'Etat lui a confié, avec

les élus locaux (ANCR), la gestion des anciens « Petits Projets Ruraux pour la Promotion du Développement à la Base » pour un montant de 6 milliards de Fcfa. Les résultats ayant été probants, d'autres projets lui ont été confiés : le PSSA, le PPSA, le PTT.

Les réflexions du CNCR ont largement alimenté le projet majeur du PSAOP dont la gestion de la composante « Appui aux Organisations de Producteurs » lui a été confiée. Dans le cadre d'une revue de ce programme, une mission récente de supervision a tiré cette conclusion : « les modalités de fonctionnement du CNCR (et de l'ASPRODEB) se sont professionnalisées. Cela a permis des avancées significatives dans l'exécution du programme, le suivi technique et financier des activités entreprises et leur analyse ». La mission ajoute que l'essentiel des ressources du projet sont consacrées au programme puisque le fonctionnement de l'ASPRODEB n'absorbe que 24 % des financements.

Enfin, la diversification des ressources est bien amorcée car d'autres bailleurs aident au renforcement du CNCR.

Une présentation plus détaillée de l'historique et des activités du CNCR figure en annexe 3.

Pour toutes les raisons ci-dessus et à la demande des OP (cf. ateliers), il est donc proposé que le CNCR représente les organisations de producteurs. Il devra veiller à choisir ses représentants dans les organes du FNDR de manière équilibrée, du point de vue des différentes filières indiquées ci-dessus, du point de vue agro écologique et régionale. **Cet équilibre sera un facteur déterminant de succès et d'appropriation du FNDR par les ruraux. Il appartient à l'Etat, partie prenante et garant de intérêt général, de veiller au respect scrupuleux de ce principe d'équilibre.**

Il devra choisir les représentants en concertation avec les Organisations des Producteurs (associations, groupements, fédérations de groupements ou d'associations et organisations non gouvernementales) des filières agricoles suivantes:

- Céréales locales,
- Arachide
- Coton,
- Foresterie,
- Elevage,
- Riz,
- Horticulture,
- Pêche artisanale.

3.2.2 Les institutions et structures d'appui au développement rural

On aurait pu regrouper les institutions et structures d'appui au développement rural avec le secteur privé. Des structures comme l'ISRA, l'ITA, l'ANCAR, le FNRAA dont les activités seront financées par le FNDR ne seront pas membres des organes du Fonds. Cependant leur expertise peut être sollicitée ponctuellement pour guider le FNDR. Ce choix nous est dicté par le souci de transparence et de saine concurrence puisque ces institutions et d'autres organismes vont accéder aux ressources du FNDR par compétition. Néanmoins certains pensent qu'elles peuvent être membres. Problème à trancher lors des négociations.

Certaines structures qui ont fait leurs preuves peuvent apporter leur expérience ; c'est le cas de l'EGETIP. D'autres ont de fortes connexions avec le monde rural. L'ADM pour l'agriculture en zones périurbaines, le PNIR pour les infrastructures, le FNPJ pour l'emploi des jeunes ruraux, les organismes du système financier décentralisé comme le CMS, l'ACEP, etc.

Nous proposons donc la liste suivante qui n'est pas exhaustive :

- Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP),
- Agence de Développement Municipal (ADM),
- Projet National d'Infrastructures Rurales (PNIR),
- Agence Sénégalaise d'Electrification Rurale (ASER),
- Fonds National de l'Emploi pour les Jeunes (FNPJ),
- Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS),
- Crédit Mutuel du Sénégal (CMS),
- Alliance pour le Crédit et l'Epargne Productive (ACEP),
- Mutuelles d'Assurances Agricoles,
- Le CONGAD
- Association des Chercheurs du Sénégal,
- Système National de Recherches Agricoles et Agro-alimentaires (SNRAA) ;

Les partenaires au développement seront des observateurs au Conseil d'Administration

3.2.3. L'Etat et ses démembrements :

- Primature
- Ministère de l'Economie et des Finances,
- Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique,
- Ministère de l'Elevage,
- Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement,
- Ministère de la Pêche,
- Ministères en s'occupant des Femmes, de solidarité, du développement social, etc....
- Collectivités Locales et Associations de Collectivités Locales ;
- Entreprises publiques : SONACOS, ICS, SENCHIM, SODEFITEX, SERAS, SAED,

Au fur et à mesure de leur privatisation ces entreprises du secteur marchand rejoindront le secteur privé.

3.2.4 Le secteur privé :

- les Agro-industries et les industries de première transformation,
- les Chambres d'Agriculture,
- Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS)
- les entreprises privées de fabrication ou de distribution d'intrants agricoles,
- les entreprises privées de fabrication ou de distribution du matériel agricole,
- les entreprises privées de transport,
- les entreprises privées de commercialisation des produits agricoles,
- les sociétés privées de services, de conseils et d'ingénierie à vocation agricole et rurale.

3.3 LES ORGANES FNDR

Les organes qui gouvernent le FNDR sont :

- a) l'Assemblée Générale des membres ; elle est l'organe souverain du FNDR. Elle détient les pouvoirs les plus étendus. En nous inspirant de l'expérience des interprofessions et surtout du FIRCA (Fonds Interprofessionnel pour la Recherche et le Conseil Agricole, en Cote d'Ivoire) et de l'ANDA (Association Nationale pour le Développement Agricole, en France), nous avons proposé une structuration du FNDR en collèges correspondants à des catégories de membres. Les collèges sont à leur tour subdivisés en sections.
- b) le Conseil d'Administration qui est composé d'administrateurs représentant les différents collèges
- c) une Direction Exécutive chargée d'appliquer au quotidien les décisions de l'AG et du CA.

La Direction Exécutive doit être légère puisque le FNDR ne conduit pas directement les activités de conseil, de recherche et d'appui aux OP : elle les externalise par contractualisation avec d'autres structures compétentes. Par contre les fonctions de programmation, de suivi et de gestion des ressources doivent être renforcées. Il y a deux choix possibles pour la composition de la Direction Exécutive :

Organigramme 1 : 1 directeur Exécutif est assisté de :

- 2 chargés de programmes de haut niveau
 - o 1 Assistant administratif, spécialiste de marchés
 - o 1 Assistant comptable et financier
 - o 1 Contrôleur de gestion
 - o 3 agents : 1 secrétaire, 1 chauffeur, 1 agent de services

Les chargés de programmes sont spécialisés l'un dans le conseil agricole et rural, l'autre en appui aux OP ; la recherche agricole et agroalimentaire est prise en charge « techniquement » par le FNRAA.

Dans ce schéma on l'accent sur l'aspect financier et la programmation.

La Direction Exécutive est assistée d'un Comité Technique d'Etudes des dossiers de demande de financement. Il se réunit périodiquement pour étudier les projets et émet un avis technique sur les projets qui lui sont soumis par le FNDR. Il est composé de 10 experts dont 5 fournis par les OP et 5 par l'Etat (ministères). Lors de la réunion du Comité de Pilotage du 18 Février 2004 ont émis l'idée que ces experts soient rémunérés pour ce travail qu'ils vont effectuer pour le compte du FNDR. Le Consultant pense que ce serait une source de motivation pour assurer un travail de qualité ; Il est nécessaire alors que les organes de décision du Fonds statuent sur cette question et les règles soient clairement fixées dans le manuel des procédures, par exemple une indemnité forfaitaire par dossier étudié ou par session.

Organigramme 2 :

Il y a 1 seul chargé de programmes ; le Directeur Exécutif peut prendre en charge une partie de la programmation.

Le poste de Contrôleur de gestion est supprimé. On met en place un système de suivi-évaluation assuré par un cadre spécialisé dans ce domaine.

Dans un souci d'allégement de la structure on peut aussi envisager de sous traiter une bonne partie de ces fonctions.

Rappelons que l'objet social du FNDR est de financer les activités de conseil agricole et rural, la recherche agricole et agroalimentaire, le renforcement des capacités des organisations de producteurs. Selon un des quatre principes de base du PSAOP rappelés à la fin de la deuxième partie, les demandes de financement doivent partir de la base.

Au niveau de la Communauté Rurale, les Organisations de Producteurs (OP), assistées éventuellement les services agricoles (les agents représentants la Direction Régionale de Développement Rural, de l'ANCAR, des Centres d'Expansion Rurale Polyvalente) s'érigent en un Cadre Local de Concertation des Organisations de Producteurs, CLCOP. Le CLCOP est assisté par les services techniques évoluant en son sein mais aussi par l'Agence d'Exécution Technique choisie par le PSAOP. Le CLCOP commence par établir un diagnostic participatif de la Communauté Rurale, en dressant l'état de ses ressources agricoles, ses forces, ses faiblesses. Cet état des lieux permet de dresser les priorités et de sélectionner une liste de projets dans le cadre du Plan Local de Développement (PLD) pour la Communauté Rurale.

Le même processus est mis en œuvre au niveau de la région. Un Cadre Régional de Concertation Régionale (CRCR) réunit les diverses fédérations et unions régionales des Organisations de producteurs et effectue la même démarche.

Nous proposons que le FNDR puise dans ces projets à financer pour les domaines qui l'intéressent.

Les orientations générales sont décidées par le conseil d'administration du FNDR sur la base d'études de réflexions stratégiques et à partir des divers instruments de politiques agricoles de l'Etat : la Loi d'Orientation agricole, le Programme National de Développement Agricole (PNDA), les accords signés avec les bailleurs de fonds et les propres réflexions des OP et fédérations.

Sur la base des orientations et des projets issus des CLCOP et CRCR, la Direction Exécutive du FNDR, aidée par le Comité Technique d'Etudes élabore un programme d'activités. Le coût de ce programme est alors évalué et comparé aux ressources budgétaires attendues **en tenant compte de la réserve de 20%**. Des arbitrages éventuels sont alors effectués pour tenir compte de la contrainte budgétaire ce qui donne naissance au programme révisé qui sera soumis à la sanction du conseil d'administration.

Après approbation de ce programme révisé, par le conseil d'administration les projets sont mis en compétition autant que possible entre les structures et institutions qui peuvent les exécuter. Un manuel de procédure fixera clairement les procédures à suivre et les critères de sélection des projets. A l'instar du FNRAA on cherchera à favoriser le rapproche des équipes de différentes institutions tout en suscitant une saine compétition.

3.4.2 RELATIONS ENTRE LE FNDR ET LES INSTITUTIONS CONNEXES COMME LE FNRAA

Le FNDR est un organisme de financement. Il est alimenté par des contributeurs (les producteurs, l'Etat, les Collectivités locales, le secteur privé) pour financer des activités dans le secteur agricole. Il est important de bien noter que le FNDR ne mène pas les activités de recherche, de conseil, de renforcement des capacités des OP. Il les « externalise » si l'on peut dire. Il est donc en relation avec les organismes apparentés comme le FNRAA et avec les institutions qui mènent les activités qu'il finance : ISRA, ANCAR, ITA, cabinets d'expertises, ONG, Fondations, etc.....

Si l'on examine le problème du point de vue fonctionnel on voit que le FNDR et le FNRAA ont comme champ d'action commun la recherche agricole et agro alimentaire. Ils ont aussi les mêmes « actionnaires » ou membres : les OP, l'Etat, le secteur privé.

Nous proposons que les critères de sélection et de financement soient harmonisés et que le FNDR soit un des bailleurs du FNRAA, ce qui permet à ce dernier de diversifier ses sources de financement, condition de passage à la deuxième phase. Donc tous les projets de recherche du FNDR seront « sous-traités » au FNRAA. Le FNRAA dispose déjà d'une expérience de quelques années avec des procédures et des orientations en adéquation avec le SNRAA (Système National de Recherche Agricole et Agro Alimentaire) qui le cadre de concertation pour harmoniser la recherche dans ce domaine.

La création du FNDR permettra d'augmenter le volume de financement du FNRAA car avec un budget de l'ordre de 750 millions par an les ambitions du FNRAA ne peuvent qu'être modestes devant l'importance des problèmes de recherche. En outre l'avantage du financement du FNDR est d'être réputé pérenne et internalisé en grande partie à terme.

Pour le conseil agricole l'ANCAR sera directement financée par le FNDR. Cependant si l'on tient compte des principes directeurs du PSAOP et de la nécessité d'instaurer la concurrence et la contractualisation de ces services, le FNDR pourra aussi financer des organismes privés, des Organisations de Producteurs, des ONG, etc... Le manuel des procédures devra établir des règles et des critères précis pour que ces principes soient respectés dans l'esprit et la lettre.

L'ASPRODEB et des organismes similaires publics ou privés pourront jouer ce rôle d'agence d'exécution pour le volt renforcement des capacités pour le FNDR.

D'une façon générale, la création du FNDR permettra de matérialiser le principe, maintenant admis dans beaucoup de pays, que le financement des services agricoles et l'exécution des ces services doivent être séparés pour accroître la transparence et l'efficacité.

Dans tous les cas le FNDR ne devra pas financer les charges de fonctionnement de la structure qui exécute le projet. Seuls les coûts directs et une marge raisonnable doivent être financés. Il est donc indispensable que toutes les structures d'exécutions se dotent d'un système de comptabilité analytique performante.

Un délai probatoire d'un à deux ans peut être laissé à chaque structure pour mettre en place une comptabilité analytique, une des conditions nécessaire d'éligibilité au financement du FNDR.

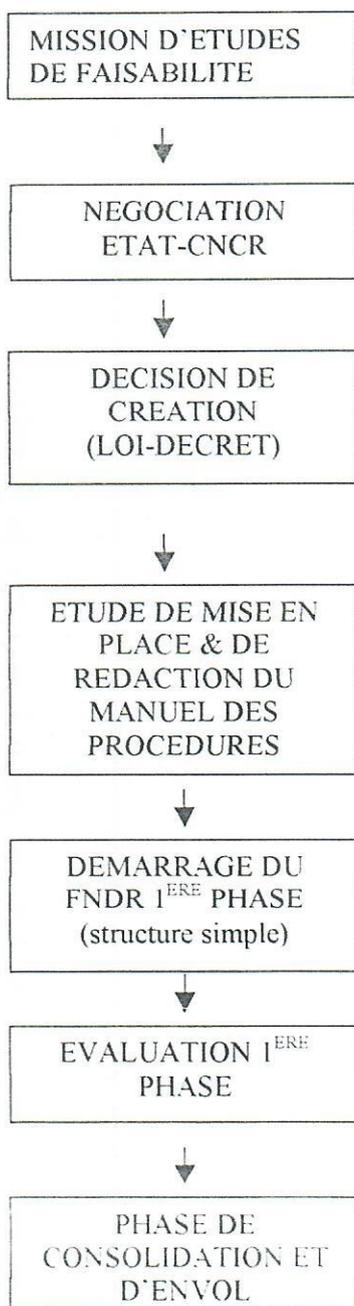
Les principaux critères qui devront être pris en compte dans la sélection des projets qui seront déclaré éligibles au financement sont présentés ci-dessous :

1. correspondance avec les domaines d'activités ciblés par le FNDR
2. demande formulée par les producteurs ou les agro-industries
3. l'apport propre ne peut être inférieur à 5% du financement demandé (le conseil pourra relever ce niveau n l'absence de prélèvements sur les producteurs)
4. l'offre de service, pour la réalisation de l'activité par une agence d'exécution (cabinet, consultant et autre structures...) doit recevoir auparavant la sanction positive d'un comité de sélection d'appel d'offre où trois candidatures au moins ont été examinées.
5. l'offre de service doit être approuvée par l'instance juridique représentant la filière
6. la demande de financement doit être accompagnée par le compte rendu du dépouillement des appels d'offres
7. sont éligibles comme agence d'exécution des programmes d'activités, toute organisation publique ou privée détenant une expertise et ayant un statut qui permet de répondre aux appels d'offres.

4. QUATRIÈME PARTIE : PROPOSITION DE MONTAGE ET DE FINANCEMENT DU FNDR

4.1. LES DIFFÉRENTES ÉTAPES POUR CRÉER LE FNDR

La réalisation du FNDR peut suivre les étapes indiquées par le schéma ci-après :



On peut considérer que la première étape constituée par la mission de faisabilité sera terminée en Février 2004. Elle fournit au CNCR les arguments qu'il va verser dans son dossier pour négocier avec l'Etat. Cette négociation portera principalement sur la mise à disposition des ressources issues des prélèvements et sur le niveau de pouvoir des OP au sein du FNDR. Quand la décision effective sera prise de réaliser le FNDR, il sera nécessaire de procéder sur la base des choix d'orientation arrêtés, à une étude de mise en place pratique qui pourra être couplée avec la rédaction du manuel des procédures. Ensuite comme indiqué ci-après le FNDR va démarrer avec une structure simple qui pourra évoluer vers une structure plus élaborée dans la dernière étape de consolidation et d'envol. Une période de 5 ans paraît raisonnable pour atteindre la structure cible et un rythme de croisière.

4.2. ASPECTS JURIDIQUES DU FNDR : PROJET DE STATUTS, PROJET DE CONVENTION AVEC L'ETAT, REGLEMENT INTERIEUR

L'étude juridique est présentée dans l'annexe 4 du présent rapport. Elle comprend les documents suivants, qui après avoir été approuvés par les intéressés permettront d'accélérer les modalités de création du Fonds :

- le projet de statuts
- une liste de documents administratifs types : liste des membres fondateurs, PV de l'Assemblée Générale Constitutive, demande de reconnaissance adressée au Ministère de l'Intérieur
- un projet de convention avec l'Etat du Sénégal
- un projet de règlement intérieur

Un projet de décret définissant les modalités de recouvrement des contributions des filières agricoles à l'examen des services du Ministère de l'Economie et des Finances à la demande du Comité de Pilotage. Cet examen préalable permettra de voir les problèmes éventuels que pourrait poser ce texte par rapport aux lois fiscales en vigueur.

Il faut préciser, par rapport aux propositions qui avaient été faites dans le rapport d'avancement que le statut coopératif est abandonné compte tenu des incertitudes quant au maintien des dispositions de la loi de 1983 sur les coopératives. De plus quelques ateliers filières avaient émis des réserves sur ce statut qui présentait le risque d'une prise de contrôle du fonds par des personnes non directement concernées.

De ce fait, il est proposé d'adopter le statut d'association d'utilité publique dont le projet de texte figure dans le chapitre 1^{er} de l'annexe 4.

Il faut préciser que les chiffres ou fourchettes de chiffres qui sont présentés pour la répartition des voix entre les différents collèges de même qu'en ce qui concerne le nombre de membres, ne sont donnés qu'à titre indicatif. Tous ces aspects devant faire l'objet de négociations entre les parties prenantes durant la phase de montage.

4.3. PROPOSITION D'UN SCHEMA DE FINANCEMENT DU FNDR

Lors des ateliers filières, les OP, qui semblent déjà s'être appropriés le FNDR, ont exprimé la volonté de participer financièrement aux ressources du Fonds pour prendre part de manière effective aux prises de décisions au sein du FNDR. Mais, comme cela a déjà été indiqué, elles demandent que dans un premier même temps, l'Etat reverse une partie des prélèvements opérés sur le secteur.

Le Comité de pilotage du 18 Février 2004 a demandé que soit considérée la participation financière des producteurs dès la première année. Cette participation doit être progressive et celle de l'Etat dégressive (hors financements relatifs aux projets transférés au FNDR).

Il est donc nécessaire que les différentes étapes de création du FNDR prennent en compte ces deux considérations dans la mise en place et la répartition des ressources du Fonds.

Une première solution consisterait à démarrer avec les ressources provenant du reversement par l'Etat de tous les prélèvements effectués sur les produits primaires et ayant une affectation précise : Fonds National Forestier, Caisse d'encouragement à la pêche et le Fonds pastoral à l'importation et à l'exportation. Ensuite sur la base des résultats visibles du FNDR et selon le niveau de performance atteint dans le financement des programmes, on passerait à une étape de contribution des OP aux ressources du FNDR.

Cependant nous savons que les réformes en cours ont tendance à limiter les comptes spéciaux du Trésor et certaines affectations de recettes. Cette solution a été donc abandonnée.

C'est pourquoi une deuxième solution consisterait à prévoir une négociation Etat / CNCR qui porterait sur le transfert progressif au profit du FNDR de certaines activités en matière de conseil agricole, de recherche et d'appui aux OP. Ce transfert d'activités s'accompagnerait naturellement du transfert des financements correspondants. Il faut préciser que pour l'Etat ce processus ne se traduira pas par un coût supplémentaire puisque les activités concernées ne seront plus de la responsabilité de la puissance publique.

Dans cet esprit, le transfert du conseil agricole est l'exemple qui est le plus d'actualité puisque les producteurs doivent être prochainement majoritaires (51 %) dans le capital de l'ANCAR. Or cet organisme est actuellement pris en charge par l'Etat et les bailleurs de fonds. Dans ce cas le transfert de tout ou partie des financements correspondants pourrait être envisagé.

Parallèlement à ces transferts d'activités et de financement, la négociation entre les deux parties prenantes devra également porter sur le calendrier, le niveau et la progressivité de la participation des producteurs au co-financement du fonds.

Pour faciliter le recouvrement de la participation des Op nous proposons de la scinder en deux parties :

- une participation directe sous forme d'un nouveau prélèvement ou d'une cotisation au niveau de **chaque filière**
- une participation sous forme de quote- part dans chaque projet à supporter les bénéficiaires directs identifiables.

La participation directe des Organisations de Producteurs sous forme de cotisation ou de prélèvement ferait l'objet d'une convention entre le FNDR et le CNCR. Cette convention définirait le montant global pour les OP et que CNCR s'engagerait à recouvrer auprès des différentes filières. A son tour le CNCR négocierait avec chaque filière une convention fixant

le montant et les modalités de recouvrement de sa participation. Cette procédure nous paraît cohérente avec le mandat très fort que les OP ont donné au CNCR de défendre leurs intérêts au FNDR. L'idéal serait que ces cotisations ou prélèvements soient recouverts par les filières elles mêmes et reversées au FNDR. Mais il ne faut pas exclure la voie réglementaire dès lors qu'il y a un consensus ; c'est une pratique courante dans le fonctionnement des interprofessions : la cotisation fixée par l'interprofession est généralement homologuée par l'Etat et un arrêté ministériel le rend obligatoire pour les producteurs. C'est pourquoi nous proposons un projet de décret dans le premier rapport provisoire mais peut être un simple arrêté ministériel suffira.

La deuxième partie de la participation des Producteurs est la traduction d'un des principes directeurs du PSAOP, à savoir que les bénéficiaires du service agricole financé par le FNDR doivent prendre en charge tout ou partie du coût de ce service. Nous proposons que cette **quote-part soit fixée à 10% du coût du projet. Elle est supportée par les bénéficiaires directs identifiables du projet.** Elle peut être étalée sur la durée du projet ou exigible au début de la mise en œuvre du projet comme condition préalable. Dans certains cas cette participation peut être en nature (exemple la fourniture de prestations ou de la main d'œuvre). On verra dans le tableau de financement donné ci-dessous à titre indicatif que la quote part est plus importante, ce qui permet de fixer des niveaux de cotisations assez bas.

Cette proposition pourrait, si elle fait ses preuves, être étendue aux Collectivités locales et au secteur privé.

Au final, la négociation devrait aboutir pour ce qui concerne les ressources futures du FNDR par un tableau, selon le modèle ci-dessous, présentant pour chaque année la répartition des financements. Le financement total pour chaque année correspondant au budget qui devra être pris en compte par la Direction Exécutive du fonds pour arrêter le programme d'activités qui sera soumis au Conseil d'Administration. Il faut préciser que **les chiffres du tableau sont purement indicatifs** et n'augurent en rien du résultat des négociations futures. Dans l'élaboration du tableau il est tenu compte de la **réserve financière de 20%** (pour viabiliser le FNDR) ; en outre nous proposons que le coût de **fonctionnement du FNDR** et les éventuelles et expertises diverses qu'il sera amené à faire ne dépassent pas **3% des ressources**.

En milliards de FCFA	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Transferts financiers de l'Etat	4	5	7	7	6
Cotisations des producteurs*	0,5*	1*	1,5*	2*	3*
Cotisations des Collectivités Locales	0,3	0,5	1	1,5	2
Financement du secteur privé	0,1	0,2	0,5	0,5	1
TOTAL	4,9	6,7	10	11	18,5

*dont quote part bénéficiaires (OP) *0,380 *0,520 *0,736 *0,854 *0,931

5. CINQUIÈME PARTIE : PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1. La création du FNDR est en parfaite cohérence avec l'option de l'Etat de poursuivre le désengagement de certaines activités du secteur primaire et d'associer les Organisations de Producteurs à la définition et à la mise en œuvre de sa politique, en particulier pour la recherche, le conseil agricole et le renforcement des capacités. Le FNDR, organisme de financement spécifique pour ces trois domaines, sera un instrument pour cette coopération entre l'Etat, les producteurs, les Collectivités Locales et le secteur privé. Le FNDR comblera un vide qui risque d'être plus grand avec un désengagement plus poussé de l'Etat dans l'avenir (cf. expérience du PASA).

5.2. L'analyse rapide des investissements publics dans le secteur primaire montre que l'efficacité des dépenses publiques doit être améliorées de façon notable. Le terme d'investissement ne peut pas être appliqué rigoureusement à beaucoup de ces dépenses qu'il convient d'analyser pour dissocier les véritables investissements des dépenses de fonctionnement ou de subvention. Le niveau d'investissement dans le secteur est donc probablement très surestimé. C'est un des facteurs d'explication de la relative faiblesse de l'impact des investissements sur le PIB. Les distorsions des niveaux d'investissement entre les sous secteurs et entre les zones agro écologiques constituent le deuxième facteur. Malgré ses relatives faibles performances le secteur primaire auquel l'Etat a assigné le rôle de moteur de la croissance est le secteur où l'investissement est le plus utile socialement (60% de la population active et près d'un pauvre sur deux) et économiquement (il contribue au PIB autant que le secteur secondaire et les effets de la croissance y sont mieux répartis). En particulier les investissements dans la recherche et le conseil agricoles ainsi que la formation, en facilitant aux producteurs l'accéder aux technologies les mieux adaptées, permettent de traiter, dans le moyen et le long termes, les causes profondes de la pauvreté en milieu rural et de promouvoir un développement durable.

5.3. La participation des producteurs, le principe d'une utilisation partielle des prélèvements et le transfert progressif de certains projets au Fonds assurent la faisabilité et la viabilité financières du FNDR. Celles-ci sont confortées en plus par la participation des bénéficiaires directs identifiables des projets ainsi que celle des Collectivités Locales et du secteur privé dès la première année. Le fait de scinder la participation financière des OP permet de contourner les difficultés de recouvrer les cotisations. En effet, la participation directe (10%) des bénéficiaires de projets sera d'autant plus facilement versée par les bénéficiaires directs identifiables que le projet a des avantages visibles. La participation au niveau filière sera quant à elle faible pour le producteur donc supportable si toutes les filières la prennent en charge. L'instauration d'une réserve financière de 20% sur toutes les ressources va dans le même sens et permet d'éviter l'inadéquation structurelle entre les ressources et les emplois (souvent observée dans les structures similaires).

5.4. Le consensus de base entre les principales parties prenantes (Etat, OP, Collectivités Locales) a été réaffirmé tout au long de l'étude. Les producteurs ont adhéré avec enthousiasme à l'idée du FNDR. Le mandat sans ambages qu'ils ont donné au CNCR pour les représenter et les défendre en est une illustration et un facteur de succès. Les services de l'Etat n'ont montré aucune réticence particulière pour la création du FNDR qui peut être une opportunité d'une meilleure collaboration. Enfin les partenaires au développement que nous avons rencontrés apportent leur soutien au projet.

La faisabilité sociale du FNDR est donc avérée.

Le FNDR est par conséquent faisable techniquement, économiquement, financièrement et socialement.

RECOMMANDATIONS

1. Elargir le Comité de Pilotage de l'étude à certaines structures et qui seront impliquées dans la mise en œuvre de l'étude et l'ériger en comité de négociations pour la création du FNDR.
2. Mener une étude des dépenses publiques dans le secteur primaire pour distinguer les dépenses de fonctionnement, les subventions et les investissements. Le bien fondé de certaines dépenses doit être posé.
3. Réallouer les véritables investissements en veillant à rééquilibrer les dépenses selon les sous secteurs et les zones agro écologiques, avec l'objectif à moyen terme de 20% de taux d'investissements dans le secteur primaire
4. Transférer au FNDR, autant que possible, certains projets et leur financement qui relèvent du champ d'intervention du FNDR
5. Démarrer les négociations avant la fin de 2004
6. Veiller avec le CNCR à ce que la représentation des différentes filières et des différentes zones agro écologiques soit équilibrée dans les organes de décision et les programmes d'activités du FNDR
7. Elaborer les lettres de mission de base des institutions de services agricoles que l'Etat continuera de financer. La mise en place d'une comptabilité analytique performante et adaptée à l'activité devra faire partie des obligations de ces institutions.