



*Strengthening National Comprehensive
Agricultural Public Expenditure
in Sub-Saharan Africa*

www.worldbank.org/afr/agperprogram

MINISTERE DE L'AGRICULTURE
MINISTERE DES EAUX ET FORETS
MINISTERE DES RESSOURCES ANIMALES ET HALIEUTIQUES

REVUE DIAGNOSTIQUE DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR AGRICOLE EN COTE D'IVOIRE

Période 1999-2012

Ismaël Ouédraogo, Consultant international

Kama Berté, Consultant national

FINAL

Novembre 2014

Table of Contents

LISTE DES FIGURES	ii
LISTE DES TABLEAUX	iv
SIGLES ET ABREVIATIONS	v
RESUME EXECUTIF	vii
I. INTRODUCTION	1
Objectifs de la revue diagnostique des DPA	2
Méthodologie	2
II. CONTEXTE STRATEGIQUE DE LA REVUE DIAGNOSTIQUE	4
Contexte stratégique national	4
Stratégies sectorielles	6
Cadre institutionnel	8
III. CLASSIFICATION COFOG ET BASE DE DONNEES DES DPA	11
Classification COFOG du secteur agricole	11
Base de données des DPA	12
IV. NIVEAUX ET TENDANCES DES DPA	15
Part des dépenses publiques agricoles dans le budget national	15
Part des dépenses publiques agricoles dans le PIB et le PIBA	19
V. COMPOSITION FONCTIONNELLE ET ECONOMIQUE DES DPA	24
Allocation sous-sectorielle	24
Composition fonctionnelle par filière	25
Intrants agricoles, Recherche, vulgarisation et pistes rurales	30
Les Intrants	31
La Recherche agronomique	33
La Vulgarisation	36
Les pistes rurales	42
Allocation régionale des DPA	43
Composition économique des dépenses publiques agricoles	45

Composition économique des DPA par ministère	48
Composition économique des dépenses par filière	49
Composition économique par catégorie de biens publics et biens privés	50
VI. SOURCES DE FINANCEMENT	53
Sources de financement par ministère	55
Sources de financement par filière	56
Sources de financement par composition économique des DPA	57
VII. LES POINTS SAILLANTS DES DPA SUR LA PERIODE POST CRISE	60
Données SIGFIP	60
Composition des dépenses	60
Taux d'exécution	61
Part des trois ministères techniques	62
Les autres ministères du SIGFIP	64
Dépenses hors budget	64
Le financement des filières par le budget du SIGFIP	65
VIII. MISE EN PLACE, EXECUTION ET SUIVI DU BUDGET, 1999-2010	66
Mise en place du budget	66
Exécution du budget	70
IX. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	76
Conclusions	76
Niveaux et tendances des DPA	76
Composition des DPA	76
Sources de financement	78
Source de financement de la composition économique	78
Mise en place, exécution et suivi du budget	78
Base et collecte des données	79
Recommandations	80
Recommandations à l'adresse du SIGFiP	80

Recommandations aux ministères du secteur	81
Recommandations au Ministère de l'Economie et des finances	83
BIBLIOGRAPHIE	84
Secteur Agricole	84
Marchés Publics	84
Recherche agronomique	85
Intrants agricoles	85
ANNEXES	87
Annexe 1: TDR	87
Annexe 2 : BASE DE DONNEES SIGFIP	87
Annexe 3 : ETUDES THEMATIQUES	87

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Niveau moyen des DPA par rapport au budget national, 1999-2010 (%).....	3
Figure 2 : Tendances des DPA par ministère, 1999-2010 (milliards Cfa)	4
Figure 3 : Allocation moyenne des DPA par filière sur la période 1999-2010 (%)	5
Figure 4 : Allocation moyenne des DPA par région, 1999-2010 (%).....	6
Figure 5 : Composition des biens publics et biens privés par types de dépenses, 1999-2010 (% et milliards de CFA).	10
Figure 6 : Budget alloué et dépenses effectives des DPA, 1999-2010 (milliards CFA)	10
Figure 7 :Allocation moyenne des DPA avec hors-budget UE aux filières	11
Figure 8 :Types de dépenses selon les sources de financement, 1999-2010 (%) Source	11
Figure 9 : Evolution des DPA, 1999-2010.....	33
Figure 10 : Evolution DPA sans les hors-budget,1999-2010 (Milliards FCFA)	34
Figure 11 : Dépenses publiques agricoles par tête d’habitant rural, 1999-2010	38
Figure 12 : Parts des filières niveau du budget alloué et des dépenses effectives, 1999-2010.	42
Figure 13 : Taux de croissance des productions végétales, 1999-2010	44
Figure 14 : Taux de croissance des productions animales (%), 1999-2010.....	45
Figure 15 : Dépenses publiques en intrants (budget secteur agricole), 1999-2010 (%).....	47
Figure 16 : répartition des DPA entre sous secteurs (%)	54
Figure 17 : % PIBA des dépenses en vulgarisation.....	56
Figure 18 : Taux de croissance PIBA et DPA vulgarisation, 1999-2010 (%)	57
Figure 19 : Part des allocations régionales, 1999-2010	59
Figure 20 : Allocations régionales des transferts pour les départements et communes	60
Figure 21 : Composition économique des dépenses effectives sans hors-budget sur deux sous- périodes, 1999-2010 (milliards F CFA)	62
Figure 22 : Composition des dépenses effectives par ministère.....	63
Figure 23 : Composition économique comparée des biens publics et biens privés, 1999-2010 (milliards F CFA).....	67
Figure 24 : Le trésor en financement du budget alloué et des PEC, 1999-2010 (milliards FCFA)	69
Figure 25 : Sources des DPA avec hors-budget, 1999-2010	70
Figure 26 : Source de financement des ministères clés	71
Figure 27 : Sources de financement des filières, y compris l’UE.....	72
Figure 28 : Sources de financement par types de dépenses effectives des ministères clés, 1999- 2010 (milliards FCFA)	73
Figure 29 : Type de dépense par source de financement des ministères clés, 1999-2010...	74
Figure 30 : Composition des budgets actuels des 3 ministères techniques (%).....	76
Figure 31 : Composition des prises en charge des 3 ministères techniques (%)	76
Figure 32 : Taux d’exécution budgétaire des ministères techniques.....	77
Figure 33 : Part des 3 Ministères dans le budget national (%).....	78
Figure 34 : Répartition des contributions hors budget aux DPA sur la période 2008-2012.	72
Figure 35 : Amélioration du taux d’exécution budgétaire au niveau des sources de financement	87

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Taux moyen d'exécution budgétaire, 1999-2010 (%).....	12
Tableau 2 : Taux moyen d'exécution budgétaire, 2011-2013 (%).....	13
Tableau 3 : DPA effectives, classification COFOG NEPAD (sans pistes rurales), 1999-2010 (en milliards de FCFA).....	30
Tableau 4 : Dépenses hors-budget selon la nomenclature du COFOG (milliards FCFA)	32
Tableau 5 : Parts des dépenses publiques agricoles dans le PIB et le PIBA, 1999-2010.....	34
Tableau 6 : Comparaison internationale des dépenses publiques agricoles.....	35
Tableau 7 : Comparaison internationale de l'indice d'orientation agricole,.....	36
Tableau 8 : Dépenses effectives par ministère, 1999-2010 (Milliards F CFA).....	39
Tableau 9 : Parts moyennes allouées aux filières du budget actuel et des dépenses effectives, 1999-2010	41
Tableau 10 : Allocations aux filières par les DPA avec hors budget de l'UE, 1999-2010 (milliards FCFA).....	43
Tableau 11 : Répartition et tendance des dépenses publiques pour la recherche dans les 4 ministères (MINAGRI, MIRAH, MINEF, MESRS), 1999-2010 (Milliards F CFA)	49
Tableau 12 : Evolution des DPA en Vulgarisation (formation, déconcentration administrative, programmes et projets), 1999 – 2010 (F CFA).....	52
Tableau 13 : DPA en vulgarisation (avec et sans les financements hors budgets), 1999-2010, (F CFA)	55
Tableau 14 : Autres sources de financement (Milliards)	58
Tableau 15 : DAP sans hors-budget par type de dépenses, 1999-2010 (milliards FCFA).....	61
Tableau 16 : Composition économique des DPA avec répartition hypothétiques des dépenses.63	
Tableau 17 : Composition économique des allocations aux filières, 1999-2010 (montants en milliards FCFA).....	64
Tableau 18 : Catégorisation des biens publics et privés.....	65
Tableau 19 : Sources de financement des DPA sans hors-budget (milliards FCFA), 1999-	68
Tableau 20 : Contribution attendue des dons et emprunts au niveau du budget alloué des DPA, 1999-2010	70
Tableau 21 : Les autres ministères (Milliards F CFA).....	79
Tableau 22 : financement des partenaires hors budget (F CFA)	64
Tableau 23 : Hors budget (Millions F CFA).....	79
Tableau 24 : Critère de MAPUTO, 2008-2012.....	80
Tableau 25 : DPA des filières (milliards F CFA)	80
Tableau 26 : Dates et délais (jours) de mise en place du budget, 2000 – 2011.....	84
Tableau 27 : Taux d'exécution budgétaire des DPA, 1999-2010	85
Tableau 28 : Taux d'exécution budgétaire des DPA des 3 ministères techniques, 2011-2013	86
Tableau 29 : Taux d'exécution budgétaire par ministère	88
Tableau 30 8 : Nombre et pourcentage des engagements traités dans les normes de temps	89

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACP	Afrique, Pacifique, Caraïbes
AIPH	Association interprofessionnelle du palmier à huile
ANADER	Agence Nationale d'Appui au développement rural
ANOPACI	Association nationale des organisations professionnelles agricoles
APROMAC	Association des professionnels du caoutchouc naturel de Côte d'Ivoire
c.à.d.	C'est-à-dire
CDMT	Cadre des dépenses à moyen-terme
CF	Contrôleur financier
COFOG	Classification of the Fonctions of Government (Classification des fonctions des administrations publiques)
CV	Coefficient de variation
DAAF	Direction des affaires administratives et financières
DGBF	Direction générale du budget et des finances
DGE	Direction générale de l'économie
DPA	Dépenses publiques agricoles
DSRP	Document de stratégies pour la réduction de la pauvreté
ECOWAP	West African Economic Community Agricultural Policy (Politique agricole de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest)
FAO	Food and Agriculture Organisation
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
FIMR	Fonds d'investissement en milieu rural
FIRCA	Fonds interprofessionnel pour la recherche et le conseil agricole
FMI	Fonds monétaire international
INS	Institut national de la statistique
INTERCOTON	Association Interprofessionnelle de la filière Coton
IPRAVI	Inter Profession Avicole Ivoirienne
LCCI	La Compagnie Cotonnière Ivoirienne
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MIE	Ministère des infrastructures Economiques
MINAGRI	Ministère de l'agriculture
MINEF	Ministère des eaux-et-forêts
MIRAH	Ministère des ressources animales et halieutiques
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)
OCAB	Organisation centrales des producteurs-exportateurs d'ananas et de banane
OMD	Objectifs de développement du millénaire
ONDR	Office national de développement de la riziculture
ONG	Organisation non-gouvernementale
OPA	Organisations professionnelles agricoles
PaD	Partenaires au développement
PDDA	Plan directeur de développement agricole
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique

PEMFAR	Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (Revue de la Gestion et du Système des Finances Publiques)
PIB	Produit intérieur brut
PIBA	Produit intérieur brut agricole
PIP	Plan d'investissement public
PNIA	Programme national d'investissement agricole
PNR	Programme national riz
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
SIGFiP	Système intégré de gestion des finances publiques
SODEFOR	Société de développement des forêts
TCAM	Taux de croissance annuel moyen
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

RESUME EXECUTIF

Introduction

La Revue diagnostique de base des dépenses publiques dans le secteur agricole de Côte d'Ivoire s'inscrit dans le cadre de l'assistance de la Banque mondiale à la Côte d'Ivoire, à travers le programme de « Renforcement des systèmes nationaux des dépenses agricoles publiques en Afrique sub-saharienne » de la Banque mondiale. Ce programme, supporté par la Fondation Bill and Melinda Gates a été développé pour supporter la mise en œuvre du PDDAA (Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique) dans le contexte de la résolution des chefs d'Etat africains prise à Maputo en 2003 d'allouer au moins 10% de leurs ressources nationales à l'agriculture afin d'atteindre une croissance agricole d'au moins 6 % par an. Il encourage les gouvernements et les partenaires au développement (PaD) à cibler les dépenses publiques du secteur de l'agriculture comme le moyen le plus efficace pour stimuler la croissance dans le secteur et, par là également, réduire la faim et la pauvreté.

Cette revue diagnostique de base, à partir de données empiriques, est le fondement pour une série éventuelle d'études plus approfondies et de la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme.

Les objectifs de cette revue sont les suivants :

1. procéder à un examen détaillé des dépenses publiques de base dans l'ensemble du secteur agricole en Côte d'Ivoire ;
2. formuler des recommandations fondées sur les données d'observation en vue d'améliorer l'efficacité et l'équité des dépenses publiques ;
3. renforcer les capacités des cadres concernés pour procéder ultérieurement à des examens des dépenses publiques grâce au développement de base de données et à la coopération avec les équipes correspondantes.

Le secteur agricole est ici défini selon la classification du COFOG (Classification des fonctions des administrations publiques) du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). Le secteur agricole comprend l'agriculture au sens élargi (productions végétales et animales), la sylviculture, et la chasse et la pêche. La classification COFOG exclut certaines activités des ministères-clé du secteur (dont notamment les pistes rurales), mais inclut les activités d'autres ministères dont certaines missions supportent le secteur (recherche et commerce) et les dépenses

hors-budget. L'étude porte sur 12 ans (1999-2010).

Deux consultants ont été commis pour assister une équipe technique ivoirienne formée de représentants des ministères concernés par le secteur agricole et ceux des filières. Deux consultants juniors ont aidé à la collecte de données. Le MINAGRI assurait la coordination de l'équipe technique, ainsi que de toute l'étude.

Contexte

L'étude initiale, de manière fortuite, couvre la période 1999-2010 de la crise socio-politique, sans précédent en Côte d'Ivoire, qui s'est achevée en mai 2011. Une étude sommaire de la période 2011-2012 a été sollicitée par le Gouvernement a été intégré dans l'analyse par la suite.

L'économie ivoirienne qui avait connu une croissance exemplaire de 1960 à 1980, à partir du développement des filières agro-industrielles d'exportation (café, cacao, banane, bois), a rencontré des difficultés depuis 1980 : le produit intérieur brut par habitant, qui avait doublé de 1960 à 1980, a considérablement décliné pour se retrouver en 2011 à un niveau inférieur à celui de 1960 ; l'Etat s'est désengagé de la production économique en privatisant les filières ; l'investissement public dans le secteur a considérablement décliné.

Les stratégies mises en place pendant la période couverte avaient ainsi pour objectifs d'accroître la productivité agricole, de promouvoir la diversification du secteur et de renforcer les capacités des organisations paysannes.

Base de données

La base de données établie conformément aux termes de référence provient de quatre sources : (i) les données du Ministère de l'économie et des finances, à travers le SIGFiP (Système intégré de gestion des finances publiques), (ii) les dépenses hors-budget ; (iii) les statistiques nationales ; et (iv) les statistiques internationales.

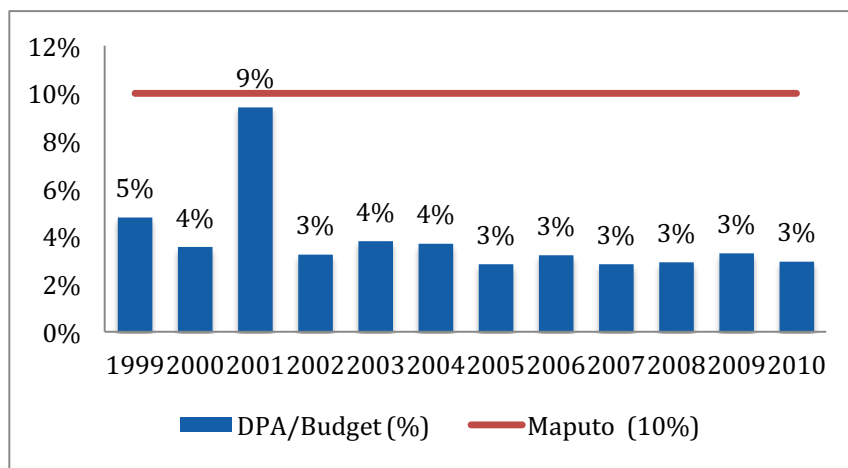
La base de données SIGFiP, la plus fiable, est constituée de huit (8) séries de données constituées des dépenses de quatre groupes et de deux catégories. Les groupes sont distingués par ministères, régions, filières et biens publics/bien privés alors que les catégories contiennent les sources de financement et les types de dépenses. Chaque série couvre aussi bien le budget alloué, ou actuel, que les prises en charge (PEC), ou dépenses effectives.

Niveaux et tendances

L'analyse des niveaux des dépenses publiques agricoles (DPA) nous informe sur la priorité que l'Etat avait donnée au secteur agricole, et la position que la Côte d'Ivoire avait établie dans ce domaine, comparée avec celle d'autres pays sur des périodes similaires.

La Côte d'Ivoire a consacré seulement en moyenne (51,97 milliards CFA), soit 4% de ses ressources nationales à l'agriculture sur la période 1999-2010, loin des 10% de l'accord de Maputo (Figure 1). Le critère de Maputo s'est en fait révélé très difficile à remplir : depuis 2003, seuls sept pays africains l'ont atteint ou dépassé : Burkina Faso, Ethiopie, Guinée-Conakry, Malawi, Mali, Niger et Sénégal. L'exclusion de certaines dépenses telles que les pistes rurales dans le COFOG contribue à rendre l'atteinte de ce résultat encore plus ardu.

Figure 1 : Niveau moyen des DPA par rapport au budget national, 1999-2010 (%)



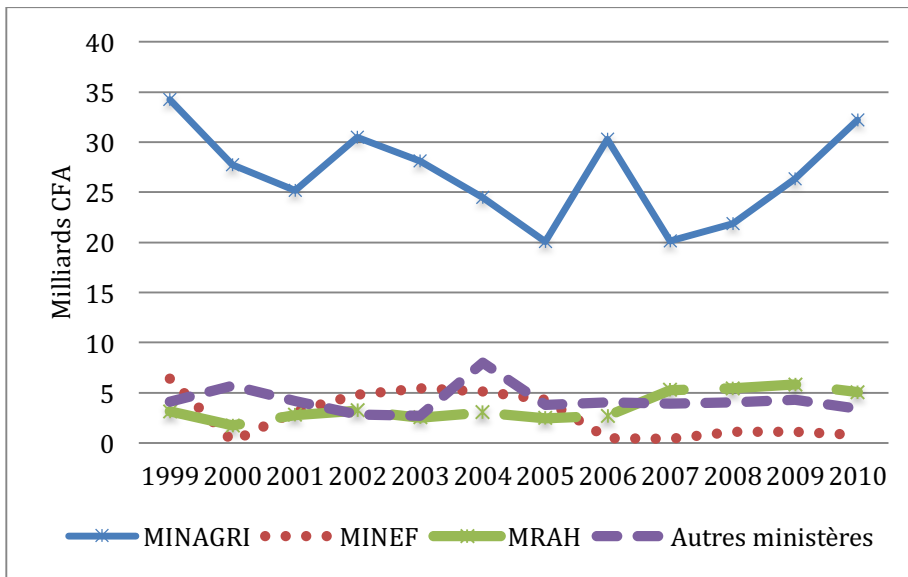
Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Les dépenses hors-budget jouent un rôle important (28 % des DPA totales) dans l'atteinte du critère de Maputo. Cependant leur estimation est difficile et l'étude reconnaît que non seulement ces données ne sont pas aussi fiables que celles du SIGFiP, mais qu'elles sont aussi incomplètes : l'Union européenne et la FAO sont les seuls partenaires au développement avec ce type de dépenses qui ont fourni des informations pour la période 1999-2010. (Le pic de 2001 provient des montants importants de la contribution de l'Union européenne au STABEX café/cacao. Leur prise en compte introduit un biais dans les tendances, mais les ignorer aurait autant introduit de l'arbitraire.) L'amélioration de la connaissance des données hors-budget est indispensable pour la planification du support du secteur.

L'évolution des dépenses du ministère dominant, le MINAGRI (Figure 2), suggère une détérioration importante des DPA de 1999 à 2005 (taux de croissance annuel moyen de

- 9%) et une lente amélioration à partir de 2006 jusqu'en 2010 (croissance de 2%). La première sous-période avait été marquée par le coup d'Etat de 1999, suivi des élections contestées de 2000 et de la rébellion armée de 2002. Les bailleurs de fonds avaient pendant un temps suspendu leur support au pays entre 2002 et 2006.

Figure 2 : Tendances des DPA par ministère, 1999-2010 (milliards Cfa)



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

On retient que le secteur agricole n'avait pas la priorité de l'Etat en 1999-2010, compte tenu : (i) des niveaux et tendances des dépenses publiques agricoles ; (ii) de leur part dans le budget national, le PIB (produit intérieur brut) national et le PIBA (produit intérieur brut agricole) ; (iii) de leur faible niveau; (iv) de la très faible répartition des DPA constantes sur la population rurale (4 200 F CFA/habitant/an) ; (v) et de leur comparaison internationale avec les autres pays.

Composition fonctionnelle

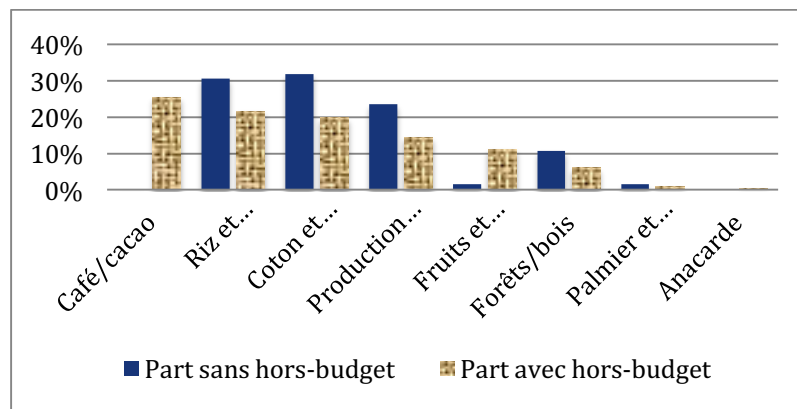
L'analyse de la composition des DPA examine les priorités au sein même du secteur agricole, c.à.d. l'efficacité allocative des DPA. La question posée est la suivante : à travers ses allocations budgétaires, quelles priorités l'Etat a-t-il implicitement assignées : aux différents ministères, aux principales filières, aux régions du pays et à la création de biens publics par rapport aux biens privés ? La qualité des dépenses effectives apparaît dans l'examen des types de dépenses (salaires, hors salaires) qui sous-tendent ces priorités.

Par rapport aux autres ministères, le MINAGRI dominait largement les dépenses publiques agricoles le long de la période, avec en moyenne une part de 72 % dans les

DPA budgétisées (c.-à-d., données SIGFIP sans hors-budget). Cette importance était en fait bien plus grande si on tient compte des dépenses hors-budget, dont le support est presque exclusivement donné aux productions végétales. Cette importance semble excessive compte tenu de l'objectif de diversification du secteur agricole, bien que les conditions écologiques soient bien plus favorables aux productions végétales qu'aux productions animales et aquacoles en Côte d'Ivoire.

Les allocations des dépenses agricoles totales aux filières des trois ministères clés du secteur ont représenté au total 172 milliards de F CFA (dont 99,47 milliards budgétisés et 72,23 milliards hors-budget) au cours de la période, soit 28 % des DPA totales avec hors-budget. Les dépenses hors-budget ont très largement affecté l'ordre des priorités données aux filières. Ainsi les priorités agro-industrielles ont dominé ces allocations aux dépens des cultures vivrières qui au niveau des DPA budgétisées étaient en deuxième priorité par rapport au coton que l'Etat s'était senti obligé de supporter vigoureusement parce que la filière était sinistrée (Figure 3). Encore une fois, on voit l'importance de considérer les dépenses hors-budget dans les allocations budgétaires.

Figure 3 : Allocation moyenne des DPA effectives par filière sur la période 1999-2010 (%)



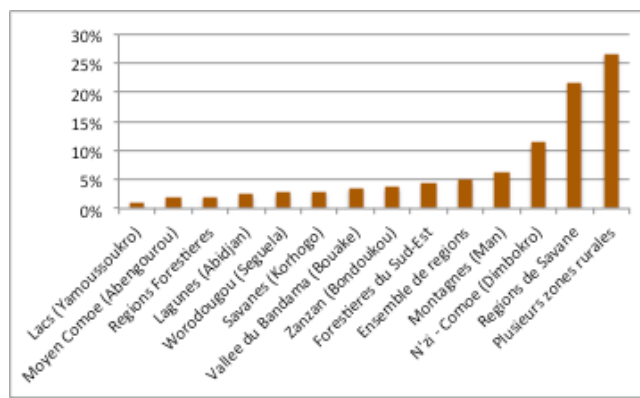
Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

La performance des filières n'était cependant pas en accord avec ces niveaux de dépenses au cours de la période étudiée. Les productions les plus performantes ont été l'anacarde (21 % de taux de croissance), suivie de la papaye (11 %) et de l'hévéa (7 %). Les cultures les moins performantes ont été la banane (-2 %), le coton (-5 %), le café (-10 %) et l'ananas (-13 %). L'anacarde, pour laquelle la Côte d'Ivoire est le premier producteur africain, et la papaye ont cependant été négligés dans les dépenses publiques (Figure 3).

Les allocations régionales budgétisées (provenant des ministères supportant le

secteur agricole) ont atteint au total 126,9 milliards de FCFA, représentant 28,7 % des DPA effectives totales sans les dépenses hors-budget. Ce montant exclut aussi les « opérations d'intérêt national », représentant tout ce qui ne peut pas être attribuable à une région et les représentations. La région des Savanes, longtemps considérée comme délaissée, avait reçu relativement plus de ressources (25 % des dépenses si on considère la région géographique plutôt que la région administrative plus restreinte), suivie de la région Nzi-Comoé (11 %) au Centre et des Montagnes (6 %) à l'Ouest (Figure 4). Les activités financées dans ces régions ne peuvent malheureusement pas être identifiées à travers les données du SIGFiP.

Figure 4 : Allocation moyenne des DPA par région, 1999-2010 (%)



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Les transferts de capitaux aux départements et aux communes en support à la décentralisation par les ministères du secteur (surtout le MINAGRI) ont été budgétés à partir de 2003. Ils ont été modestes (5,7 milliards, soit 4 % des allocations régionales totales), mais ils sont appelés à croître avec la nouvelle politique de décentralisation annoncée en 2011 (30 régions et deux districts autonomes en remplacement des 19 régions). La part la plus importante est allée à la région des Lacs (qui abrite la capitale, Yamoussoukro, avec la région de Nzi-Comoé avant celle des Lagunes, qui contient Abidjan. Il n'existe malheureusement pas de suivi, ni du SIGFiP ni des ministères, pour déterminer à quoi ont servi ces transferts.

Composition économique des DPA

La question relative à quoi ont servi les dépenses publiques agricoles est d'une importance capitale dans l'évaluation de la qualité de ces dépenses. Il s'agit d'analyser l'équilibre entre dépenses en investissement et les coûts récurrents (salaires et hors-salaires).

Les dépenses publiques agricoles budgétées ont surtout servi (pour 80 %) à couvrir les coûts récurrents (salaires et hors-salaires) en moyenne sur la période. La part des

salaires était de 48 %, celle des hors-salaires de 32 % alors que les investissements représentaient en moyenne 20%. Si on se réfère au budget alloué, les intentions (non suivies d'effet en ces temps de crise) semblaient plutôt d'établir un meilleur équilibre, avec la part la plus importante allant aux investissements (36 %), suivie des hors-salaires (33 %) et devant les salaires (31 %). Notons qu'on assimile les dépenses hors-budget aux investissements.

Le schéma s'inverse quand on analyse la composition économique des DPA allouées aux filières. De manière générale, il n'est pas du bon usage des ressources publiques de supporter d'avantage les salaires que les investissements pour le développement des filières desquelles s'est considérablement désengagée depuis 1989-90. L'examen des données indique qu'en moyenne la part des salaires a été de 16 %, la moitié de celle des investissements (33 %). Cependant, avec des dépenses hors-salaire plus importantes que les deux autres catégories réunies, les coûts récurrents des allocations aux filières étaient de plus des trois-quarts des DPA budgétées. En considérant les dépenses hors-budget, la part des salaires aurait été encore beaucoup plus faible, mais celles de l'hors-salaire et des investissements auraient été malaisées à distinguer.

La recherche, la vulgarisation, les intrants et les pistes rurales sont des facteurs limitants de la croissance agricole. Les pistes rurales sont exclues du COFOG du NEPAD, mais elles sont indispensables pour la mise à marché des produits agricoles et la distribution des intrants, et méritent une attention particulière. La recherche, la vulgarisation et les pistes rurales sont des biens publics dont la production est en principe dévolue à l'Etat, mais que le secteur privé peut aussi satisfaire en partenariat avec l'Etat. Les intrants, quant à eux, sont des biens privés, mais l'Etat peut être amené à les subventionner dans des circonstances spécifiques.

Les subventions aux intrants représentent 9 % des DPA sans hors-budget du secteur sur la période 1999-2010. La quasi-totalité (environ 98 %) de ces subventions a servi à financer des intrants pour les filières végétales—principalement les pesticides (68 % des subventions), essentiellement pour la protection des cultures du coton et du cacao, et ensuite les semences de vivriers (29 %). Les intrants des productions animales (vaccins et produits pharmaceutiques animaux) ont reçu juste environ 2 % de ces subventions.

Le niveau d'utilisation des intrants reste encore largement en deçà du besoin potentiel du pays. Les contraintes d'accès aux intrants restent essentiellement financières, quand bien même la maîtrise technique de l'utilisation n'est pas à négliger. L'appui à l'organisation des filières devrait conduire à terme à une prise en charge totale ou partielle des intrants par les filières elles-mêmes.

Les dépenses publiques totales pour la recherche sur la période ont été de 60,12 milliards F CFA (couverts à 83 % par le trésor), soit l'équivalent de 10,7 % des dépenses du MINAGRI ; 8 % des DPA sans les hors budget ; 0,43 % de la dépense nationale effective ; et 0,23 % du PIBA. Ce dernier résultat est en deçà de l'objectif d'investissement national en R&D agricole du NEPAD (au moins 1 % du PIB).

Le Centre National de Recherche Agronomique (CNRA), la structure la plus engagée en matière de recherche agronomique est en grande partie tributaire du secteur privé : 68 % par le Fonds interprofessionnel pour la recherche et le conseil agricoles (FIRCA), et pour 10% au compte du programme d'amélioration de la productivité (WAAPP).

D'une manière générale, la recherche scientifique et l'innovation technologique en Côte d'Ivoire est caractérisée par : (i) l'absence d'une loi d'orientation relative à la recherche scientifique et à l'innovation technologique; (ii) le faible niveau de financement des activités de recherche (environ 0.05 % du PIB); (iii) l'insuffisance des chercheurs.

La restructuration des services de vulgarisation agricole et de recherche des années 90 a donné lieu à la création de l'Agence nationale de développement rural (ANADER), du CNRA (discuté plus haut) et du Fonds interprofessionnel pour la recherche et le conseil agricoles (FIRCA). Ce dernier, créé en 2003, a introduit la réforme de la vulgarisation, bien public, avec une approche de privatisation orientée vers le marché, dans un partenariat public-privé

Les ressources de l'ANADER sur la période 1999-2010 proviennent essentiellement de l'Etat (87 % de son financement de 126,35 milliards F CFA). Sur la période, l'Etat a versé à l'ANADER 109,40 milliards de F CFA, soit 27 % des DPA des trois ministères. Depuis trois années, l'ANADER mobilise un peu plus de 20% de son financement. C'est le cas en 2002- 2010 où l'ANADER a mobilisé, pour 417 conventions identifiées, un montant total de 10 290 853 069 F CFA. Le FIRCA reste le leader des principaux partenaires de l'agence (12 %)

Les ressources du FIRCA sont constituées par : (i) les cotisations professionnelles ; (ii) les contributions, d'origine publique ou privée ou d'organismes extérieurs ; (iii) toutes recettes exceptionnelles, subventions ou produits financiers. Le montant total des ressources mobilisées depuis le démarrage des cotisations professionnelles (exception faite de la Filière café cacao) jusqu'au 31 décembre 2010 s'élève à 19,601 milliards F CFA, dont 18,594 milliards F CFA (95%) sont destinés au programme d'appui au développement des filières cotisantes et 1,008 milliard F CFA (5%) au fonctionnement du FIRCA

Sur la période 1999-2010, les DPA totales pour la vulgarisation s'élèvent à 545 395

millions FCFA avec les financements hors budget représentant 124,64 % des dépenses budgétées. Ces dépenses en vulgarisation représentent en moyenne 1 % du PIBA pour les dépenses sans les hors budget, et 2,13 % avec hors budget.

L'état défectueux des routes et pistes rurales est l'une des raisons principales de l'accroissement de la pauvreté notamment en milieu rural. Par exemple, alors que couvrir les 17 km de piste d'accès au village de Zamblekro en saison de pluies demandait déjà une heure dans les années 1980, il en fallait deux fois plus de temps en 2009. Le cacao reste transportable mais la vente de produits vivriers n'a plus de sens économique.

Sur la période 1999-2010, les dépenses budgétées (sans hors-budget) pour les *pistes rurales* se sont élevées à 2,414 milliards, dont 34,63 % financées par les emprunts et 65,33 % par le trésor public.

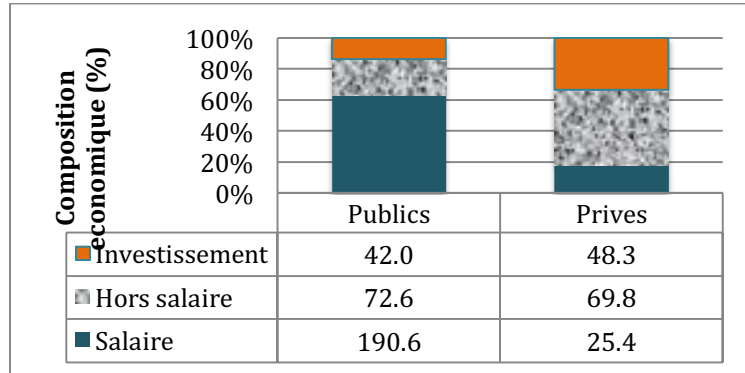
Toutes sources confondues cependant, les DPA des pistes rurales s'élèvent à 52,581 milliards F CFA, dont 22,305 milliards (42.42 %) sont financés par les filières, c.à.d. le secteur privé. Il faut noter l'importance de la contribution du Fonds d'Investissement en Milieu Rural (FIMR) représentant 39 % des DPA des pistes. Il faut aussi noté les efforts d'investissement réalisés par l'Etat sur la période 2003-2006 (programme d'urgence), relayé par les filières et l'Union européenne entre 2007 et 2010. Les dépenses pour les pistes rurale sur la période représentent 10.49 % des DPA (COFOG+, c.-à-d. COFOG tenant compte des pistes rurales).

Les allocations régionales ont surtout servi à couvrir les investissements (43 %) et très peu les salaires (15 %). Cette composition économique pourrait reconforter les ministères clés qui supportent ces régions, même si le détail des actions des régions leur échappe.

La production de biens publics dans les DPA budgétées (68 %) a dominé celle des biens privés (32 %), sur la base d'une catégorisée simple tirée des séries principales de données du SIGFiP (Figure 5). Fondamentalement, la consommation d'un bien public (ex., information, vulgarisation) par un individu ne diminue pas sa disponibilité pour beaucoup d'autres ; par contre la consommation d'un bien privé (ex., subvention) par un individu diminue sa disponibilité pour tous les autres. Cette répartition des biens publics/privés des DPA surprend parce que le contraire est observé dans la plupart des autres pays. Il pourrait cependant s'expliquer par le désengagement important de l'Etat des filières, reflétées dans les 22 % des DPA budgétées pour les filières (à ne pas confondre avec l'allocation de 28 % des DPA totales tenant compte des hors-budget). La composition économique des biens publics et privés semble aussi supporter ce résultat. On note très peu de salaire (18 %) et d'avantage d'investissement (34 %) dans les biens privés par rapport aux biens

publics (62 % et 14 %, respectivement).

Figure 5 : Composition des biens publics et biens privés par types de dépenses, 1999-2010 (% et milliards de CFA).



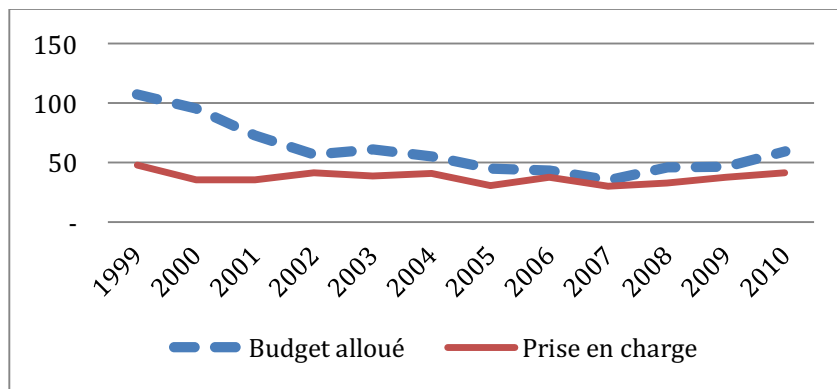
Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Sources de financement

L'analyse des sources de financement apporte un éclairage supplémentaire au besoin perçu dans l'examen de la composition économique des DPA, qui est de bâtir un fondement solide à partir de ressources propres, pour soutenir la croissance du secteur agricole à long terme.

Les DPA budgétées ont connu une baisse importante de 40 % au début de la crise de (avant la rébellion armée), à cause d'une mauvaise programmation des fonds du trésor (Figure 6)) et de la faible mobilisation des fonds extérieurs. Jusqu'en 2002, le Gouvernement comptait encore sur des dons et emprunts représentant au moins 50 % des DPA budgétées. Les dons et emprunts directs sont restés modestes (14 %) en moyenne sur la période. Ce taux a dû être l'un des plus bas de la région en cette période.

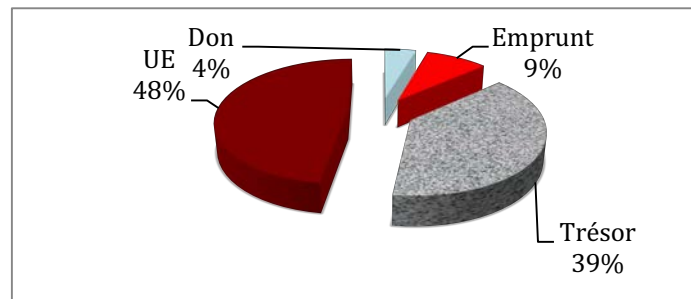
Figure 6 : Budget alloué et dépenses effectives des DPA, 1999-2010 (milliards CFA)



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Le trésor public couvre en moyenne 87% des DPA sans les hors-budget et 62% des DPA totales quand on tient compte des hors-budget sur la période étudiée. En tenant compte uniquement des dépenses hors-budget de l'UE, le taux de couverture du trésor public dans les dépenses allouées aux filières n'est de 40 %. Ceci traduit l'importance et les cibles privilégiées des ressources de l'UE pendant la période étudiée (Figure 7).

Figure 7 : Allocation moyenne des DPA avec hors-budget UE aux filières, 1999-2010

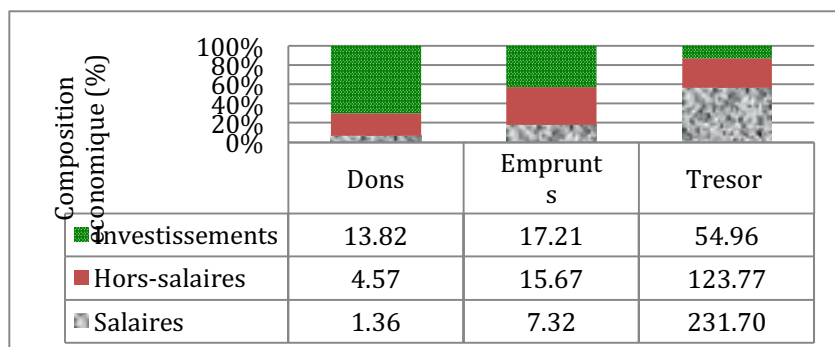


Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Source de financement de la composition économique des DPA

Quelle source de financement (dons, emprunts, trésor) a supporté quel type de dépenses (salaires, hors-salaires et investissements) ? Les bailleurs de fonds font toujours un principe de base de voir leurs ressources servir surtout les investissements plutôt que les salaires. Les résultats des analyses indiquent que les dons et emprunts, bien que modestes, ont bien joué ce rôle. Notons qu'une partie des projets d'investissement peuvent couvrir des salaires indispensables à la réalisation des investissements, sans donc pour autant nécessairement changer la nature de ces projets.

Figure 8 : Types de dépenses selon les sources de financement, 1999-2010 (%)



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

L'étude complémentaire (2008-2012) n'a pas établi de changement significatif par rapport au diagnostic de la période 1999-2010. Les mêmes filières sont toujours défavorisées ; le critère de Maputo est loin d'être atteint. Cependant, une augmentation éventuelle de la dotation du secteur devrait être en cohérence avec les objectifs du PNIA plutôt que par seul souci de remplir le critère de Maputo.

Le diagnostic de base doit faire place aux études spécialisées qui requièrent un approfondissement des investigations devant aboutir à une efficacité technique des dépenses. Quelle est l'efficacité de la réalisation des produits et résultats stratégiques ? Cette évaluation se réalise avec différents outils : enquêtes de suivi des dépenses publiques, coût-efficacité, analyse de l'incidence, étude d'impact.

Mise en place et exécution du budget

Le processus de mise en place du budget passe par douze étapes, sans doute nécessaires, mais contribuant à sa longueur (mars-décembre) et à des délais. Il ne comporte pas d'étape d'élaboration d'un budget du secteur agricole, mais plutôt l'élaboration indépendante de budgets isolés de ses composantes. La mise à disposition du budget a connu des retards importants au cours de la période, avec des délais allant jusqu'à six mois. A partir de 2008, un retour à la normal a été observé.

Le taux d'exécution budgétaire mesure l'efficacité technique de la mise en place du budget. Il n'est pas étonnant qu'au cours de la crise sans précédent que le pays a traversé, les taux d'exécution aient été très faibles (Tableau 1 ci-dessous). Ce taux est meilleur pour les salaires, qui ont la priorité des ministères, et du trésor que l'Etat maîtrise bien mieux que les dons et emprunts.

Tableau 1 : Taux moyen d'exécution budgétaire, 1999-2010 (%)

Type de dépense	Salaire	Hors-salaire	Investissement	Total
Taux d'exécution	90,4 %	62,3 %	34,9 %	62,0 %
Source de financement	Don	Emprunt	Trésor	Total
Taux d'exécution	21,8 %	23,8 %	83,3 %	62,0 %

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Le taux d'exécution budgétaire s'est ainsi beaucoup amélioré dans la seconde partie de la première période étudiée. Au niveau des sources de financement, l'amélioration est surtout venue d'une meilleure programmation des fonds de trésor. Il apparaîtrait cependant que les difficultés de mobilisation des dons et emprunts aient été juste sensiblement réduites. Cette tendance d'exécution s'est confirmée après la crise si l'on considère les taux des trois ministères techniques, MINAGRI, MIRAH et MINEF (Tableau 2).

Tableau 2 : Taux moyen d'exécution budgétaire, 2011-2013 (%)

TAUX D'EXECUTION			
Année	MINAGRI	MIRAH	MINEF
2011	78,3	98,7	96,0
2012	93,4	88,3	95,7
2013	90,6	93,1	51,6

Source : SIGFiP

On note toutefois qu'en 2013, le MINEF a réalisé un taux de 51,6 %, dû à un taux faible d'exécution de ses investissements (10,8 %).

Les taux d'exécution budgétaire sont appelés à se maintenir à un très haut niveau depuis que le nouveau gouvernement en a fait une priorité.

L'analyse test du circuit de la dépense publique fait ressortir des délais importants dans l'application des procédures d'exécution budgétaire. Sur un test réalisé sur 274 dossiers, seuls 85 (31%) demandes d'engagements transmis ont été retournées dans les normes (8 jours). Le temps moyen de visa des demandes d'engagements est estimé à 16 jours.

Bien qu'il ne s'agisse que d'une étude de cas, ce test suggère que ces manquements dans l'application des procédures d'exécution budgétaire ont eu un impact négatif sur le taux global d'exécution budgétaire.

Recommandations

Recommandations aux ministères du secteur

D'une manière générale

- Le secteur doit poursuivre la stratégie (1999-2015) de développement des filières en mettant l'accent sur les filières ignorées sur la période : la pêche et l'aquaculture, la gestion animale durable et la réhabilitation du patrimoine forestier. Fort heureusement, cette diversification est déjà inscrite dans le PNIA. Il s'agira de la mettre effectivement en œuvre.
- Les ministères du secteur doivent trouver un mécanisme de concertation pour discuter de l'élaboration du budget et de la programmation des investissements publics pour le secteur. Ce mécanisme de concertation peut être mis en action par le secrétariat du PNIA qui assurera un rôle de coordination dans l'exécution des investissements publics au niveau du secteur.
- Le taux d'exécution budgétaire devrait être validé par un suivi budgétaire parce qu'il ne reflète pas nécessairement une efficacité technique même

quand il est bon

- Il faut documenter systématiquement le respect des normes d'exécution budgétaire pour améliorer l'exécution budgétaire. La nouvelle directive, « gestion des délais », qui consiste à vérifier électroniquement les dates d'envoi et de réception des dossiers, doit servir d'outil pour estimer les délais dans les procédures d'exécution budgétaire.
- Il sera nécessaire de renforcer les capacités des administrations agricoles sur l'élaboration et l'exécution des budgets afin d'améliorer les performances du secteur.
- Il sera de même nécessaire d'entamer une réflexion sur une réforme des services déconcentrés des ministères du secteur agricole afin de leur accorder une allocation en adéquation avec les fonctions qui leur seront attribuées, y compris dans la recherche agricole.

En matière **d'intrants**

- Pour une amélioration de la productivité agricole, il faut améliorer le niveau et la qualité d'utilisation des intrants à travers des mesures telles:
 - le prix des engrais par des subventions ciblées,
 - le prix du petit équipement innovant par des subventions ciblées,
 - la disponibilité des intrants par la mise en place d'un réseau de distribution,
 - le crédit par un fonds de garantie accessible aux banques
 - le développement des aptitudes de gestion des exploitations familiales pour contribuer de manière effective à leur modernisation.
- L'appui à l'organisation des filières devrait conduire à terme à une prise en charge totale ou partielle des intrants par les filières elles-mêmes.

En matière de **recherche agronomique**

- Les conférences budgétaires devraient permettre une concertation entre les ministères clés du secteur, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et ses centres.
- Le dispositif de mise à disposition des fonds doit permettre une flexibilité prenant en compte le fait que la recherche agronomique (notamment sur les productions végétales) est très tributaire du climat.
- Dans le cadre du PND, l'Etat doit revoir à la hausse la part de la recherche agricole. Les recherche de financement dans le cadre de programmes régionaux et sous régionaux doit être encouragée (exemple : CORAF).

- Des négociations doivent être menées avec les responsables de filières pour l'identification d'un mécanisme de pérennisation de leur contribution.
- Le sous- secteur agroindustriel ne contribuant pas au FIRCA, devrait faire sollicité pour le faire.

En matière de **vulgarisation**

- Les budgets du secteur devront améliorer la part de la formation. La déconcentration (Directions régionales) mérite une étude approfondie pour véritablement mieux la structurer et doter de moyens permettant une contribution significative au système de vulgarisation et de suivi des projets.

Concernant les pistes rurales.

- Il faut promouvoir l'implication des filières dans l'entretien des pistes rurales en plus des investissements de l'Etat.
- Il faut aussi élaborer un document de stratégie de maintenance et d'entretien des équipements et investissements d'une manière générale

Recommandations au Ministère de l'Economie et des finances

- **Avant tout, il faut améliorer la mobilisation des fonds** et augmenter le montant du « plafonnement » ou en éliminer la contrainte. Le « plafonnement » fait que bien que le budget soit considéré mis en place, les engagements ne peuvent se faire qu'à un niveau très bas par manque de trésorerie. Pour des commandes d'un volume important qui pourrait bénéficier de réduction du prix de gros, le fractionnement du disponible conduit à des délais et à des surcoûts.

Recommandations à l'adresse du SIGFiP

- Le SIGFiP devrait effectuer des tests de validation de la base de données pour identifier la source des incohérences de données notée dans cette revue. Pourquoi les séries du budget alloué et des prises en charge doivent être tirées séparément pour être consistantes.
- Une mise à jour du progiciel SIGFiP est peut-être due pour permettre d'exporter les données sous un format Excel plus actuel, en remplacement de Excel 95, très limité.

- Au niveau de sa classification, le SIGFiP devrait continuer les ajustements en effectuant un toilettage (bien documenté) du contenu des chapitres et sous-chapitres pour s'assurer de la transparence de la classification. Autrement, il sera difficile de répéter les mêmes analyses et retrouver les mêmes résultats, ce qui demeure le test essentiel de l'objectivité scientifique.
- Les dépenses hors-budget devraient être incorporées dans la base de données du SIGFiP pour en permettre une analyse adéquate. A défaut, les ministères du secteur et les partenaires au développement devraient s'accorder sur des formats standard pour collecter l'information avec un système de traçabilité fournissant le détail requis pour les analyses des DPA.
- Au titre des dépenses hors budget aussi, des investissements importants ont été réalisés dans le secteur par la Première Dame, L'Autorité pour le Désarmement, la Démobilisation et la Réinsertion (ADDR), le PNRC, etc. La traçabilité de ces financements et surtout l'évaluation de leur impact amélioreraient le niveau de DPA identifiés.

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), la Côte d'Ivoire a adopté en juillet 2010 un Programme national d'investissement agricole (PNIA) pour la période 2010-2015. Tiré de la Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), ce programme ambitionne d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) promus par les Nations unies. Du document du PNIA on retient brièvement ce qui suit :

De 1960 à 1980, grâce à un support public important au secteur agricole qui faisait l'envie des pays de la sous-région, la Côte d'Ivoire a connu une croissance agricole de 4,5 % avec un Produit intérieur brut agricole (PIBA) représentant 33,78 % du Produit intérieur brut (PIB) total. De 1981 à 1993, la croissance agricole est passée à 1,11 %, avec cependant un PIBA représentant encore 28,74 % du PIB total. Sur la période 1993-1998, marquée par la dévaluation du franc CFA et la libéralisation dans le secteur agricole, la croissance agricole a repris mais devait baisser dès 1997 avec la baisse des produits d'exportation. Bien que le PIB agricole ait connu une croissance de 4.61% par an, sa part dans le PIB national est tombée à 24,41 % (une tendance somme toute normale quand les secteurs secondaire et tertiaire croissent encore plus rapidement). La Côte d'Ivoire sort aujourd'hui d'une crise politique sans précédent (1999-2011) dont un bilan exhaustif reste encore à faire.

Une revue rétrospective des dépenses publiques dans le secteur agricole permet d'examiner des aspects clés de la politique agricole sur la période étudiée et d'établir une situation de référence objective pour l'appréciation des dépenses publiques agricoles (DPA) futures. Une telle revue permet aussi de tirer des conclusions et suggérer des recommandations pour aider à affiner et mettre à jour les programmes d'investissements agricoles et les cadres de dépenses à moyen terme (CMDT). L'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) a demandé à ses pays membres de mettre en place de tels cadres de planification des dépenses publiques à partir de 2017. La Côte d'Ivoire a été retenue comme un des pays pilotes pour initier un CMDT appliqué au sous-secteur de l'agriculture (productions végétales) dans le cadre des directives de l'UEMOA. Cette revue diagnostique de base des DPA permettra à la Côte d'Ivoire de rapidement étendre le CMDT à l'ensemble du secteur agricole et aider le pays à satisfaire la directive de l'UEMOA.

Suite à sa requête, la Côte d'Ivoire a été retenue pour bénéficier de l'assistance de la Banque mondiale dans le cadre du programme de « Renforcement des systèmes nationaux des dépenses agricoles publiques en Afrique sub-saharienne» pour une revue diagnostique de base des dépenses publiques dans le secteur agricole.

Le programme de « Renforcement des systèmes nationaux des dépenses agricoles publiques en Afrique sub-saharienne», financé par la Fondation Bill et Melinda Gates et mis en œuvre par la Banque mondiale, vise à améliorer l'impact des rares ressources publiques consacrées par les gouvernements des états de l'Afrique sub-saharienne. Ce programme encourage les gouvernements et les partenaires au développement (PaD) à cibler les dépenses publiques du secteur de l'agriculture comme le moyen le plus efficace pour stimuler la croissance dans le secteur et, par là également, réduire la faim et la pauvreté. Ce programme est mis en œuvre dans le cadre du PDDAA du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) de l'Union africaine (UA). Le PDDAA encourage les gouvernements africains à augmenter la part de leur budget national consacré à l'agriculture, avec un objectif d'au moins 10 %, afin d'atteindre une croissance agricole d'au moins 6 % par an (Déclaration de Maputo, 2003).

Objectifs de la revue diagnostique des DPA

Les objectifs de la revue diagnostique de base des dépenses agricoles en Côte d'Ivoire sont les suivants :

1. procéder à un examen détaillé des dépenses publiques de base dans l'ensemble du secteur agricole en Côte d'Ivoire ;
2. formuler des recommandations fondées sur les données d'observation en vue

- d'améliorer l'efficacité et l'équité des dépenses publiques ;
3. renforcer les capacités des cadres concernés pour procéder ultérieurement à des examens des dépenses publiques grâce au développement de base de données et à la coopération avec les équipes de correspondances.

Méthodologie

La revue documentaire a exploité (i) des études antérieures de la Banque mondiale sur les dépenses publiques ; (ii) des publications des différentes directions du Ministère de l'Economie et des finances (budget, marchés publics, prévision économique, etc.) ; (iii) le plan national de développement (PND), ainsi que de différents rapports des Programmes d'investissements publics (PIP) du Ministère du Plan et du développement relatifs aux trois ministères clés du secteur, qui sont le Ministère de l'Agriculture (MINAGRI), le Ministère des Ressources animales et halieutiques (MIRAH) et le Ministère des Eaux-et-forêts (MINEF) ; et (iv) les documents de stratégies desdits ministères, notamment le PNIA.

Les entretiens ont permis de rencontrer des responsables des ministères susmentionnés, des responsables des filières agricoles, des partenaires au développement et des responsables de structures sous tutelle (recherche, vulgarisation, développement, etc.).

La collecte de données a consisté en la compilation de séries de la base de données du Système intégré des finances publiques (SIGFiP) et des informations fournies par les bailleurs, et structures para publiques. L'étude initiale demandée a porté sur 12 ans (1999 – 2010), parce que le SIGFiP, la source d'information la plus consistante et facile d'accès, n'a des données qu'à partir de sa mise en place, le 1^{er} janvier 1999. Les données de 2012 n'étaient pas disponibles au démarrage de l'étude ; celles de 2011, année qui a connu une mise en place désastreuse du budget à cause de la crise du pays, n'auraient pas ajouté une signification particulière à l'étude. Si la base du SIGFiP permet d'extraire relativement aisément des informations budgétaires annuelles détaillées sur la période, les dépenses hors-budget des bailleurs ont été fournies de manière agrégée par coûts totaux sur la durée de projets. Une étude sommaire pour la période 2011-2012 (post-crise) a été par la suite requise pour relever les développements nouveaux éventuels, notamment les taux d'exécution.

Pour cette revue, deux consultants ont été commis pour assister une équipe technique ivoirienne formée de représentants des ministères concernés par le secteur agricole et ceux des filières. Deux consultants juniors ont aidé à la collecte de données. Le MINAGRI assurait la coordination de l'équipe technique, ainsi que de toute l'étude.

Le rapport présente :

- le contexte de la revue diagnostique, au niveau national et sectoriel ; la classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) des Nations unies qui définit le secteur agricole étudié ici ;
- l'analyse des niveaux et tendances des dépenses publiques agricoles (DPA) ;
- l'analyse de la composition et des types de DPA par ministère, région, biens publics/privés ;
- Les résultats des études thématiques portant sur la recherche agricole, la vulgarisation et formation agricole, les intrants agricoles, et les pistes rurales
- l'analyse des sources de financement ;
- le processus de mise en place et d'exécution du budget et, enfin,
- les conclusions et recommandations.
- des annexes.

II. CONTEXTE STRATEGIQUE DE LA REVUE DIAGNOSTIQUE

Contexte stratégique national

Deux périodes se dégagent de l'examen des grandes tendances en Côte d'Ivoire depuis son indépendance : celle de 1960 à 1979 et de celle après 1980. La première période est considérée comme « l'âge d'or » de l'économie ivoirienne. La seconde est marquée par deux épisodes importants qui sont liés à la dévaluation du FCFA en 1994, et à la grande instabilité politique qui a persisté de 1999 jusqu'en mai 2011. L'évolution du PIB (produit intérieur brut) constant par habitant illustre bien ces deux grandes tendances : ce ratio a presque doublé de 1960 à 1979 avant de s'effondrer pour se retrouver en 2011 au-dessous du niveau de 1960. Les dépenses agricoles qui représentaient 24,4 % du budget global de l'État en 1981 sont tombées à 13 % en 1984, puis à 9,7 % sur la période 2002–2007, en dessous du seuil de Maputo.

Avec l'élaboration et la mise en œuvre des perspectives décennales 1960–1970 et les plans quinquennaux 1971-1975 et 1976-1980, l'action du gouvernement s'articulait autour de choix stratégiques bien définis au niveau transversal et vertical. Les dirigeants avaient fait le choix d'une économie libérale ouverte sur le reste du monde. La croissance économique reposait sur un recours massif aux investissements privés et publics combiné à l'appel tout aussi massif d'une main d'œuvre étrangère.

Les choix avaient été essentiellement portés sur les investissements dans les domaines de l'agriculture, des infrastructures et de l'industrie du bois. Ainsi, dans le secteur agricole, les cultures d'exportation comme le cacao, le café et le coton, bénéficiant d'atouts naturels (terres fertiles et bonne pluviométrie), étaient soutenus par des investissements, d'appuis techniques et financiers de la part des pouvoirs publics. Ces cultures représentaient environ 70% des exportations de biens et

services. Le secteur primaire qui comptait pour 35% du PIB occupait alors plus de 2/3 de la population.

A partir de 1980, cependant, la dépendance de la Côte d'Ivoire vis à vis des cours mondiaux de ses produits primaires et l'implication forte de l'Etat dans la production économique allaient plonger le pays dans une crise économique profonde. Les cours du cacao avaient chuté de 40 % entre 1978 et 1986, et encore après 1987, alors que la transformation de ces produits était restée relativement faible. Etant très étatisée, l'économie s'est rapidement dégradée au rythme de la dégradation des comptes de l'Etat qui la supportait. Dans le même temps, le pays perdait la faveur des investisseurs et des épargnants privés. Mais la Côte d'Ivoire s'était engagée sur de vastes programmes d'investissement publics, dépassant même les prévisions du PIP (Programme d'investissement public), mais sur lesquels elle ne voulait pas revenir (comme le transfert de la capitale à Yamoussoukro). Les emprunts pour réaliser ces investissements ont conduit le pays à un surendettement. Pour stabiliser la situation qui continuait alors à se dégrader, des programmes d'ajustement structurels ont été mis en place entre 1981-1986 ; la libéralisation de l'économie avec le désengagement de l'Etat des filières d'exportation était introduite en 1989-1990 ; et la dévaluation du FCFA était décidée en janvier 1994, rendue nécessaire parce que la surévaluation du FCFA rendait les mesures de stabilisation et de privatisation inopérantes.

La dévaluation a eu des effets positifs avec une remontée notable des investissements et du PIB constant par habitant de 1995 à 1998. Le retour à une gestion plus rigoureuse et plus transparente des ressources publiques et le désengagement de l'Etat au début des années 1990 ont permis à la Côte d'Ivoire de capitaliser sur la dévaluation, mais ces bénéfices se sont estompés rapidement à partir de 1998 avec la détérioration progressive de la gestion des ressources publiques et l'inflation qu'elle a engendrée. Jusqu'au début des années 2000, on note la baisse tendancielle des prix moyen des produits de rente (cacao, café) sur le marché international, aggravée par une baisse continue de la productivité totale des facteurs de production.

Le ratio des investissements par rapport au PIB s'est effondré après 1979 (16 % du PIB) pour se maintenir au bas niveau (3 %) de celui réalisé en Afrique subsaharienne. Le taux de pauvreté a augmenté, passant de 10 % en 1985 à 48,9 % en 2008. Après la crise postélectorale de 2011, plus de la moitié de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté. On a estimé qu'en Côte d'Ivoire la pauvreté a augmenté de trois (3) points chaque fois que la croissance du PIB par tête a diminué d'un point (élasticité de 3), tandis que cette élasticité n'est que de 0,93 pour l'ensemble de l'UEMOA. Malgré son classement parmi les pays à revenus intermédiaires, l'Indice du développement humain (IDH) du PNUD sur la période 1980-2012 (autour de 0,4) place la Côte

d'Ivoire en dessous de la moyenne de l'Afrique subsaharienne, et même en dessous d'une moyenne qui caractérise un développement humain bas.

La croissance démographique, aidée par une immigration importante, restait forte, créant une pression sur les services sociaux comme la santé, l'éducation et le logement. Les régions qui ont le plus bénéficié de cette croissance ont été celles qui produisaient les produits de rente, ce qui a entraîné des disparités régionales quant à la répartition des fruits de la croissance, sans compter les incidences négatives sur le stock de ressources naturelles. Par exemple, l'exploitation des forêts et de ses bois précieux n'était plus soutenable, avec la couverture forestière passant de 70 % à 30 %.

L'instabilité politique qui marque la période 1999-2010 que couvre cette étude a été marquée par trois graves crises : le coup d'Etat de 1999 suivie des élections contestées de 2000 ; la crise militaro-politique de 2002 qui a entraîné la partition du pays ; et la crise postélectorale de novembre 2010 à avril 2011.

Stratégies sectorielles

Plusieurs documents de stratégie, presque tous avec l'horizon 2015 comme point de mire, couvrent et donc en se chevauchant, la période étudiée et au-delà,

Le plan directeur forestier 1988-2015 avait posé les bases du développement du secteur forestier ivoirien suite à un diagnostic qui mettait en évidence la dégradation du patrimoine forestier ivoirien causée par les défrichements agricoles anarchiques ; les feux de brousse incontrôlés ; et l'exploitation minière des forêts par l'industrie du bois. Les objectifs majeurs étaient : (i) maintenir le potentiel exploitable de la forêt naturelle ; (ii) restaurer le couvert végétal, en priorité en zones pré forestière et de savane ; (iii) reboiser et aménager le territoire des forêts classées ; (iv) augmenter les rendements d'exploitation ; et (v) améliorer la transformation et la commercialisation.

Le Plan Directeur de Développement Agricole (PDDA) 1992-2015 avait les objectifs majeurs suivants : (i) l'amélioration de la productivité et de la compétitivité ; (ii) la recherche de l'auto suffisance et de la sécurité alimentaire ; (iii) la diversification agricole ; (iv) le développement de la pêche maritime et lagunaire ; et (v) la réhabilitation du patrimoine forestier.

Sous ce plan, la privatisation des agro-industries s'est poursuivie jusqu'en 1999 avec la cession au secteur privé de la quasi-totalité de ces industries agro-alimentaires. Les monopoles et oligopoles de commercialisation ont été dissouts. Le mécanisme de fixation des prix du café - cacao a été libéralisé par une indexation automatique sur

les prix mondiaux, le même principe a été appliqué à la plupart des produits agricoles d'exportation. Plusieurs actions ont été adoptées en faveur de la modernisation agricole, de l'organisation des acteurs des filières agricoles et de la mise en place d'outils et d'instruments de gestion plus performants : disparition de la Caisse de stabilisation (CAISTAB) ; regroupement des structures d'encadrement, de vulgarisation agricole en une seule dénommée Agence Nationale d'Appui au Développement Rural (ANADER) ; renforcement de la recherche agricole par la création d'une seule entité centrale, le Centre National de Recherche Agronomique (CNRA) ; organisation des opérateurs et acteurs des filières par la création de coopératives et d'associations des producteurs.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) 2009, élaboré de manière participative, a été adopté par le Gouvernement le 26 mars, et approuvé par les Conseils d'administration de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international et respectivement les 27 et 31 mars 2009¹. Outre les recettes propres de l'Etat, le financement de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) s'est fait en grande partie grâce aux ressources budgétaires et aux concours des Partenaires techniques et financiers (PTF) de l'Etat sous forme d'appuis budgétaires, de dons-projets, de dons-programmes et de crédits.

Avec plus de 40,4 milliards en 2009, les dotations budgétaires du **secteur agriculture** se sont passées à 38,2 milliards en 2010 puis à 34,2 milliards en 2011. Au total, sur la période 2009-2011, ce secteur a bénéficié de plus de 112,8 milliards, soit environ 3,3% des dépenses effectives relatives à la SRP. Ce taux traduit l'insuffisance des dotations au secteur compte tenu des engagements de Maputo.

Les dépenses d'investissements ont ciblé entre autres (i) le Programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest (PPAAO) ciblant la banane plantain, le maïs, l'igname et le porc traditionnel ; (ii) le Projet national de gestion des terroirs et de l'équipement rural (PNGTER) qui visait l'amélioration du niveau et du cadre de vie des communautés rurales par l'application d'une politique foncière destinée à sécuriser les exploitants et faciliter le règlement des litiges fonciers et l'aménagement et la gestion concertée des terroirs par les communautés rurales ; (iii) l'appui aux petites producteurs des maraichers, (iv) l'aménagement hydro-agricole des régions du Fromagers, du Haut Sassandra et (v) la relance de la riziculture².

¹ Communiqué du Conseil des Ministres du 28 mars 2012 (revue des résultats de la DRSP).

² Fonds monétaire international 2012. Côte d'Ivoire —Rapport de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, Rapport d'avancement annuel

Le Programme national d'investissement agricole (PNIA) 2010-2015³ La mise en œuvre du PDDAA du NEPAD requiert que chaque communauté économique régionale élabore une politique régionale agricole commune, et chaque pays de développer un PNIA pour mettre en œuvre cette politique régionale. Suite à l'approbation de la Politique régionale agricole de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) de la CEDEAO (Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest) par les pays membres en 2005, la Côte d'Ivoire a adopté en 2010 le PNIA 2010-2015, d'un coût global de 624,367 milliards F CFA.

Le principe de base du PNIA Côte d'Ivoire était de définir des actions de développement indispensables à la réduction de l'incidence de la pauvreté au niveau national à partir d'une analyse approfondie du rythme de la croissance de l'économie en général, et du secteur agricole en particulier. Sept programmes ont été identifiés : (i) Amélioration de la productivité et de la compétitivité des productions végétales, animales et halieutiques ; (ii) Développement des filières ; (iii) Amélioration de la gouvernance du secteur agricole ; (iv) Renforcement des capacités des parties prenantes au développement de l'agriculture ; (v) Renforcement des activités de la filière pêche et aquaculture; (vi) Gestion durable des productions animales ; et (vii) Renforcement des activités de la filière bois et de la forêt.

Le Plan national de développement (PND) 2012-2015 est le nouveau cadre de référence des interventions publiques et de dialogue politique. En vue de rendre le secteur performant et contribuant à réduire l'extrême pauvreté et la faim, les mesures clés portent sur : (i) l'élaboration, adoption et promulgation d'une loi d'orientation agricole ; (ii) la mise en place d'un dispositif de prévention et de règlement des conflits agriculteurs /éleveurs ; (iii) l'identification des agriculteurs, éleveurs et pêcheurs et leurs exploitations ; (iv) la mise en place du dispositif d'application de la loi relative au domaine foncier rural ; (v) la mise en place des guichets spécifiques au financement de l'agriculture à travers des ressources longues à moindre coût ; (vi) le renforcement des capacités techniques des acteurs de la chaîne de production des statistiques agricoles, alimentaires et nutritionnelles ; (vii) le renouvellement des vergers de café et de cacao et l'appui à la création de nouvelles plantations intensives ; (viii) la relance de la production de coton, d'ananas, d'anacarde et de riz ; (ix) le renforcement du système d'exportation des produits halieutiques et thoniers.

Le coût du financement du secteur de l'agriculture, des ressources animales et halieutiques s'élève à 940,338 milliards de FCFA sur la période 2012-2015 soit 8,49% du coût total du PND (11 076 milliards FCFA). Le financement prévu pour le

³ RCI. 2010. Programme National d'Investissement en Agriculture, rapport final, juillet 2010.

secteur des Eaux et Forêts s'élève à 46,588 milliards de FCFA soit 0,42 % du coût total du PND⁴.

Cadre institutionnel

Plusieurs départements ministériels du gouvernement sont directement concernés par le développement agricole: le MINAGRI qui a en charge les productions végétales et les aménagements hydro-agricoles ; le MIRAH qui a en charge les productions animales et halieutiques ; le MINEF qui a en charge le domaine forestier classé et non classé ; le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique qui a en charge la formation et la recherche agronomique ; et le Ministère du commerce qui supporte la commercialisation des produits agricoles.

Outre les directions des services publics de l'État, il existe plusieurs agences parapubliques, d'agences autonomes et d'organisations interprofessionnelles participant au développement du secteur agricole, parmi lesquelles on peut citer les suivantes :

La Société de développement des forêts (SODEFOR), société d'Etat, est chargée de (i) la gestion durable de l'ensemble des forêts classées qui lui sont confiées, (ii) la préservation par la surveillance et l'association des populations riveraines à sa gestion, (iii) la reconstitution du capital ligneux par reboisement, (iv) l'aménagement, la gestion de ces forêts sur la base des potentialités existantes en prenant en compte toutes les dimensions de l'environnement forestier afin d'aboutir à une gestion durable ;

L'Agence Nationale d'appui au développement rural (ANADER) a pour mission de contribuer à l'amélioration des conditions de vie du monde rural par la professionnalisation des exploitants et des organisations paysannes et interprofessionnelles en concevant et en mettant en œuvre des outils et programmes de vulgarisation agricole appropriés pour assurer un développement durable et maîtrisé. Pour assurer sa mission, l'ANADER s'appuie sur un vaste réseau d'agents d'encadrement et de développement rural basé sur toute l'étendue du territoire ivoirien.

Le Centre national de recherche agronomique (CNRA), principal instrument de la recherche agronomique en Côte d'Ivoire, a pour mission de : (i) regrouper la recherche agronomique dans une entité unique mais décentralisée pour la rendre

⁴ L'agriculture et les ressources animales et halieutiques contribuent au résultat stratégique "création de richesses nationales", et les eaux-et-forêts au résultat stratégique "environnement sain et un cadre de vie adéquat".

(http://www.paris21.org/sites/default/files/7_Plan_National_de_developpement_Cote_divoire.pdf)

plus efficace et plus proche des opérateurs agricoles; (ii) impliquer les opérateurs agricoles privés aux côtés de l'Etat dans l'orientation, la gouvernance et le financement de la recherche ; (iii) conduire des recherches reflétant les préoccupations de l'agriculture ivoirienne et dont les résultats sont effectivement transférés.

L'Association nationale des organisations professionnelles agricoles de Cote d'Ivoire (ANOPACI), créée en 1998 pour défendre les intérêts collectifs des producteurs, regroupe toutes les filières du secteur agricole. Celles-ci sont représentées en son sein par des interprofessions des éleveurs bovins et caprins (confédération bétail/viande), de porcs, de volailles (IPRAVI) ; des producteurs de café/cacao ; de l'association des professionnels du caoutchouc naturel (APROMAC) ; de l'Association interprofessionnelle de la filière palmier à huile (AIPH) ; l'Organisation centrale des producteurs-exportateurs d'ananas, de bananes et de mangues (OCAB) ; les producteurs de fruits non traditionnels ; les producteurs de coton (INTERCOTON) ; les producteurs de vivriers ; les producteurs d'anacardes ; et une institution de micro-finance. Les filières agro-industrielles (telles l'AIPH, l'APROMAC) jouent un rôle de plus en plus important depuis la libéralisation, notamment dans la construction et l'entretien de pistes rurales.

Le Fonds interprofessionnel pour la recherche et le conseil agricoles (FIRCA), créé en 2002, est un mécanisme de financement des programmes de recherche agronomique et forestière, de conseil agricole, de formation aux métiers agricoles et de renforcement des capacités des organisations professionnelles agricoles. Le FIRCA participe, par exemple, au financement de l'ANADER et du CNRA. En application des accords passés avec les différentes filières, le FIRCA et les filières concernées ont mis en place des mécanismes de recouvrement des cotisations qui semblent fonctionner de manière satisfaisante. L'affectation des fonds en fonction de la nature des programmes d'une part et l'administration du FIRCA d'autre part résulte des accords et varie selon les filières.

L'Office national de développement de la riziculture (ONDR), créé en 2010 est chargé de mettre en œuvre la Stratégie Nationale révisée de développement de la filière riz (SNDR), 2012-2020. Il fait suite au Programme national riz (PNR).

III. CLASSIFICATION COFOG ET BASE DE DONNEES DES DPA

Classification COFOG du secteur agricole

Pour permettre la comparaison avec d'autres pays, le secteur agricole est défini ici selon la nomenclature de la Classification des fonctions administratives publiques (COFOG, pour *Classification of the Fonctions of Government*) des Nations unies, formant la base du COFOG du NEPAD.⁵ Pour ce dernier, le secteur agricole comprend l'agriculture au sens élargi (productions végétales et animales), la sylviculture, et la chasse et la pêche. On retiendra trois caractéristiques du COFOG NEPAD (le masculin est utilisé dans ce document pour la consonance) :

(i) Le COFOG du NEPAD exclut certaines dépenses des ministères clés du secteur agricole qui sont le MINAGRI, le MINEF et le MRAH. Sont ainsi exclus les budgets et dépenses pour la gestion des parcs nationaux et réserves de flore et de faune ; la sylviculture visant les produits non-ligneux ; et la surveillance (police) de la pêche en haute mer ; et les pistes rurales.

(ii) Il inclut des dépenses qui ne sont pas administrées par les ministères clés du secteur mais par d'autres ministères dont les actions ont pour objectif explicite de supporter le secteur. Ces autres ministères sont ici le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (soutient à la recherche agricole et halieutique), et le Ministère du Commerce (actions de soutien à la commercialisation des produits vivriers).

(iii) Il inclut aussi les dépenses hors-budget de production de biens publics qui ne sont pas comptabilisées au niveau du budget de l'Etat mais qui contribuent au développement du secteur. L'équipe a rencontré beaucoup de difficultés dans la collecte de ces dépenses hors-budget auprès des bailleurs de fonds et des organisations non-gouvernementales (ONG). Les dépenses hors-budget ici proviennent de l'Union européenne (UE), de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation), le FIRCA (Fonds d'investissement pour la recherche et le conseil agricole), l'ANADER (Agence nationale pour le développement rural) et le PNR/ONDR (Programme national riz devenu depuis 2010 Office national de développement du riz). L'équipe reconnaît que les dépenses hors-budget présentées ici restent incomplètes et beaucoup moins fiables que celles du SIGFiP.

Le COFOG du secteur agricole ainsi construit est présenté, non pas selon le groupe « agriculture, sylviculture, chasse et pêche », mais plutôt sous la classification du SIGFiP ivoirien, c.à.d. selon la structuration des ministères clés du secteur et les

⁵ NEPAD (2005). Guidance Note for Agriculture Expenditure Tracking System in African Countries.

autres ministères supportant le secteur. Ceci est pour faciliter le suivi de l'analyse, en permettant notamment aux structures ministérielles actuelles de se retrouver dans les comparaisons intra-sectorielles. Dans ces comparaisons on gardera à l'esprit que certaines dépenses (notamment les pistes rurales) sont exclues des dépenses des ministères.

Base de données des DPA

La base de données mise en place pour cette revue diagnostique des dépenses publiques agricoles de base est composée de quatre éléments, les deux premiers plus ardues à constituer que les deux autres : (i) données tirées du SIGFiP, (ii) estimations des dépenses hors-budget, (iii) statistiques nationales et (iv) statistiques internationales.

Le SIGFiP est un progiciel diffusé en réseau entre tous les acteurs principaux (acteurs des dépenses et des recettes) des finances publiques en Côte d'Ivoire⁶. Il formalise dans un même cadre l'intervention de tous les acteurs de la chaîne, en informatisant et en intégrant tous les niveaux d'intervention dans le même système : ordonnateur; contrôleur financier et comptable. Chacun des acteurs dispose d'une clé d'entrée dans le progiciel. Le système permet d'assurer une gestion harmonieuse des recettes et des dépenses de l'Etat. Pour ce qui concerne les dépenses, le SIGFiP permet d'instituer une politique de régulation et de planification mensuelle des dépenses, contribuant ainsi à réduire à son strict minimum les arriérés de paiement de l'Etat.

Le SIGFiP utilise une nomenclature à 15 chiffres, composée de ce qui suit : la section (ministère), à deux chiffres ; la destination des dépenses, à neuf chiffres (comprenant le chapitre et le sous-chapitre) ; et la nature économique des dépenses, à quatre chiffres (comprenant l'article, le paragraphe et la ligne).

Huit (8) séries sont tirées directement de la base de données du SIGFiP⁷ : quatre séries regroupées par ministère et quatre autres regroupées par région. Chaque groupe inclut le type de dépenses (salaire, hors-salaire et investissement) et la source de financement (don, emprunt et trésor), aussi bien au niveau du budget alloué, ou actuel, que des prises en charge (PEC), ou dépenses effectives. Pour les tirages jusqu'à la ligne utilisant les 15 chiffres de la classification du SIGFiP, chacune des huit (8) séries (pour les ministères qui nous concernent) constitue un tableau de plus de 16

⁶ Le même instrument du SIGFiP est utilisé dans les autres pays membres de l'UEMOA.

⁷ La constitution de cette base de données a été plus lente et laborieuse qu'on ne s'y attendait. Compte tenu de la sophistication du SIGFiP, de la taille des requêtes, d'un manque initial de cohérence dans les données créées par les changements de dénomination des ministères

000 lignes sur 41 colonnes de données. Huit (8) autres séries sont dérivées des séries principales par filtrage : les dépenses pour les filières et celles pour les biens publics et privés. La base de données comprend ainsi en tout 16 séries de données. Il a été aussi possible au SIGFiP de compiler une série des types de dépenses selon les sources de financement pour les ministères clés du secteur.

Le SIGFiP a effectué des ajustements pour tenir compte des ministères qui étaient fusionnés avec d'autres dans un « super ministère » ou bien qui ont changé de dénomination au cours de la période étudiée. Il a fallu aussi soustraire de la base les données du Ministère de l'Environnement, de la salubrité et du développement, qui coexiste avec le MINEF depuis 2008 mais qui n'appartient pas au secteur agricole. Ont été aussi ajustées les dépenses relatives aux accords de pêche du temps du MINAGRA, en les soustrayant du MINAGRI pour les reverser au MIRAH. Mais il est difficile de partager les dépenses des administrations centrales quand un ministère se scinde en deux ou se fusionne avec un autre. Dans un ministère donné, certaines rubriques peuvent aussi avoir conservé une ancienne dénomination du temps de la fusion avec un ministère, mais avec un contenu de dépense qui ne reflète plus cette dénomination.

Malgré tout le soin pris pour ajuster les données, il est possible que certaines données ne l'aient pas été complètement. Cela pourrait affecter légèrement la répartition entre ministères, mais en aucun cas le total du secteur.

Quant à la cohérence des données, elle a été rétablie quand le SIGFiP a tiré le budget actuel et les prises en charge sur deux fichiers séparés (constituant les 8 séries principales mentionnées plus haut), plutôt que sur un seul fichier. Dans le dernier cas, pour une raison qui reste à élucider, les données étaient incohérentes d'un fichier à l'autre et d'un tirage rectificatif à l'autre. Par exemple, le total du budget alloué par type de dépenses pouvait être différent du total du même budget alloué reporté par source de financement.

La collecte des données relatives aux dépenses hors-budget a posé un autre défi. Au niveau des partenaires au développement, qui ont pu fournir à temps les données étaient sous la forme des coûts totaux sur la durée de vie des projets. La tâche revenait à l'équipe d'estimer les dépenses annuelles en tenant compte de la date de démarrage et de clôture du projet. Au niveau de l'ANADER, du FIRCA et de l'ONDR (ex-PNR), il fallait éviter de compter deux fois les dépenses déjà capturées dans le SIGFiP et dans les dépenses déjà prises en compte au niveau des Pad, l'Union européenne (EU) et la FAO. La FAO a aussi eu des conventions avec l'UE qu'il fallait ne pas compter deux

fois⁸.

Les statistiques nationales proviennent de l'Institut national de statistiques (INS) et des données des ministères. Les statistiques internationales proviennent essentiellement de la Banque mondiale et de la FAO.

D'une manière générale, le système d'information disponible aux décideurs n'offre pas encore de moyen de consolider de manière claire et cohérente une base de données pour les DPA. Les difficultés rencontrées au niveau du SIGFiP et des hors-budget en sont les raisons. Ces deux aspects doivent être améliorés pour que la base de données fournisse une image précise des dépenses publiques agricoles.

⁸ Conformément au COFOG, ont été exclues les dépenses des associations professionnelles du palmier à huile et de l'hévéa engagées dans les pistes rurales. Sur la base de l'intitulé des projets, souvent pas révélateur, il était difficile de distinguer les dépenses de biens publics des biens privés,

IV. NIVEAUX ET TENDANCES DES DPA

L'analyse des niveaux des dépenses publiques agricoles (DPA) nous informe sur la priorité que l'Etat avait donné au secteur agricole, et la position que la Côte d'Ivoire avait établie dans ce domaine, comparée avec celle d'autres pays sur des périodes similaires. La part des DPA dans le budget national, en particulier, est un indicateur suivi par la Côte d'Ivoire et ses pairs du NEPAD parce que tous se sont engagés en 2003 à Maputo à consacrer, chaque année, au moins 10 % de leurs ressources au secteur agricole. Au-delà de leur niveau, on comprend qu'une ascendance continue et une stabilité relative des DPA sont pour encourager la croissance du secteur. A l'inverse, une tendance négative et une grande variabilité des dépenses ne sont pas de nature à favoriser une bonne planification du développement du secteur. L'analyse prend aussi en compte ces considérations.

Part des dépenses publiques agricoles dans le budget national

Le tableau 3 ci-dessous présente les DPA effectives totales collectées selon la nomenclature du COFOG mais présentées selon la classification du SIGFiP local. Comme déjà discuté, le COFOG du secteur agricole (52 milliards FCFA en moyenne sur la période) comprend les dépenses des ministères clés du secteur agricole (33 milliards FCFA), celles des autres ministères supportant le secteur (4 milliards FCFA) et les dépenses hors-budget (15 milliards FCFA). Rappelons aussi que le COFOG exclut les pistes.

Les dépenses effectives, ou prises en charges (le document utilise indifféremment les deux termes), sont celles dont disposent effectivement les ministères et agences pour exécuter leurs activités. Les prises en charge sont à distinguer du budget voté et alloué (ou encore budget actuel), que l'on peut considérer comme budget prévisionnel, dont la totalité n'est pas toujours mise à disposition des organismes d'exécution. Le NEPAD requiert qu'on utilise les dépenses effectives et non le budget alloué pour calculer l'indicateur de Maputo. Ce tableau appelle les commentaires qui suivent.

Tableau 3 : DPA effectives, classification COFOG NEPAD (sans pistes rurales), 1999-2010 (en milliards de FCFA)

Année	Ministères clés (Pec)	Autres ministères (Pec)	Hors-budget*	Total DPA (Pec)	Budget national (Pec)	DPA/Budget (Pec)	DPA/Budget (Alloué)
1999	43,83	4,11	1,19	49,13	1 024,37	4,80%	6,42%
2000	29,63	5,70	3,41	38,75	1 087,35	3,56%	7,33%
2001	31,10	4,15	56,31	91,56	973,40	9,41%	12,11%
2002	38,55	2,86	4,20	45,61	1 408,18	3,24%	4,48%

2003	36,06	2,68	8,03	46,77	1 232,00	3,80%	5,65%
2004	32,64	7,98	7,08	47,70	1 291,31	3,69%	4,44%
2005	26,81	3,81	7,22	37,84	1 340,74	2,82%	4,19%
2006	33,41	4,07	8,47	45,95	1 432,12	3,21%	3,59%
2007	25,83	3,94	15,49	45,26	1 595,97	2,84%	3,12%
2008	28,41	4,06	18,68	51,15	1 750,62	2,92%	3,50%
2009	33,26	4,30	25,34	62,89	1 912,80	3,29%	3,80%
2010	38,07	3,38	19,58	61,02	2 072,47	2,94%	3,71%
Moyenn e*	33,13	4,25	14,58	51,97	1 426,78	3,88%	5,19%
Parts	63,8%	8,2%	28,1%	100,0%	---	---	---
TCAM	-1,27%	-1,76%	28,99%	1,99%	6,62%	-4,34%	-4,87%
CV***	16,00%	32,95%	103,42%	27,94%	24,40%	47,14%	48,61%

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Notes :

Pec = Prise en charge ou dépenses effectives

CV : coefficient de variation

TCAM : taux de croissance annuel moyen (*compound annual growth rate*)

* Bien qu'incomplètes, les dépenses hors-budget ont été capturées pour la plupart. La part des DPA dans le budget resterait toujours en dessous de 10% même avec les données manquantes.

*** Moyennes simples (DPA/Budget) utilisées pour le calcul du CV.

**** Test de Maputo sur la base des budgets alloués

Sur la période 1999-2010, la part des dépenses publiques agricoles (sans pistes rurales, mais avec les dépenses hors budget) dans le budget national était d'environ 4 % en moyenne, bien loin de la barre minimum de 10 %, adoptée par les Chefs d'Etats à la conférence de Maputo en 2003. En fait, l'écart de la Côte d'Ivoire avec ce niveau s'est accru après 2003. Après un long temps à la baisse, les DPA ont seulement retrouvé à partir de 2008 seulement leur niveau de 1999, supportées en cela par les dépenses hors-budget. Le budget national a par contre connu une croissance acceptable et même remarquable (6.6 %) pendant cette période de crise, résultant ainsi en une tendance à la baisse de la part relative des DPA dans le budget national. Mais force est de constater que le critère de Maputo se révèle très difficile à remplir depuis sa conception. En effet, sur la période 2003-2010, seuls 7 pays ont en moyenne rempli ou dépassé le critère de Maputo : Burkina Faso, Ethiopie, Guinée, Malawi, Mali, Niger, Sénégal (ReSAKSS, 2011, Country SAKSS report, and 2012 Plan).

Le COFOG NEPAD ne considère que les dépenses effectives. Etant donné que les dépenses effectives (prises en charge) sont en général réduites par rapport aux budgets alloués, il est intéressant de voir quelles étaient les intentions du pays à l'élaboration du budget. Pour cela, il faut comparer les dépenses du secteur agricole et national au niveau des budgets alloués. (Pour les besoins de comparaison, on a ajouté au budget actuel du secteur les mêmes dépenses hors-budget que dans le cas

du test de Maputo sur la base des dépenses effectives, parce que nous n'avons pas les prévisions de l'hors-budget.) Le tableau 3 ci-dessus, dernière colonne, montre que la Côte d'Ivoire était assez proche de remplir le critère de Maputo et l'aurait même aisément dépassé en 2001. Mais cela était avant la prise de position des Chefs d'Etats en 2001 et, surtout, cela aurait été sur la base d'un très gros projet hors-budget de l'UE cette année. Par la suite, comme au niveau des dépenses effectives, l'écart s'est creusé au fil de la période étudiée, avec une moyenne d'environ 5%

Les dépenses hors-budget, représentant 28 % des DPA totales, ont été dominées par le financement de l'Union européenne, qui en représentait 52 % sur la période. Conformément à la classification du COFOG, l'estimation des montant de l'hors-budget de l'UE n'a pas tenu compte (i) ni des dépenses pour les pistes rurales, (ii) ni des dépenses qu'on considère comme hors-secteur agricole (adduction d'eau potable, assainissement, infrastructures villageoise, etc.)⁹. Toujours à propos de l'hors-budget de l'UE, le tableau 4 ci-dessous fait ressortir un pic très élevé au titre du STABEX café/cacao en en 2001, représentant 47 % des dépenses de l'UE. Avec les autres opérations de l'UE, les dépenses hors-budget de l'année 2001 représentaient plus de 60 % des dépenses totales. Un tel montant est de nature à fausser le calcul des moyennes et des taux de croissance (mais ne pas en tenir compte de manière arbitraire fausse autant les calculs). Les montants de l'hors-budget des autres sources ont été estimés en évitant le double comptage des conventions de l'UE (concernant la FAO et de l'ANADER) et du budget de l'Etat (ANADER, FIRCA et ONDR). La part de la FAO dans l'hors-budget était d'environ 21 % sur la période ; celle du FIRCA de 11% ; celle de l'ANADER ; et celle de l'ONDR de 7 %.

Tableau 4 : Dépenses hors-budget selon la nomenclature du COFOG (milliards FCFA)

Année	UE	FAO	ANADER	FIRCA	ONDR	Total
1999	0,1	0,4	0,7	-	-	1,2
2000	0,7	0,2	2,6	-	-	3,4
2001	55,4	0,4	0,6	-	-	56,3
2002	2,7	1,1	0,4	-	-	4,2
2003	3,2	1,0	1,4	-	2,5	8,0
2004	2,5	1,0	1,1	-	2,5	7,1
2005	0,6	1,4	0,7	1,2	3,3	7,2
2006	2,2	2,0	0,5	1,9	1,9	8,5
2007	4,9	4,4	1,3	3,9	1,0	15,5
2008	4,4	7,6	2,5	4,1	-	18,7

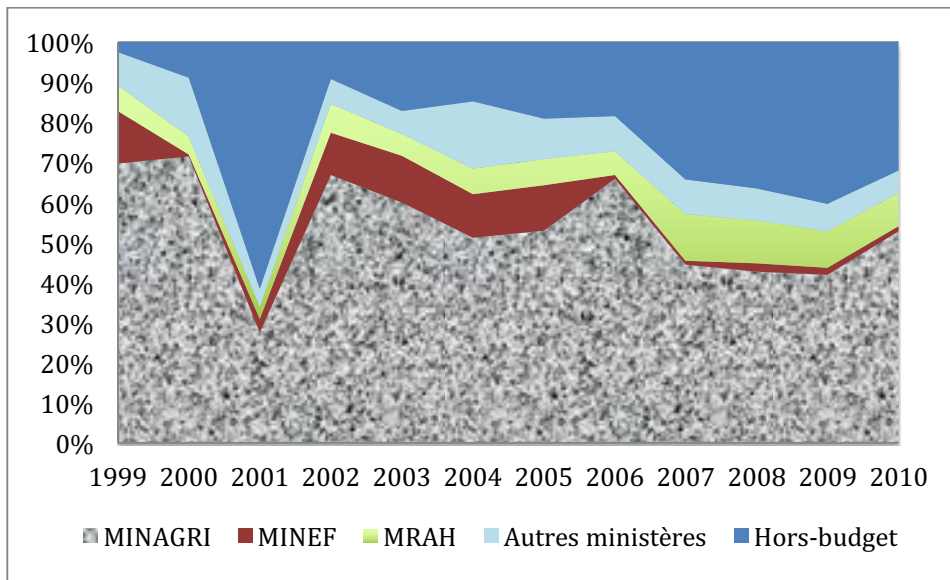
⁹ Des données bien plus détaillées que celles fournies par l'UE, encore récemment en avril, pourraient donner lieu à une autre classification de ces dépenses et éventuellement à de montants différents. La part moyenne de l'UE dans le hors-budget serait de 32 % plutôt que de 52 %, si on ne tenait pas compte, de manière arbitraire, de sa contribution de 2001.

2009	8,8	10,6	2,7	3,3	-	25,3
2010	5,2	6,2	2,4	5,3	0,5	19,6
Moyenne	7,6	3,0	1,4	1,6	1,0	14,6
Part	51,8%	20,6%	9,7%	11,2%	6,6%	100,0%

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants
 * Provient du STABEX café de 43 milliards dispensés entièrement en 2001

L'impact des dépenses hors-budget de l'UE de 2001 est perceptible dans l'évolution des dépenses publiques agricoles sur la période (Figure 9). La figure montre aussi qu'au fil des années, le MINAGRI a cédé des parts aux dépenses hors-budget et en partie à celles des autres ministères dans la composition des DPA. De ces autres ministères, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique joue le principal rôle (cf. étude thématique sur la recherche) par rapport au Ministère du Commerce.

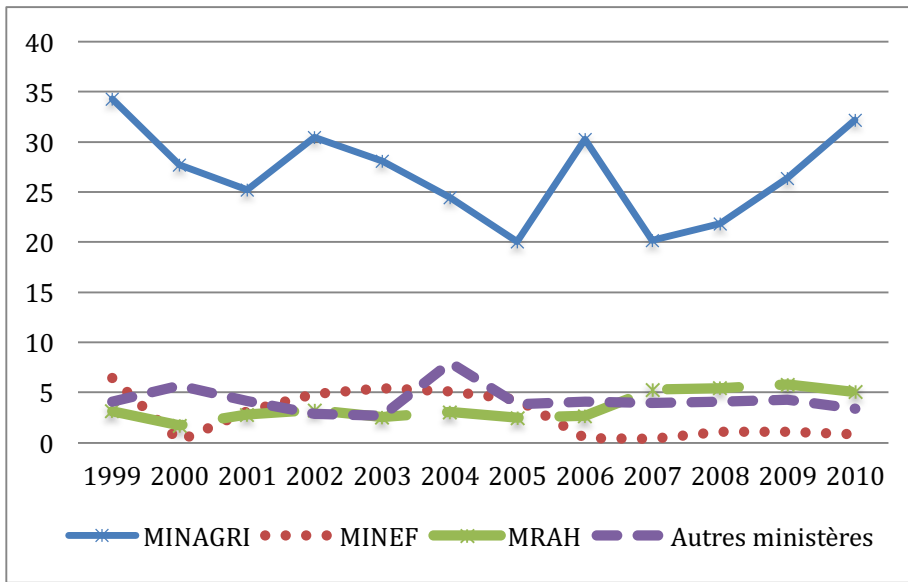
Figure 9: Evolution des DPA, 1999-2010



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

La tendance des DPA totales est masquée par la grande variabilité des dépenses hors-budget (CV de 103 %). Pour déceler cela, il faut considérer l'évolution des DPA sans hors-budget, et surtout celle des dépenses du MINAGRI. Le graphique 4 suggère une détérioration importante des DPA de 1999 à 2005 (TCAM d'environ -9 %) et une lente amélioration à partir de 2006 à 2010 (TCAM d'environ 2%) vers les niveaux atteints en 1999 et 2000. Cela pourrait être imputable à une amélioration de la situation de crise, qui fut marquée de difficultés en début de période : coup d'Etat de 1999, rébellion en 2002 et les accords de Marcoussis, immédiatement suivis cependant de tension. La figure 10 ne suggère pas la même tendance pour le MIRAHA, le MINEF et les autres ministères.

Figure 10 : Evolution DPA sans les hors-budget,1999-2010 (Milliards FCFA)



Source: SIGFiP, investigations des consultants

Part des dépenses publiques agricoles dans le PIB et le PIBA

Le tableau 5 ci-dessous compare les dépenses publiques agricoles effectives totales avec le produit intérieur brut national (PIB) et le produit intérieur brut agricole (PIBA). On peut en retenir ce qui suit.

Tableau 5 : Parts des dépenses publiques agricoles dans le PIB et le PIBA, 1999-2010

Année	DPA	PIB courant	PIBA courant	PIBA/ PIB	DPA/ PIB	DPA/ PIBA	Indice d'orientation
1999	49,13	7 731,00	1 700,00	22,0%	0,6%	2,9%	0,22
2000	38,75	7 416,70	1 796,00	24,2%	0,5%	2,2%	0,15
2001	91,56	7 730,10	1 909,30	24,7%	1,2%	4,8%	0,38
2002	45,61	8 006,07	2 053,90	25,7%	0,6%	2,2%	0,13
2003	46,77	7 984,23	2 040,40	25,6%	0,6%	2,3%	0,15
2004	47,70	8 178,43	1 895,90	23,2%	0,6%	2,5%	0,16
2005	3,84	8 631,19	1 969,30	22,8%	0,4%	1,9%	0,12
2006	45,95	9 081,19	2 081,80	22,9%	0,5%	2,2%	0,14
2007	45,26	9 487,42	2 263,10	23,9%	0,5%	2,0%	0,12
2008	51,15	10 485,03	2 619,00	25,0%	0,5%	2,0%	0,12
2009	62,89	10 879,94	2 682,80	24,7%	0,6%	2,3%	0,13
2010	61,02	11 352,14	2 588,70	22,8%	0,5%	2,4%	0,13

Moyenne	51,97	8 913,62	2 133,35	23,9%	0,6%	2,5%	0.16
CV	27,9%	15,1%	15,6%	5,0%	32,9%	31,5%	45,8%
TCAM	2,0%	3,6%	3,9%	0,3%	1,5%	-1,8%	-4,7%

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Les parts des dépenses publiques agricoles dans le PIB et dans le PIBA ont été faibles (0,6% et 2,5% en moyenne). Elles n'ont commencé à se stabiliser qu'à partir de 2006, après avoir été au bas en 2005. Tout comme par rapport au budget national, les dépenses publiques agricoles n'ont pas pu se maintenir au niveau du PIB et du PIBA. Bien que modestes, les taux de croissance du PIB (3,6 %) et du PIBA (3,9 %) sont restés au-dessus de celui des DPA (2,0 %) sur l'ensemble de la période. Ces taux sont à comparer avec le taux de croissance du budget national (6,6 %) semblant faire fi de celui du PIB et du PIBA, en dépit de la crise que traversait le pays.

La comparaison internationale des dépenses publiques agricoles (Tableau 6) fait ressortir les points suivants : Dans les pays à revenu élevé, mais avec un PIBA réduit, la part des dépenses publiques agricoles par rapport au PIB est faible, mais sa part dans le PIBA est très élevée. Il en est sensiblement de même pour les pays à revenu moyen où la part du PIBA est moyenne. Par contre, dans les pays à revenu faible et qui dépendent d'avantage de l'agriculture, la part des dépenses publiques dans le PIBA est faible. Parmi ces pays, la Côte d'Ivoire se classe en dessous de ses pairs, d'une manière générale.

Tableau 6 : Comparaison internationale des dépenses publiques agricoles

Région/Pays	Part de l'agriculture dans le PIB	Part des dépenses budgétaires agricoles dans le PIB national	Part des dépenses budgétaires agricoles dans le PIB agricole
Pays à revenu élevé			
Australie	3,0%	0,3%	10%
Canada	2,3%	0,5%	22%
UE	2,3%	0,7%	28%
USA	1,6%	0,7%	46%
Pays à revenu intermédiaire			
Turquie	13,0%	2,0%	15%
Mexique	4,0%	0,7%	18%
Venezuela	5,0%	0,5%	12%
Chine	15,0%	1,2%	8%
Brésil	9,3%	0,7%	8%
Russie	6,0%	1,0%	16%
Ukraine	11,6%	1,3%	11%
Pays à faible revenu			
Cote d'Ivoire 1999-	22,9%	0,6%	2,5%

2010			
Burkina Faso 2004-	33%	2,7%	8,2%
2011			
Ouganda	32%	1,5%	5%
Tanzanie	45%	1,2%	3%
Ethiopie	44%	2,7%	6%
Kenya	29%	1,3%	4%
Togo	41%	1,9%	3,9%

Note : les données présentées concernent des années différentes selon les pays, toutes comprises entre 2002 et 2011. Sources : Banque mondiale 2010 et Banque mondiale 2012 ; calcul des auteurs pour le Burkina Faso ; ReSAKSS pour valeurs du PIB et du PIB agricole du Burkina Faso.

L'indice d'orientation agricole est aussi resté faible. La mesure dans laquelle les dépenses publiques agricoles traduisent l'importance du secteur dans l'économie peut se mesurer au moyen de l'indice d'orientation agricole. Cette mesure normalisée de l'importance de l'agriculture est calculée comme le ratio de la part des dépenses publiques agricoles dans le budget de l'Etat à la part du secteur agricole dans le PIB national (Tableau 7). Un indice égal à l'unité indiquerait que les DPA reflètent la contribution du secteur agricole à l'économie nationale. En dessous de l'unité, les DPA sont plus faibles que leur contribution ; et au-dessus de l'unité, les DPA sont bien plus importantes que ne reflète la contribution du secteur à l'économie. Pour la Côte d'Ivoire, l'indice d'orientation agricole a été bien faible (0,17 en moyenne) et s'est même détérioré (-6.3% de croissance) au cours de la période. Ceci n'est pas surprenant compte tenu de la tendance négative de la part des DPA dans le budget, alors que la part du PIBA dans le PIB est restée relativement constante.

L'indice d'orientation agricole sert cependant bien plus à comparer des pays entre eux plutôt qu'à indiquer nécessairement le traitement du secteur agricole par rapport aux autres secteurs de l'économie d'un pays. En effet, l'allocation des dépenses publiques à beaucoup d'autres secteurs (éducation et santé, par exemple) ne se fait pas nécessairement par rapport à l'importance de la contribution de ces secteurs au PIB national¹⁰. Comparée aux autres pays africains, la Côte d'Ivoire a été un des pays les moins performants en matière d'allocation des ressources publiques à la mesure de la contribution du secteur agricole à l'économie du pays (Tableau 7).

Tableau 7 : Comparaison internationale de l'indice d'orientation agricole,

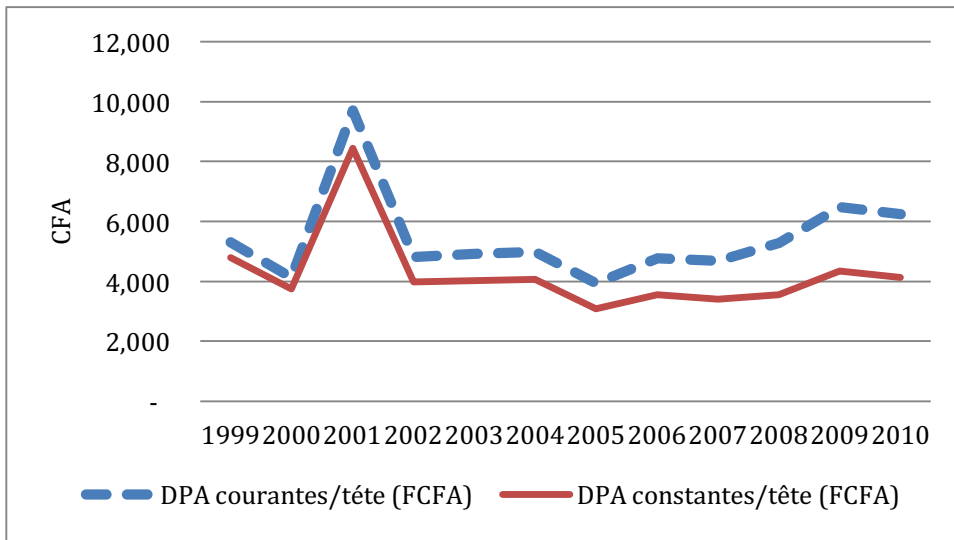
Pays	Année/Période	Indice d'orientation

¹⁰ Notons aussi que si un pays réussissait à mobiliser substantiellement l'investissement privé dans le secteur, il peut choisir de réduire ses dépenses publiques agricoles; il n'atteindrait pas l'unité dans l'orientation agricole, mais il se pourrait qu'il n'en souffre pas pour autant.

Botswana	2007	1,32
Côte d'Ivoire	1999-2010	0,17
Ghana	2007	0,01
Kenya	2007	0,17
Malawi	2007	0,12
Sénégal	2005-2009	0,65
Swaziland	2007	0,60
Zambie	2007	0,39
Chine	3007	0,50
Indonésie	2007	0,20
Egypte	2007	0,22
Maroc	2007	0,15
Tunisie	2007	0,59
Source : FAO, Revue diagnostique des DPA au Burkina et au Sénégal		

Les DPA par tête d'habitant sont restées faibles au cours de la période. La figure 11 présente des DPA effectives constantes (1996=100) par habitant rural (4 264 F FCA/an en moyenne) à la baisse, comparée à la tendance légèrement à la hausse de la répartition des DPA courantes (5 445 F FCA par an). Ceci s'explique par le fait que les dépenses publiques agricoles en prix constants ont connu une baisse (-2,6 %), pendant que la population rurale (avec une moyenne de 9 543 776) s'est modestement accrue de 0.5% au cours de la période. La répartition du budget total sur la population totale sur la période, la population rurale représentait encore plus de la moitié (54,4 %) de la population totale, en dépit d'une urbanisation en hausse (3,5 %).

Figure 11 : Dépenses publiques agricoles par tête d'habitant rural, 1999-2010



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

V COMPOSITION FONCTIONNELLE ET ECONOMIQUE DES DPA

L'analyse des niveaux et tendances des dépenses a révélé la priorité du secteur agricole dans l'économie nationale. Ici, l'analyse de la composition des DPA examine les priorités au sein même du secteur agricole, c.à.d. l'efficacité allocative des DPA. La composition fonctionnelle fait ici référence à l'allocation sous-sectorielle, c'est-à-dire aux différentes productions végétales, animales et forestières. (Les allocations des dépenses pour la recherche-développement, la formation-vulgarisation, les intrants et les pistes rurales sont traitées en détail dans les études spéciales en annexe à ce rapport de synthèse.) La composition économique concerne les dépenses pour les salaires, hors-salaires et investissements. A travers ses allocations budgétaires, quelles priorités l'Etat a-t-il implicitement assignées : aux différents ministères, aux principales filières (filières végétales entre elles et comparées aux principales filières animales), aux régions du pays, et à la création de biens publics par rapport aux biens privés ? La qualité des dépenses utilisées apparaît dans l'examen des types de dépenses qui sous-tendent ces priorités : une prépondérance marquée des dépenses de fonctionnement ou coûts récurrents (surtout des salaires) par rapport aux investissements souvent inquiète parce que ce déséquilibre signale l'établissement d'une fondation bien faible pour soutenir la croissance du secteur dans le futur.

Allocation sous-sectorielle

L'analyse sous-sectorielle ne tient pas compte ici des dépenses hors-budget parce que celles-ci n'ont pu être ventilées par ministère avec détail comparable à celui du SIGFiP, mais nous y reviendrons. Le tableau 8 ci-dessous présente les dépenses publiques agricoles effectives sur la période étudiée pour chacun des ministères clés et pour les autres ministères supportant le secteur de manière agrégée.

Tableau 8 : Dépenses effectives par ministère, 1999-2010 (Milliards F CFA)

Année	MINAGRI	MINEF	MRAH	Autres ministères	TOTAL
1999	34,26	6,43	3,14	4,11	47,94
2000	27,73	0,18	1,72	5,70	35,34
2001	25,20	3,12	2,79	4,15	35,25
2002	30,47	4,84	3,24	2,86	41,40
2003	28,09	5,44	2,53	2,68	38,74
2004	24,46	5,14	3,04	7,98	40,62
2005	20,07	4,28	2,47	3,81	30,62
2006	30,29	0,45	2,67	4,07	37,48
2007	20,15	0,40	5,28	3,94	29,77
2008	21,85	1,11	5,44	4,06	32,47
2009	26,35	1,11	5,80	4,30	37,55

2010	32,21	0,80	5,05	3,38	41,45
Moyenne	26,76	2,77	3,60	4,25	37,38
Part	71,6%	7,4%	9,6%	11,4%	100,0%
TCAM	-0,6%	-17,2%	4,4%	-1,8%	-1,3%
CV	17,3%	84,2%	38,7%	33,0%	13,8%

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Le MINAGRI dominait largement les dépenses publiques agricoles le long de la période, avec en moyenne une part de 72 %. Les autres ministères clés (MIRAH et MINEF) jouaient un rôle secondaire. Ceci n'est pas surprenant en soit, étant donné que les conditions écologiques de la Côte d'Ivoire se prêtent beaucoup moins bien aux productions animales qu'aux productions végétales (celles-ci ayant fortement rogné sur les forêts pour s'étendre). Rapporté au budget effectif des trois ministères clés, la part du MINAGRI est de 81 % en moyenne sur la période, avec celle du MINEF de 8% et celle du MIRAH de 11 %. A l'allocation du budget (budget actuel), la part réservée était encore plus élevée (83 %), ce qui revient à dire que le MINAGRI n'a perdu de l'importance qu'à la suite d'une exécution budgétaire sur laquelle nous y reviendrons plus loin dans ce document.

L'analyse sectorielle essaie d'incorporer ici de manière illustrative les dépenses hors-budget. Ces dépenses ne sont pas détaillées, mais on sait que l'ONDR (Office national de développement rizicole) supporte le riz, donc les activités du MINAGRI. On peut aussi voir que globalement l'UE a supporté les productions végétales, à environ 98 %, et les productions animales à hauteur de 2 % de ses ressources totales. Pour la FAO, l'ANADER et le FIRCA, on peut spéculer que leurs ressources ont supporté les productions végétales à environ 80 % et les productions animales à 20 %. La filière forêts/bois bénéficie du support substantiel de la SODEFOR, dont les fonds générés ont été estimés à plus de 120 milliards sur la période. Cependant, s'agissant de revenus bruts d'activités de société privée, ces ressources n'ont pas été prises en compte¹¹.

Composition fonctionnelle par filière

Les allocations des dépenses effectives aux filières ont représenté au total 99.4 milliards de F CFA au cours de la période, soit 22 % des DPA effectives totales et 25 % des dépenses des ministères clés. Ces allocations budgétaires (non compris l'hors-budget sur lequel nous reviendrons) ont été intermittentes. Ceci semble aussi bien refléter la continuation de la politique de désengagement de l'Etat des principales

¹¹ Notons que les transferts directs de l'Etat à la SODEFOR sont pris en compte dans le SIGFiP et sont donc aussi pris en compte par l'étude. Par contre, l'étude n'a pas retracé les transferts éventuels de la SODEFOR à l'Etat pour estimer les transferts nets, comme le demande le COFOG NEPAD.

filières d'exportation traditionnelles initiée en 1989-90, qu'un manque de ressources. La filière café/cacao a reçu des allocations sur la période 1999-2002 ; l'hévéa, sur la période 1999-2000 ; les porcins/volailles seulement en 2004 et en 2009 ; le coton/canne à sucre¹² (mais surtout le coton, semble-t-il), dans les années 2002-2006 et 2008-2010 (bien que de manière substantielle). Seuls le riz, les cultures vivrières, les forêts/bois, les bovins, la santé animale/reproduction, la pêche et aquaculture, mais aussi le palmier à huile ont reçu des allocations sur l'ensemble de la période étudiée. L'anacarde, pour laquelle la Côte d'Ivoire est aujourd'hui le premier producteur africain, est la grande absente de cet inventaire des filières qui ont reçu des dépenses publiques. Les études spéciales devraient chercher à comprendre les facteurs derrière le développement des filières par le privé.

Pour mieux cerner les priorités données aux filières, il est bon de comparer les intentions, (au niveau du budget alloué), aux réalisations effectives (au niveau des prises en charge). Le tableau 9 montre que plus de 75 % du budget alloué devait être consacré au développement de quatre filières, chacune ayant une part relative d'au moins 10 % : le riz¹³ et les cultures vivrières devant le coton et les bovins. Prises ensemble, ces mêmes filières ont sensiblement reçu l'allocation prévue (76 %), mais l'ordre des priorités avait changé, avec la domination du coton au détriment du riz et des cultures vivrières. Même la part des bovins avait augmenté.

La raison de la priorité donnée au coton et à la canne à sucre, en porte-à-faux avec les prévisions, est que ces filières étaient considérées comme « sinistrées » et avaient besoin d'assistance pour se redresser. La Compagnie du coton ivoirien (LCCI) qui avait la gestion du coton avait fait faillite et avait, de ce fait, mis la situation financière au plus mal. L'Etat voulait redresser la situation avec l'assistance des bailleurs, comme l'Union européenne.

Tableau 9 : Parts moyennes allouées aux filières du budget actuel et des dépenses effectives, 1999-2010

Filières	Budget alloué	Dépenses effectives
Riz	28,3%	18,4%
Cultures Vivrières	18,2%	12,1%
Coton/canne à sucre	17,9%	31,8%
Bovins	10,7%	13,8%
Forêt/bois	8,7%	10,8%
Ananas banane Agrumes	6,6%	1,6%

¹² Ces deux produits sont ainsi curieusement regroupés dans le SIGFiP, tout comme le palmier à huile/cocotier et l'ensemble des fruits et légumes.

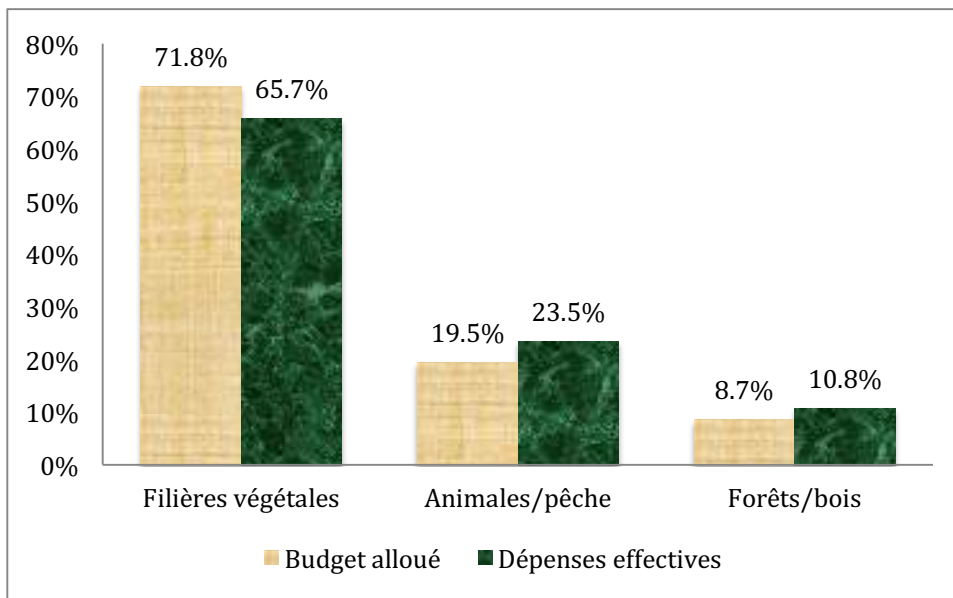
¹³ Un moment envisagé, mais ensuite abandonné par manque de temps, L'étude de cas sur l'irrigation agricole aurait permis de mieux appréhender l'évolution des dépenses allouées au riz.

Santé, nutrition animales	3,6%	4,1%
Pêche et aquaculture	3,4%	3,3%
Filière Lait	1,1%	1,1%
Palmier à huile/ Cocotier	0,6%	1,3%
Petits ruminants	0,6%	1,0%
Porcins/volailles	0,2%	0,2%
Hévéa	0,1%	0,3%
Café/cacao	0,1%	0,2%
Total	100,0%	100,0%

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

En passant du budget alloué aux dépenses effectives, seules la part des filières végétales a baissé, malgré l'importance des dépenses pour le coton. Cette baisse a été aussi bien au profit des productions animales et halieutique, que de la filière forêts/bois (Figure 12). Même si les filières végétales restent dominantes, elles n'ont pas continué à marginaliser d'avantage les autres filières au cours de la période 1999-2010 - du moins au niveau des allocations budgétaires.

Figure 12 : Parts des filières niveau du budget alloué et des dépenses effectives, 1999-2010.



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Les dépenses hors-budget de l'UE ont surtout supporté les filières et il faut en tenir compte pour compléter cette image. Près de 84 % des 85 milliards¹⁴ de francs CFA dispensées par l'UE au secteur agricole ivoirien sur la période ont été pour le soutien

¹⁴ Rappelons que ces montants excluent les fonds pour les pistes rurales et certaines opérations de développement rural hors du secteur agricole proprement dit (ex. adduction d'eau).

des filières agricoles. Ces allocations, de 72.2 milliards CFA, représentent près de 73 % des allocations totales aux filières par l'Etat. Comme noté dans l'analyse des niveaux et tendances, le temps n'a pas permis à l'équipe d'examiner le détail des 43 milliards de FCFA déboursés au compte du STABEX café/cacao. Ces fonds représentant plus de la moitié des contributions de l'UE aux filières. Les lignes prioritaires du soutien des autres programmes financés par l'UE étaient de revitaliser la filière « sinistrée » du coton et celles en difficulté de la banane et de la canne à sucre.

L'appui technique de l'UE au secteur coton avait pour objectif l'assainissement financier (paiement des arriérés dus aux producteurs de La compagnie du coton ivoirien (LCCI), liquidés, la relance du schéma de multiplication de semence, la relance de la culture attelée, la restauration des organisations de producteurs agricoles et la réhabilitation de la sale de classement du coton fibre. Pour la banane, comme pour le sucre, l'objectif était de les rendre plus compétitives dans la perspective de l'élimination des traitements préférentiels (tarifs réduits et absence de quotas) que l'UE offre à ses anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) par rapport aux pays latino-américains, notamment.

Du fait des dépenses hors-budget de l'UE, et surtout de son soutien au café/cacao, l'ordre de priorité change par rapport à celui suggéré par le seul examen des dépenses des ministères du secteur (10). Non seulement les filières végétales ont dominé les allocations aux filières (près de 80 %), mais au sein de ces dernières la priorité avait été aux filières d'exportation traditionnelles, telles le café/cacao, bananes, coton et canne à sucre, au détriment des filières rizicoles et des autres cultures vivrières (Tableau 10).

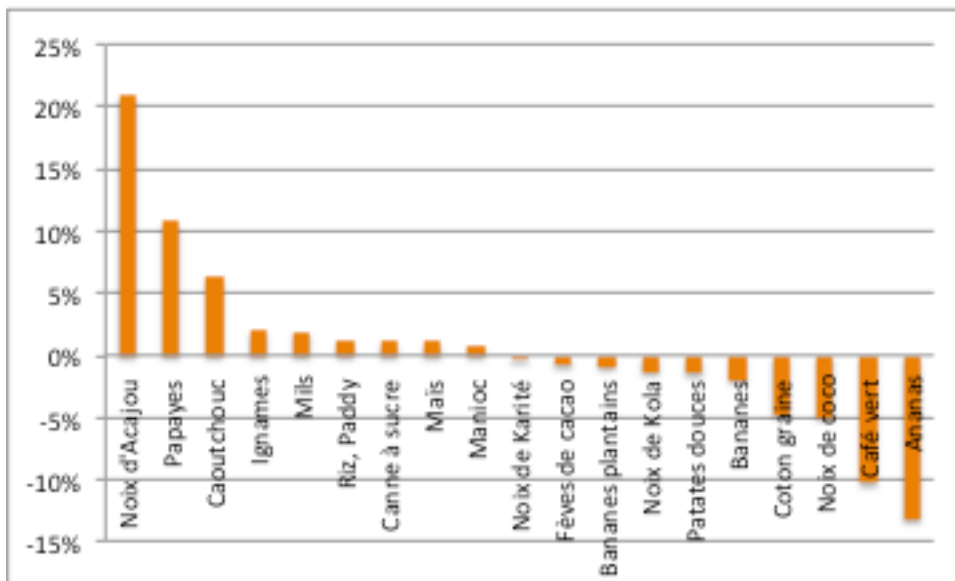
Tableau 10 : Allocations aux filières par les DPA avec hors budget de l'UE, 1999-2010 (milliards FCFA)

Filières	UE	DPA budgétées	DPPA totales	Part des filières
Café/cacao	43,38	0,20	43,59	25,4%
Riz et vivriers	6,74	30,34	37,08	21,6%
Coton et sucre	2,53	31,63	34,16	19,9%
Productions animales	1,40	23,41	24,81	14,4%
Fruits et légumes	17,69	1,63	19,32	11,2%
Forêts/bois	0,00	10,70	10,70	6,2%
Palmier et hévéa	0,00	1,57	1,57	0,9%
Anacarde	0,48	0,00	0,48	0,3%
Total	72,23	99,47	171,70	100,0%

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

La performance des filières au cours de la période étudiée n'était cependant pas en accord avec ces niveaux de dépenses¹⁵ (Figure 13). Les filières les plus performantes sur la période 2000-2009 ont été l'anacarde avec un taux de croissance annuel moyen de 21 %, suivie de la papaye avec un taux de 11 % et de l'hévéa avec un taux de 7 %. Aucune autre filière n'a atteint le taux de croissance de 5%, ce qui dénote que la performance de l'agriculture en général n'a pas été à la mesure de l'attente pendant cette période. Des filières ayant reçu le plus de ressources, seules la filière riz/cultures vivrières, et le sucre ont connu une croissance positive, même si très faible. Les autres filières, telles l'ananas, la banane et le coton ont été parmi les moins performantes.

Figure 13 : Taux de croissance des productions végétales, 1999-2010



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

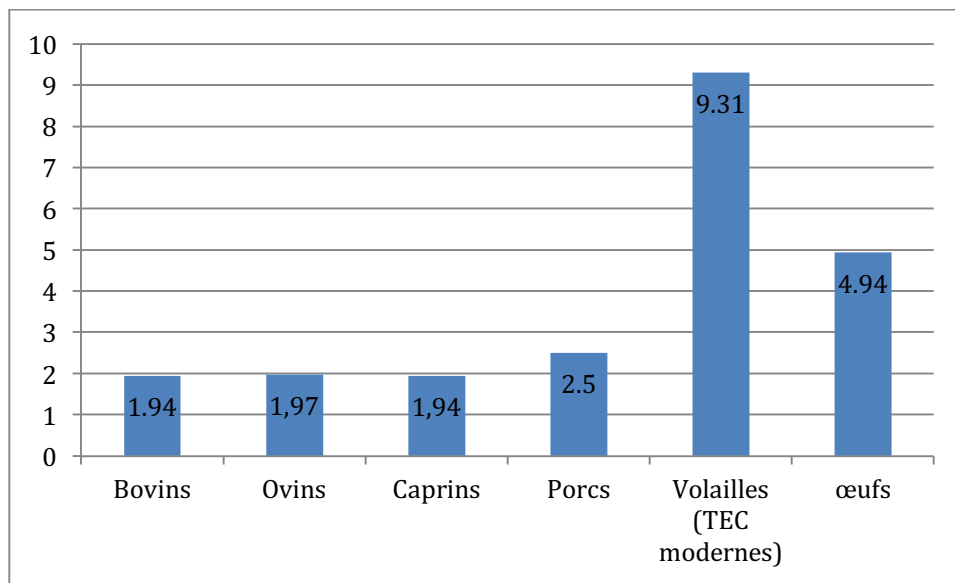
Les deux filières les plus performantes n'ont reçu aucune, ou peu d'assistance publique directe. (La papaye est incluse dans le groupe fruits et légumes, mais n'est nulle part ciblée dans les projets.) Leur croissance serait donc uniquement, ou surtout, due à l'investissement privé sur la période. Notons cependant que l'anacardier a été introduit sur fonds publics de l'Etat dans les années 1960-70 pour des raisons écologiques (reboisement et protection des sols). Dans les années 1972-89, l'intérêt commercial de l'anacarde a été mis en avant avec la création dans le nord du pays d'une société parapublique (aujourd'hui éteinte) pour la valorisation de la noix de cajou. L'anacarde a aussi bénéficié des infrastructures de désenclavement des

¹⁵ Cet indicateur reste imparfait cependant. Par manque d'information, l'équipe n'a pas pu calculer le ratio de la part de chaque filière dans les DPA à la contribution de la même filière au PIBA. Un ratio supérieur à un (1) suggère que la filière concernée est favorisée, toutes choses égales par ailleurs.

zones cotonnières et de l'investissement des producteurs de coton cherchant une diversification quand la filière coton a continué à se détériorer. Les études thématiques (recherche et développement, vulgarisation, pistes rurales) montrent l'importance de la contribution des filières privées (café, cacao, hévéa, palmier, etc.) à travers le FIRCA à la production de biens publics normalement dévolue à l'Etat.

La performance des productions animales a été modeste sur la période 2000-2010 (Figure 14), en dehors des volailles (chair et reformées) et de la production d'œufs qui ont réalisé des taux de croissance autour de 5 % et plus. La production de poules s'est la mieux comportée de toutes les productions animales. Les productions animales à cycle court (regroupant surtout la filière avicole et les porcins) n'ont reçu d'appui public direct qu'en 2004 et 2009. Elle a bénéficié cependant de ristournes sur la taxe à l'importation élevée de la viande de volaille (1 000 CFA per kilo) qu'elle a réussi à faire instituer pour sa protection.

Figure 14 : Taux de croissance des productions animales (%), 1999-2010



Source : MIRAH/DPP

Intrants agricoles, Recherche, vulgarisation et pistes rurales

La recherche, la vulgarisation, les intrants et les pistes rurales sont parmi les facteurs limitants¹⁶ de la croissance agricole. Ce sont des biens publics dont la production est en principe dévolue à l'Etat, mais que le secteur privé peut aussi satisfaire dans un partenariat avec l'Etat. La recherche et la vulgarisation, par exemple, sont financées

¹⁶ L'irrigation en est un autre, mais la limitation du temps n'a pas permis à l'équipe de l'inclure ce facteur dans les études thématiques.

par l'Etat mais aussi, avec une importance grandissante, par le FIRCA. Le FIRCA, structure privée créée et supportée par l'Etat pour ses coûts récurrents (surtout salaires) et une partie de son investissement, génère aussi des ressources propres à travers les cotisations volontaires des interprofessions des filières. Ces ressources privées permettent alors au FIRCA de financer la recherche par le CNRA, et le conseil agricole par l'ANADER, au compte des producteurs. Les pistes rurales, aussi des biens publics, sont indispensables pour la mise à marché des produits agricoles et la distribution des intrants. Elles méritent une attention particulière, même si par ailleurs elles sont exclues du COFOG du NEPAD. Les intrants sont des biens privés mais que l'Etat peut être amené à subventionner dans des circonstances spécifiques. Une fois cette décision prise, le MINAGRI (pour les engrais), le MRAH (pour les vaccins pour animaux) se doivent de les procurer et les livrer à temps).

Les allocations pour ces facteurs nous enseignent sur la qualité des DPA contribuant à l'amélioration de la productivité agricole. L'économie des études réalisées sur ces thématiques est présentée ci-dessous.

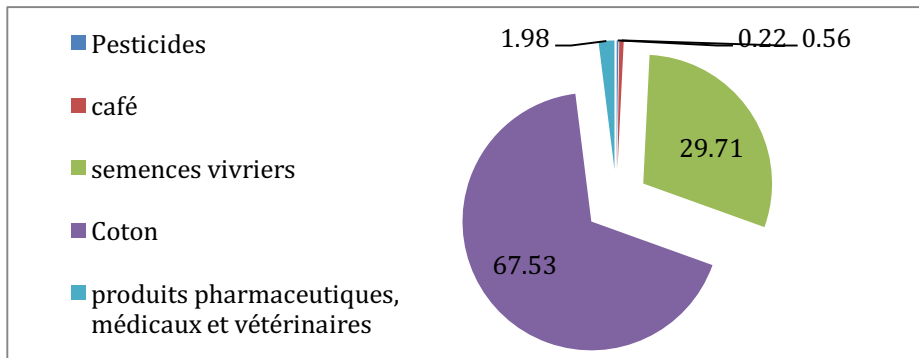
Les Intrants

Reflétant leur importance relative reconnue dans le secteur, les productions végétales ont bénéficié de la prépondérance (environ 98 %) des subventions publiques aux intrants, par rapport aux deux autres sous-secteurs (Eaux-et-forêts et productions animales et halieutiques). Le niveau d'utilisation des intrants reste cependant largement en deçà (2 %) du besoin potentiel du pays.

Les contraintes d'accès aux intrants restent essentiellement financières, quand bien même la maîtrise technique de l'utilisation n'est pas à négliger.

Sur la période, les dépenses publiques saisies par le SIGFIP indiquent la prépondérance accordée aux productions végétales (figure 15). Les subventions aux intrants représentent 9 % des DPA du secteur. Pour l'essentiel, les subventions ont porter sur les phytosanitaires (environ 68 %) pour la protection des cultures du coton et du cacao, et les semences de cultures vivrières. Le coton est la première culture consommatrice d'engrais simples et engrais composés en Côte-d'Ivoire (57 % des utilisations), suivi par les autres cultures de rente : cacao, ananas, palmier à huile. Cependant, toutes les consommations confondues d'engrais ne représentent que 2% du potentiel ivoirien

Figure 15 : Dépenses publiques en intrants (budget secteur agricole), 1999-2010 (%)



Source : SIGFIP

Pour une amélioration de la productivité agricole, il faut un certain nombre de dispositions en matière d'intrants :

Politique des intrants

1. **Améliorer l'accès aux intrants**, par une redynamisation de la production de semences améliorées en milieu paysan, des innovations dans les mécanismes de financement en direction des groupements de producteurs, une information technique et commerciale plus accessible aux distributeurs et aux prescripteurs. Cela passe par une implication directe et concertée des organisations de producteurs, des distributeurs d'intrants, des agro-industries et du secteur financier.
2. **Améliorer la rentabilité agronomique et économique des intrants**, par une révision des recommandations techniques tenant compte des systèmes de production et des coûts des intrants, par la promotion de la gestion intégrée de la fertilité des sols et des prédateurs. Un appui consistant aux structures de recherche et de vulgarisation est en ce sens nécessaire.

Améliorer l'environnement réglementaire et fiscal dans le secteur, à travers la mise en application des réglementations et dispositions fiscales communautaires, capables de faciliter la production et la libre circulation d'intrants de qualité dans l'espace CEDEAO. Il est ici primordial d'apporter un appui aux structures gouvernementales et aux associations professionnelles en charge du secteur, en étroite collaboration avec les institutions régionales.

Financement des intrants

Le succès du programme d'amélioration de la productivité agricole dépend en partie du niveau et de la qualité d'utilisation des intrants. La modernisation des exploitations agricoles familiales et l'intensification durable des systèmes de production sont des impératifs reconnus du développement du secteur

À ce propos, la déclaration d'Abuja (12 juin 2006) reconnaît que l'appui à la modernisation des exploitations agricoles familiales et l'intensification durable des systèmes de production passe par un mécanisme de cofinancement régional pour l'intensification agricole. Il est constitué d'un menu d'actions que les Etats membres peuvent décider de mettre en œuvre avec l'appui d'un cofinancement régional de la CEDEAO. Il comprend 4 actions qui desserrent 4 contraintes :

- le prix des engrais par des subventions ciblées,
- le prix du petit équipement innovant par des subventions ciblées,
- la disponibilité des intrants par la mise en place d'un réseau de distribution
- le crédit par un fonds de garantie accessible aux banques.

On devrait ajouter à ces actions, entre autres, le développement des aptitudes de gestion des exploitations familiales pour contribuer de manière effective à leur modernisation. L'appui à l'organisation des filières devrait conduire à terme à une prise en charge totale ou partielle des intrants par les filières elles-mêmes.

La Recherche agronomique

L'évaluation du plan directeur de développement agricole 1992-2015 (2008) a conclu que l'intensification de l'agriculture était loin d'être réalisée en Côte d'Ivoire, les systèmes d'encadrement n'ayant pas amélioré significativement les performances du secteur, le financement agricole demeurant une contrainte majeure et la synergie entre recherche et développement restant insuffisante.

Aujourd'hui, Le Centre National de Recherche Agronomique (CNRA), né de la restructuration du dispositif de recherche et d'encadrement en Côte d'Ivoire (PNASA, 1994) avec plus de 66 % de l'ETP (équivalent chercheur à plein temps) du pays, est la structure la plus engagée en matière de recherche agronomique.

Les principales sources de financement pour la recherche agricole en Côte d'Ivoire sont les suivantes: a) les contributions gouvernementales, b) les ventes de produits et de services, c) les contrats de recherche et d) le soutien des bailleurs de fonds.

Les sources de financement de financement public se répartissent comme suit au cours de la période 1999-2010 : le trésor a couvert 82,76 % des dépenses de recherche, tandis que les emprunts (16,8 %) et dons (0,37 %) traduisent une modeste contribution des financements extérieurs.

Malgré ce chiffre important du financement par l'Etat (60,2 milliards au total sur la période), la recherche est également financée par le privé en Côte d'Ivoire. Pour le financement de ses activités, par exemple, le CNRA est en grande partie tributaire du secteur privé. Pour 2012, par exemple, le CNRA a levé 3,91 milliards F CFA de

financement privé, alors que la moyenne du financement public sur la période 1999-2010 était de 5,01 milliards F CFA. Le Fonds Interprofessionnel pour la Recherche et le Conseil Agricoles (FIRCA) a contribué pour 68 % de ce financement privé à travers ses ressources propres et pour 10 % au compte du programme d'amélioration de la productivité (WAAPP), financé par les bailleurs, dont le FIRCA assure la coordination.

Pour la période 2004 – 2007 le budget programme du CBRA était de 21,63 F CFA, mais il n'aurait reçu, d'après les données du SIGFIP, que 14,35 milliards F CFA (dont la moitié en fait provenait des arriérés d'exercices antérieurs), soit 66,34 % du coût des programmes. Le CNRA a mobilisé, autant qu'il a pu, le reste du financement par lui-même.

Le FIRCA est un système de financement unique et exemplaire en Afrique. Créé par le décret N°2002-520 du 11 décembre 2002, le FIRCA est un instrument inspiré des dispositions de la loi N°2001-635 du 9 octobre 2001 portant institution de Fonds de développement agricole (FDA). Il a amélioré la recherche axée sur la demande et son mécanisme de solidarité permet de garantir la disponibilité de fonds de recherche pour appuyer certains secteurs de production dont le volume de cotisation au FIRCA est faible.

Au 31 décembre 2011, la part imputée et réalisée à la recherche représente 17,44 % des ressources mobilisées, contre 60,82 % au conseil agricoles. Les secteurs café cacao et hévéa sont les plus grands pourvoyeurs de fonds.

L'analyse de sous chapitres et lignes budgétaires des différents chapitres des budgets des trois ministères clés du secteur agricole (Ministère de l'Agriculture, Ministère des Ressources animales et halieutiques, Ministères des Eaux et forêts) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique ont permis d'identifier des activités de recherche. Les dépenses publiques sur la période se sont réparties comme le montre le tableau 11 ci-dessous.

Tableau 11 : Répartition et tendance des dépenses publiques (prise en charge) pour la recherche dans les 4 ministères (MINAGRI, MIRAH, MINEF, MESRS), 1999-2010 (milliards F CFA)

Année	Salaire	Hors Salaire	Investissement	Total	Variation (%)
1999	1,78	1,03	2,37	5,18	
2000	1,66	0,92	3,85	6,42	23,81
2001	1,75	0,85	1,94	4,55	-29,16
2002	2,16	0,61	0,70	3,46	-23,79
2003	2,17	0,71	0,53	3,41	-1,59
2004	2,19	0,93	6,02	9,14	168,11
2005	3,07	1,64	0,37	5,08	-44,43

2006	2,64	1,94	1,30	5,87	15,62
2007	2,61	1,62	1,44	5,67	-3,51
2008	1,85	0,95	0,94	3,74	-34,08
2009	0,76	2,37	0,95	4,08	9,21
2010	0,87	2,00	0,66	3,52	-13,72
Total	23,51	15,57	21,04	60,12	

Source : SIGFiP

Malgré l'équilibre relatif dans la composition (39,11 % Salaire ; 25,89 hors salaire ; 35 % Investissement), la tendance baissière et la variation annuelle confirment une incohérence entre le financement et les programmes de recherche. Sur la période, le taux de croissance annuel moyen est de -3,4 %.

Sur la période, les dépenses publiques totales pour la recherche ont été de 60,12 milliards, soit 10,7 % des dépenses du MINAGRI, 8 % de la dépense du secteur agricole sans les hors budget, 0,43 % de la dépense nationale effective, et 0,23% du PIBA. Ce dernier résultat est en deçà de l'objectif d'investissement national en R&D agricole du NEPAD (au moins 1 % du PIB).

D'une manière générale, La recherche scientifique et l'innovation technologique en Côte d'Ivoire est caractérisée par :

- L'absence d'une loi d'orientation relative à la recherche scientifique et à l'innovation technologique;
- Le faible niveau de financement des activités de recherche (environ 0.05% du PIB);
- L'insuffisance des chercheurs.

Ces dernières années, l'incertitude causée par la suspension de l'aide étrangère, ainsi que la dégradation des finances publiques, ont gravement réduit les dépenses de la recherche agricole en Côte d'Ivoire. En raison de la crise qui a duré plus d'une décennie, les normes de privatisation conclues dans le cadre du PNASA II n'ont pas été atteintes et le CNRA, principal centre de recherche agricole, a continué à dépendre financièrement du gouvernement et des revenus commerciaux de ses propres produits.

Même dans les perspectives nouvelles, les prévisions de financement de la Recherche scientifique du PND pour la période 2012-2015 ne représentent que 0,76 % du coût du PND. La part de la recherche agricole sera davantage plus faible.

Le financement de la recherche agricole n'a pas été en cohérence avec l'objectif défini dans le PDDA 1992-2015 qui était le développement de la recherche appliquée.

Il reste que sur la période d'étude, les filières ont joué un rôle important dans le

financement de l'activité à travers les cotisations au FIRCA. Les revenus des filières étant tributaires des cours mondiaux, la pérennisation de la contribution privée à travers les filières ne peut être garantie.

Les principaux centres de recherche dépendent administrativement du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS). Les conférences budgétaires devraient permettre une concertation entre les ministères clés du secteur, le MESRS et ces centres.

La tutelle de la recherche agronomique peut tout être transférée au MINAGRI pour une meilleure performance des chaînes de valeur.

La recherche agronomique (notamment les productions végétales) est très tributaire du climat. Le dispositif de mise à disposition des fonds doit permettre une flexibilité prenant en compte cette contrainte.

La Vulgarisation

Depuis 1992, le gouvernement ivoirien œuvre à la réalisation d'une réforme du système des services agricoles au travers du PNASA¹⁷, projet d'envergure réalisé avec le concours des partenaires au développement dont principalement la Banque mondiale. Lancée dans le cadre d'une politique d'ajustement structurel, cette initiative devait corriger certaines faiblesses qu'une analyse préalable avait mises en évidence. Le PNASA s'était fixé comme objectif à moyen et à long terme de mettre en place des systèmes de recherche et de vulgarisation viables et orientés vers la demande ; les bénéficiaires contribueraient de manière significative au financement des services tandis que le gouvernement mettrait l'accent sur le renforcement des compétences et sur la fourniture des services publics (Dolumbia 2009). Sa mise en œuvre fut planifiée en deux temps, sous la forme de deux projets : PNASA I et II.

L'ANADER

La restructuration des services de vulgarisation agricole et de recherche a été finalisée en 1998 et donna lieu à la création de l'Agence nationale de développement rural (ANADER) et du CNRA. À l'origine, le PNASA avait été conçu comme un programme à long terme, étalé sur 11 ans, mais suite au coup d'État de décembre 1999, la Banque mondiale, principal bailleur de fonds, se retira du projet. L'ANADER est devenue une Société Anonyme avec un capital de cinq cent millions de F CFA reparti entre l'Etat (35 %), les familles professionnelles agricoles et les sociétés privées connexes (65 %). L'ANADER a pour objet social de contribuer à la promotion du monde rural par la professionnalisation des producteurs agricoles (cultivateurs,

¹⁷ PNASA : programme national d'Appui au Secteur Agricole

sylviculteurs, éleveurs, pisciculteurs, pêcheurs).

L'ANADER s'est engagée depuis 2011 dans une nouvelle mutation caractérisée par : i) l'adaptation et le renforcement des capacités de son dispositif et ii) l'affirmation de l'approche filière comme stratégie d'appui-conseil aux agriculteurs.

Il faut noter depuis quelques années, l'accommodation de la vulgarisation, bien public avec des approches de sa privatisation orientées vers le marché. Dans le secteur agricole, le FIRCA constitue la plaque de ce processus.

Le FIRCA

Le FIRCA, créé par le décret N°2002-520 du 11 décembre 2002, est un instrument inspiré des dispositions de la loi N°2001-635 du 9 octobre 2001 portant institution de Fonds de Développement Agricole (FDA).

Au sein des organes du FIRCA, l'Etat et les professionnels sont associés, notamment dans : i) L'appréciation des besoins en services agricoles des producteurs ; ii) Le choix des prestataires de services ; iii) Le suivi et l'évaluation des programmes, des prestataires de services et des professions agricoles.

Un exemple de l'implication du privé dans la vulgarisation est le type de convention liant le FIRCA à l'APROMAC (filiale Hévéa).

LES ONG et Bureaux d'Etudes

Des ONG et Bureaux d'Etudes sont aussi impliqués dans la vulgarisation agricole. INADES Formation Côte d'Ivoire s'implique à travers la promotion de l'agriculture familiale, l'appui à la mobilisation des ressources financières endogènes et l'appui à la décentralisation et au développement local. Des partenaires au Développement leur apportent des appuis financiers.

Les données du SIGFIP ont permis d'établir l'évolution des DPA en Formation, déconcentration et programmes et projets (Tableau 12)

Tableau 12 : Evolution des DPA en Vulgarisation (formation, déconcentration administrative, programmes et projets), 1999 - 2010 (MILLIONS F CFA)

Année	Formation	Déconcentration	Programmes et projets	Total sans hors budget	Variation annuelle (%)	variation par rapport à 1999 (%)
1999	779	161	26 542	27 482		
2000	541	71	17 457	18 068	-34,25	-34,25
2001	498	133	16 373	17 004	-5,89	-57,99
2002	491	203	23, 62	24 056	41,47	-20,14
2003	532	168	21 186	21 886	-9,02	-23,26

2004	663	196	17 200	18 059	-17,48	-43,05
2005	667	137	13 198	14 003	-22,46	-74,64
2006	484	220	22 525	23 229	65,89	-30,37
2007	179	473	13 731	14 383	-38,08	-56,39
2008	598	779	14 930	16 306	13,37	-77,70
2009	616	927	20 508	22 051	35,23	-33,30
2010	662	927	24 669	26 258	19,08	-5,55
Source (don; emprunt; trésor)	1,29%; 0,00%; 98,71%	0,00%; 0,00%; 100,00%	2,52%; 17,35%; 80,13%			
TOTAL	6 710	4 393	231 682	242 785		
%	2,76	1,81	95,43	100		

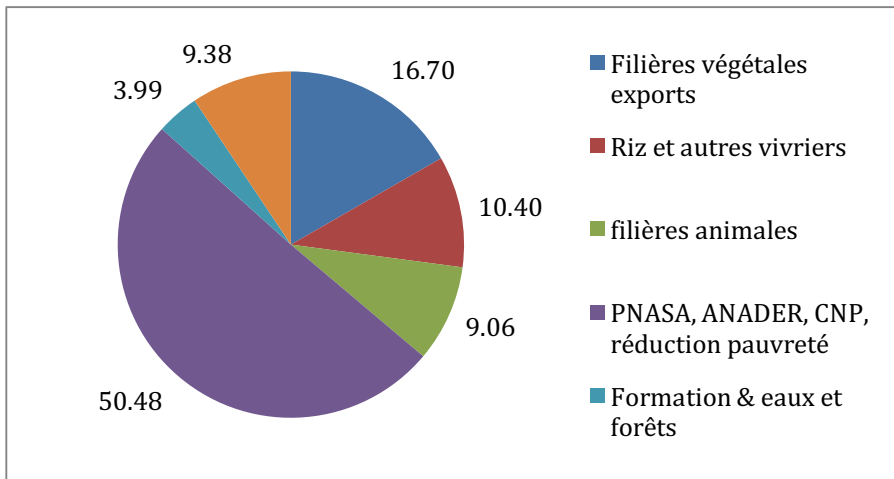
Source : SIGFIP

Sur la période d'étude, la source principale de financement a été le trésor. La formation n'a reçu qu'une aide marginale de l'extérieur, quand la déconcentration est entièrement supportée par le trésor. Les projets et programmes ont été globalement financés à hauteur de 20 % par les dons et emprunts. La situation de crise sur toute la période s'est traduite par une baisse soutenue des DPA en vulgarisation par rapport à 1999.

L'arbitrage a beaucoup défavorisé la formation et surtout les directions régionales et services déconcentrés des trois ministères clés. La part des dépenses en matière de vulgarisation est restée sur la période supérieure à 50 % (moyenne de la période 60%). Malgré la tendance baissière, le souci a été de privilégier les projets et programmes.

Les données du SIGFIP indiquent une pondération en faveur du processus de réorganisation du dispositif de vulgarisation et de l'ANADER (50,48 %) comme le montre la figure 16 ci-dessous.

Figure 16 : répartition des DPA entre sous secteurs (%)



Source: SIGFIP, compilation des consultants

Financement de l'ANADER

Les ressources de l'ANADER proviennent essentiellement de l'Etat. Excepté pour l'année 2000, la période 1999 – 2007 est marquée par la forte contribution de l'Etat (entre 87 et 94 %) au financement de la structure. Les tendances récentes indiquent que depuis trois années, l'ANADER mobilise un peu plus de 20% de son financement à travers des prestations de services divers.

Sur la période, l'Etat a versé à l'ANADER 109,4 milliards de F CFA, soit 27 % des DPA des trois ministères. Ce chiffre, malgré son importance, ne doit pas occulter les retards de décaissement qui selon les responsables de la structure, ont été très longs.

L'ANADER s'emploie à améliorer le niveau de ses ressources propres à travers des conventions avec des partenaires. Sur la période 2002- 2010, pour 417 conventions identifiées dont le montant total est de 10 290 853 069 F CFA. Ces conventions ont été avec quinze entités différentes, dénotant d'un coté une bonne diversification des sources de financement de l'agence, mais aussi de l'autre un défi pour la maîtrise du calendrier de vulgarisation.

Le FIRCA reste le leader des principaux partenaires de l'agence (12 %).

Les ressources du FIRCA et le financement du secteur

Les ressources du FIRCA sont constituées par :

- les cotisations professionnelles agricoles versées, en application de la loi, par les producteurs des secteurs de production végétale, forestière et animale, par

les agro-industries et par les autres industries de première transformation des différentes filières

- les contributions, d'origine publique ou privée ou d'organismes extérieurs, ayant pour objet de financer la recherche appliquée et le conseil agricoles et l'appui aux organisations professionnelles agricoles
- toutes recettes exceptionnelles, subventions ou produits financiers.

En se limitant aux dix filières participant formellement au mécanisme de la cotisation professionnelle du FIRCA, exception faite de la Filière Café Cacao, le montant total des ressources mobilisées depuis le démarrage jusqu'au 31 décembre 2011 s'élève à 25,573 milliards FCFA, dont 24,064 milliards FCFA (95 %) sont destinés au programme d'appui au développement de ces filières cotisantes et 1,310 milliard FCFA (5 %) au fonctionnement du FIRCA.

Un taux d'au moins 75 % des cotisations professionnelles réalisées par un secteur de production donné est affecté au financement de programmes au bénéfice du secteur de production concerné. Le solde sera consacré pour une large part à la solidarité et, pour une part marginale, au fonctionnement du FIRCA. Dans l'ensemble ce principe est semble-t-il jusqu'à respecté.

Les ressources pour la solidarité sont destinées aux financements des programmes des secteurs de production dont le volume de cotisation est faible ou dont la structuration ne permet pas l'organisation des prélèvements. Il est prélevé sur les ressources annuelles du FIRCA une somme destinée à la constitution d'une réserve financière.

Importance des financements hors budget dans la vulgarisation

Le tableau 13 montre l'évolution de la composition du financement total de la vulgarisation, avec et sans hors-budget.

Tableau 13 : DPA en vulgarisation (avec et sans les financements hors budgets), 1999-2010, (millions F CFA)

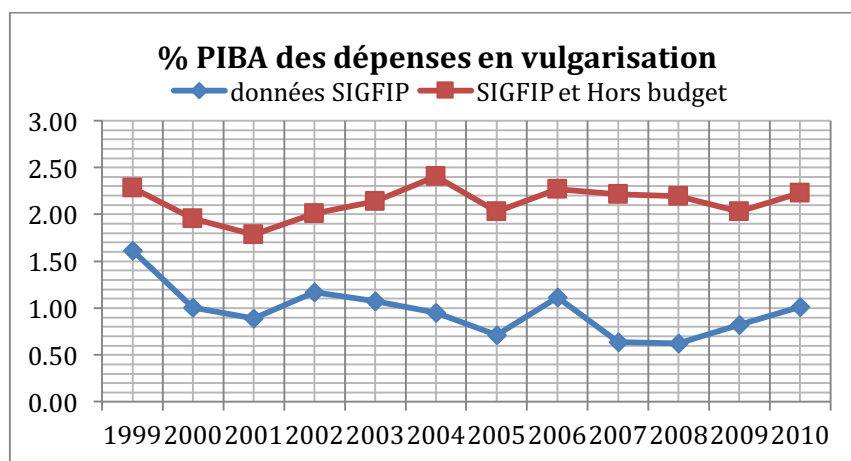
Année	Vulgarisation sans hors budget	Hors budget en vulgarisation	Total Vulgarisation
1999	27 482	11 342	38 824
2000	18 068	17 069	35 138
2001	17 004	17 039	34 043
2002	24 056	17 223	41 279
2003	21 886	21 814	43 699
2004	18 059	27 526	45 585
2005	14 003	25 959	39 962
2006	23 229	23 956	47 184

2007	14 383	35 724	50 108
2008	16 306	41 135	57 441
2009	22 051	32 450	54 501
2010	26 258	31 374	57 633
TOTAL	242 785	302 611	545 395
MOYENNE	20 232	25 218	45 450

Source: SIGFiP

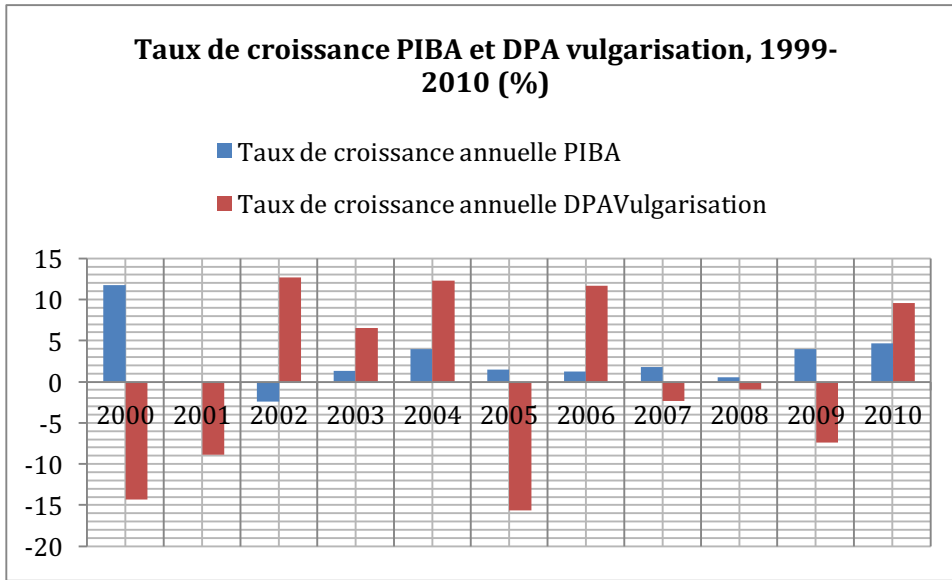
Sur la période, les financements hors budget (25,218 milliards F CFA) représentent 124,64% des DPA calculés à partir du SIGFiP. On note aussi sur le niveau inférieur des DPA sans hors budget en vulgarisation au niveau de 1999. Par contre, les financements hors budget apportent une stabilité aux dépenses sur la période.

Figure 17 : % PIBA des dépenses en vulgarisation



Sur la période, les dépenses en vulgarisation représentent en moyenne 1 % du PIBA pour les dépenses sans les hors budget, et 2,13 % avec les hors budget (figure 17 ci-dessus).

Figure 18 : Taux de croissance PIBA et DPA vulgarisation, 1999-2010 (%)



Une corrélation ne se dégage pas clairement entre les dépenses en vulgarisation et la performance agricole exprimée par le PIBA (Figure 18 ci-dessus). Cependant, plutôt que d'établir une causalité, ce manque de corrélation ne peut que suggérer des hypothèses pour des analyses plus approfondies de l'impact de la recherche sur le développement du secteur.

Les pistes rurales

L'état défectueux des routes est l'une des raisons principales de l'accroissement de la pauvreté notamment en milieu rural. Le manque d'infrastructures routières pouvant désenclaver les villages et campements a considérablement freiné le développement de l'activité agricole limitant les populations à une agriculture de subsistance du fait de la mévente des productions agricoles et de la baisse récurrente des prix bord-champ. Cette situation a eu pour corollaire direct la réduction des principales sources de revenu des populations¹⁸. « ...Dans les années 80, la piste d'accès au village de Zamblekro, de 17 km, se parcourait en 1 heure en saison des pluies. En 2009, il faut plus de 2 heures. Le cacao reste transportable mais la vente de produits vivriers n'a plus de sens économique¹⁹... ».

Dépenses publiques agricoles en pistes rurales par source de dépense

Sur la période, les données du SIGFIP de la composante *pistes rurales* des différents projets indiquent que 2,414 milliards ont été dépensés pour les pistes rurales, dont

¹ François Ruf et Roger Tanoh. *Malédiction cacaoyère et une difficile diversification des revenus en Côte d'Ivoire*, Grain de sel n° 45 — décembre 2008 – février 2009.

34,63 % financés par les emprunts et 65,33 % par l'Etat.

Le tableau 14 ci-dessous récapitule les financements hors budget.

Tableau 14 : Autres sources de financement (Milliards F CFA)

Sources		2003-2006	2007	2008	2009	2010	Total 2003 - 2010
Filières	Filière Hévéa APROMAC					0,150	0,150
	Palmier à huile AIPH					2,105	2,105
	Café cacao : soutien FIMR			8,42	8,90	2,733	20,05
Bailleurs	Secteur coton: soutien UE		1,361	2,891	2,891		7,144
	FAD					4	4
Etat	Programme d'urgence	20					20
	TOTAL	20	1,361	11,311	11,791	8,988	50,167

Source: SIGFIP, compilation des consultants

Toutes sources confondues, les DPA des pistes rurales s'élèvent à **52,581** milliards F CFA, dont 22,305 milliards sont financés par les filières (42.42 %). Il faut noter l'importance de la contribution du Fonds d'Investissement en Milieu Rural (FIMR) représentant 39 % des DPA des pistes.

Les pistes rurales sur la période d'étude représentent 10.49 % des DPA du secteur (COFOG+). Ce résultat est imputable aux efforts d'investissement réalisés par l'Etat sur la période 2003-2006 (programme d'urgence), relayé par les filières et l'Union européenne entre 2007 et 2010.

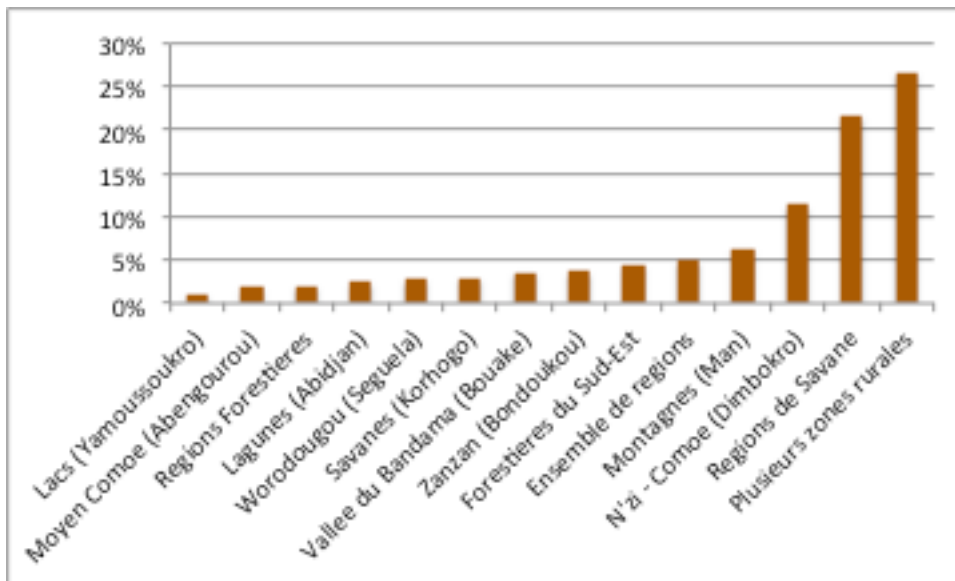
Allocation régionale des DPA

Les allocations régionales des dépenses publiques agricoles devraient refléter en partie les priorités régionales de l'Etat en matière de politique agricole. Ces allocations peuvent ou non être en rapport avec les allocations aux filières, selon que les filières sont centrées ou non sur des zones de production circonscrites dans les régions. Pour des productions agricoles réparties sur plusieurs régions, la relation entre les deux types d'allocation n'est pas directe.

La catégorie « opérations d'intérêt national », qui représente en moyenne 71 % des DPA effectives, contient des informations sur les allocations aux filières, mais il est malheureusement difficile de les désagréger pour remonter aux régions. Le reste des dépenses est reparti aussi bien sur les 19 régions du pays, divisions administratives en vigueur pendant cette période, que sur la dénomination plus ancienne de grandes régions, comme région de savanes, région côtière, région forestière, etc.

Les allocations régionales examinées ici portent sur les dépenses hors « opérations d'intérêt national », et hors représentations, qu'on peut considérer comme placées pour conserver le même total des dépenses quelle que soit la désagrégation (par ministère ou par région). Ces allocations régionales étaient d'un volume total de 126.92 milliards de FCFA, représentant 28,7 % des DPA effectives totales (sans les hors-budget) pour la période. Pour faciliter sa lisibilité, la figure ci-dessous ne présente que les régions dont la part est égale ou supérieure à un 1 % de ce total. Les résultats suggèrent une priorité donnée aux régions de Savane (22 % des dépenses), suivie de la région de Nzi-Comoé (11 %) et celle des Montagnes (6 %) à l'Ouest (Figure 19). En fait, la part région géographique des savanes comprend Korhogo, le Bafing et le Zanzan, et sa part totale est d'environ 25 %. La région des Savanes a longtemps été considérée comme délaissée, et cela expliquerait son importance relative dans ces allocations régionales.

Figure 19 : Part des allocations régionales, 1999-2010



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

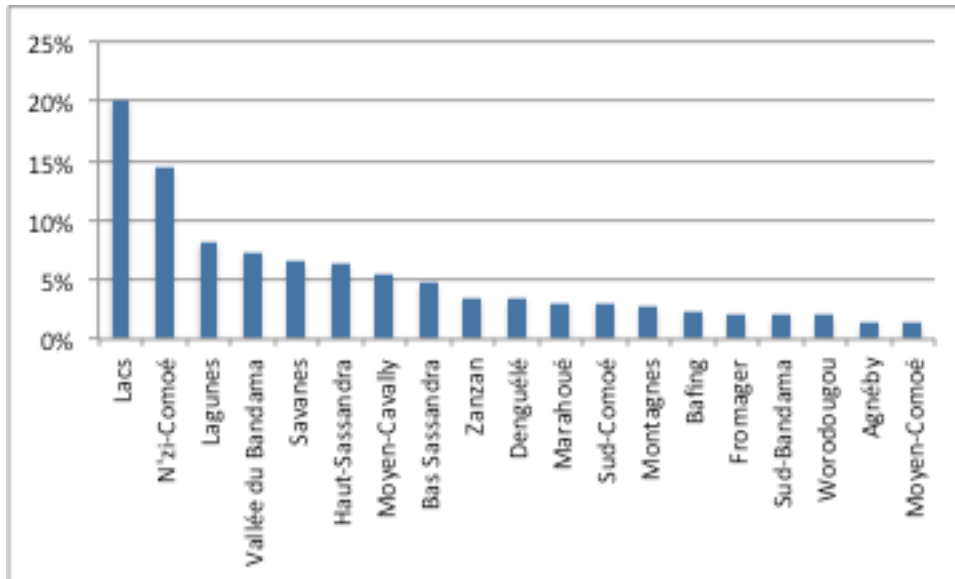
Les allocations régionales comportaient aussi en fait bien des dépenses pour des projets mis en œuvre dans les régions que celle pour la décentralisation initiée au cours de la période. Le pays était alors divisé en régions, départements, communes, districts et conseils généraux²⁰. Le transfert en capitaux aux départements et communes des régions à partir du budget des ministères a commencé en 2003. Ils ont été modestes (5,7 milliards, soit 4 % des allocations régionales totales), mais ils sont appelés à croître avec la nouvelle politique de décentralisation annoncée en 2011.

La région des Lacs qui abrite la capitale politique, Yamoussoukro, et la région des Lagunes, qui inclut la capitale économique, Abidjan ont bénéficié le plus des transferts en capitaux aux départements et communes. Ainsi, la région des Savanes (Korhogo) n'est pas la plus

²⁰ Depuis Septembre 2011, le pays est divisé en 30 régions et 14 districts, dont deux autonomes.

importante pour les transferts de capitaux. Il reste que la part importante de la région Nzi-Comoé (Dimbokro), devant même celle des Lagunes est surprenante. Ramenés par tête d'habitant de la région²¹, les transferts de la région des Lacs et Nzi-Comoé étaient les plus élevés (1 900 et 1 000 FCFA, respectivement) alors que la moyenne pour le reste des régions était d'environ 300 FCFA par habitant.

Figure 20 : Allocations régionales des transferts pour les départements et communes



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Composition économique des dépenses publiques agricoles

A quoi ont servi les dépenses publiques agricoles, est d'une importance capitale pour évaluer la qualité de ces dépenses. Il s'agit d'analyser l'équilibre entre dépenses en investissement et en coûts récurrents (salaires et hors-salaires), sachant que les dépenses en investissement sont pour bâtir le fondement de la croissance économique et les récurrent, si bien utilisés, pour la maintenance de ce fondement, de la recherche et vulgarisation, des inspections, etc.

Les dépenses publiques agricoles budgétées ont surtout servi (pour près de 80%) à couvrir les coûts récurrents (salaires et hors-salaires), notamment les salaires qui s'accaparent la part du lion avec 48% des dépenses en moyenne, La portion congrue étant allouée à l'investissement du secteur agricole (Tableau 15). Les dépenses dites d'investissement dans les projets de développement incluent aussi des coûts

²¹ Une étude plus fine des allocations régionales, notamment la comparaison avec la population rurale des régions, aurait été plus indiquée si les données étaient disponibles.

récurrents. Mais notons que ces dépenses de fonctionnement sont souvent mandatées (comme dans les contreparties) pour s'assurer que ces investissements des projets sont suivis et maintenus de manière adéquate. Les dépenses hors-salaires peuvent donc participer à la mise en place de meilleurs investissements, quand ces dépenses permettent, par exemple, de couvrir les frais de déplacement pour le suivi et pour les coûts de maintenance de ces investissements publics. Une analyse détaillée des catégories de dépenses d'investissement et hors-salaires sort du cadre de cette revue diagnostique des DPA.

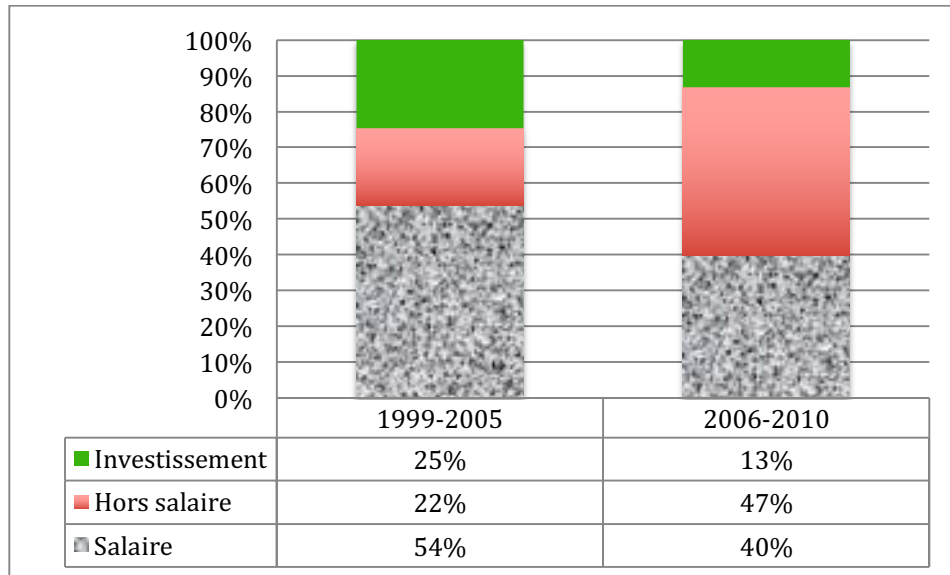
Tableau 15 : DAP sans hors-budget par type de dépenses, 1999-2010 (milliards FCFA)

Année	Salaire	Hors salaire	Investissement	Total
1999	19,38	9,43	19,13	47,94
2000	20,76	6,64	7,94	35,34
2001	21,02	5,51	8,72	35,25
2002	22,29	6,98	12,13	41,40
2003	20,67	13,24	4,83	38,74
2004	20,65	8,53	11,44	40,62
2005	20,27	7,93	2,42	30,62
2006	16,82	18,44	2,22	37,48
2007	17,09	8,78	3,89	29,77
2008	17,10	10,09	5,28	32,47
2009	10,01	22,46	5,09	37,55
2010	9,94	24,36	7,15	41,45
Moyenne	18,00	11,87	7,52	37,8
Parts	48,1%	31,7%	20,1%	100,0%
CV	23,0%	53,9%	64,5%	13,8%
TCAM	-5,9%	9,0%	-8,6%	-1,3%

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

La composition économique sur la période 1999-2005 est nettement différente de celle de la période 2006-2010 (Figure 21). L'examen de l'évolution de la composition économique montre une diminution des dépenses de salaire. Mais cette perte de part a été au profit des dépenses hors-salaire, qui a aussi entamé celle des dépenses d'investissement. Au total, ce sont les coûts récurrents qui prennent de l'ascendant sur les dépenses d'investissement.

Figure 21 : Composition économique des dépenses effectives sans hors-budget sur deux sous-périodes, 1999-2010 (milliards F CFA)



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Le tableau 16 fait ressortir des coûts récurrents des dépenses hors-budget. On voit que la composition économique aurait été plus équilibrée que le suggérait l'examen des seules dépenses budgétaires. Cet équilibre dans la composition économique était bien celui recherché au moment des allocations de budget, c.à.d. au niveau du budget alloué. On note que les parts des types de dépenses étaient en moyenne sensiblement les mêmes entre elles, avec la part la plus importante allant aux investissements (36 %), suivie des hors-salaires (33 %) et devant les salaires (31 %).

Mais on peut aussi considérer que toutes les dépenses hors-budget constituent en fait des investissements. Ici les coûts dits « récurrents » (salaires, carburant, entretien de véhicules, frais de déplacement pour les supervisions, etc.) font partie intégrante des investissements parce qu'ils sont nécessaires pour l'entretien de ces investissements. En effet, ces coûts s'arrêtent à la fin des projet des dépenses hors-budget et ne seront plus récurrents alors. Si on accepte que les dépenses hors-budget sont toutes des dépenses d'investissement, alors les investissements ont largement dominé les dépenses publiques agricoles au cours de la période étudiée.

Composition économique avec hors-budget considéré comme dépenses d'investissement (milliards F CFA), 1999-2010				
	Salaire	Hors-salaire	Investissement	Total
Total	215,99	142,38	265,26	623,63
Part	35%	23%	43%	100%

Source: SIGFIP, UE, FAO, diverses sources

Tableau 16 : Composition économique des DPA avec répartition hypothétiques des dépenses

Source	Salaire	Hors salaire	Investissement	Total
DPA sans hors budget	215,99	142,38	90,25	448,62
Union européenne	9,07	9,07	72,54	90,67
FAO	-	14,44	21,66	36,10
ANADER	-	6,78	10,17	16,95
FIRCA	-	7,87	11,80	19,67
ONDR	-	4,65	6,98	11,63
Total	225,05	185,19	213,39	6,3.63
Parts	36%	30%	34%	100%

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Composition des dépenses hors budget selon les répartitions hypothétiques suivantes :

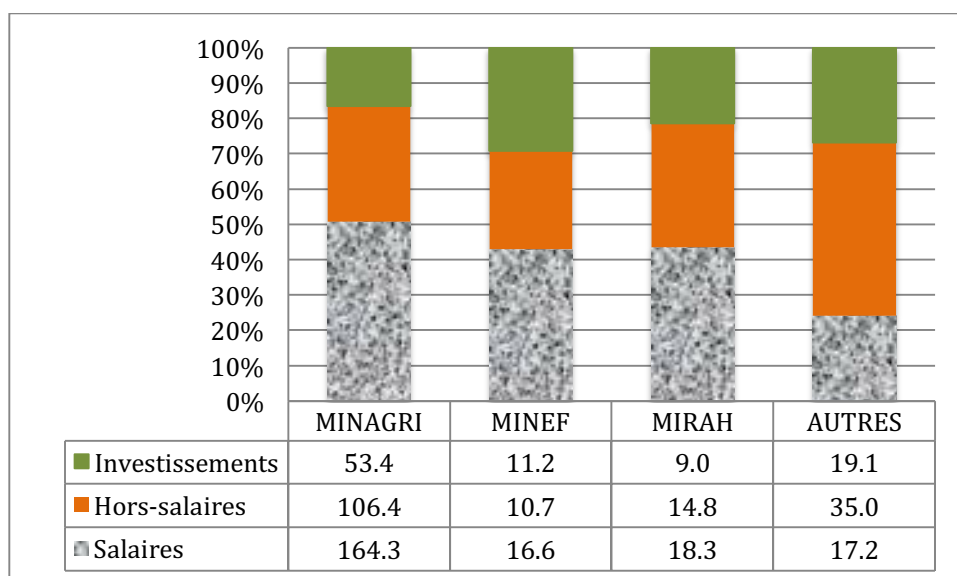
UE (10 % salaire, 10 % hors salaire, 80 % investissement)

FAO, ANADER, FIRCA, ONDR (salaire 0 %, 40 % hors salaire, 60 % investissement)

Composition économique des DPA par ministère

La dominance des salaires dans les DPA budgétées vient surtout du MINAGRI. Ce ministère avait les dépenses les plus importantes, avec des salaires qui en représentent la moitié. Le MINAGRI est aussi le ministère où la part des investissements est la plus faible (moins de 20%), comparé aux autres ministères où cette part est supérieure à 20 % (Figure 22).

Figure 22 : Composition des dépenses effectives par ministère



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

La composition des dépenses a été rééquilibrée grâce aux importants financements de l'UE. Le financement hors-budget de celle-ci a pour objectif de supporter le développement des filières végétales, donc par conséquent le MINAGRI. Ces allocations supportaient les investissements (dans la mesure si on reconnaît que toutes les dépenses hors-budget sont toutes pour les investissements).

Composition économique des dépenses par filière

On devrait s'attendre à peu, ou pas, de salaires dans le soutien des filières desquelles l'Etat a commencé à s'en désengager depuis 1989-1990. On devrait donc plutôt s'attendre à des allocations pour l'investissement et les hors salaires. Dans l'ensemble, on note bien dans le tableau 17 que les allocations pour l'investissement ont été deux fois supérieures à celles pour les salaires. Cependant dans les filières pour le développement des bovins et des cultures vivrières les allocations pour les salaires avaient dépassé celles pour l'investissement. Ces résultats que l'équipe a manqué de temps d'examiner le détail devraient alerter les ministères dans le futur à mieux structurer leur soutien aux filières de développement des filières. On note aussi le cas du coton où les allocations, très importantes par rapport aux autres, avaient servi à couvrir uniquement les dépenses de hors salaire. Ceci était en quelque sorte des mesures d'urgence où il fallait revitaliser cette filière considérée comme sinistrée. Pour tout le reste des filières, une partie des allocations a servi à des dépenses d'investissement.

Les allocations pour les filières sur la période 1999-2010 étaient encore axées sur l'investissement par le fait des contributions des dépenses hors-budget. Comme noté auparavant, cela tient à la nature même des dépenses hors-budget.

Tableau 17 : Composition économique des allocations aux filières, 1999-2010 (montants en milliards F CFA)

Filières	Salaire	Hors-salaire	Investissement	Total	Total (montant)
Palmier à huile/ Cocotier	34%	42%	24%	100%	1,26
Café/cacao	0%	0%	100%	100%	0,20
Hévéa	23%	29%	52%	100%	0,31
Coton/canne à sucre	0%	100%	0%	100%	31,63
Ananas, banane, agrumes	49%	41%	10%	100%	1,63
Riz	13%	24%	63%	100%	18,33
Cultures vivrières	38%	32%	29%	100%	12,01
Forêt/bois	0%	8%	92%	100%	10,70
Bovins	40%	25%	35%	100%	13,75

Filière Lait	30%	31%	39%	100%	1,13
Petits ruminants	26%	36%	36%	100%	0,99
Porcins/volailles	7%	60%	33%	100%	0,15
Santé reproduction nutrition animales	16%	70%	14%	100%	4,11
Pêche et aquaculture	13%	68%	19%	100%	3,28
Total (montant))	15.52	51.32	32.63		99,47
Parts	15.60%	51.60%	32.80%	100.00%	

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Composition économique par catégorie de biens publics et biens privés

L'intérêt de cet examen tient du fait que les dépenses publiques devraient encourager la production de biens publics pour une meilleure équité et un développement partagé. Une analyse²² menée, il y a une décennie, en Amérique latine était en effet arrivée à la conclusion que les pays qui allouaient davantage de ressources pour les biens privés avaient de plus mauvais résultats pour le secteur agricole que les pays qui favorisaient plutôt les biens publics. Un bien public est d'un usage collectif (critère de non-excluabilité) et est tel que sa consommation par une personne ne diminue en rien sa disponibilité pour une autre (critère de non-rivalité). Par contre, un bien privé est d'un usage personnel (critère d'excluabilité) et dont la consommation par une personne en diminue la disponibilité pour une autre (critère de rivalité). Le tableau 18 en donne quelques exemples.

Tableau 18 : Catégorisation des biens publics et privés

	Excluabilité	Non excluabilité
Rivalité	Bien privé pur (intrants agricole, plantation, équipement agricole, etc.)	Bien commun (poisson)
Non rivalité	Bien club ou à péage (autoroute à péage, intelligence réservé exclusivement aux abonnés payants)	Bien public pur (recherche, formation, pistes rurales, etc.)

Les biens publics et privés sont à distinguer des services publics et privés. Un service public peut fournir des biens publics (formation et vulgarisation) que des biens privés (semences et engrais agricoles). A l'opposé, des structures privées peuvent fournir

²² Journal of Public Economics 91 (2007) 1071-1094, Should governments stop subsidies to private goods? Evidence from rural Latin America, Ramón López , Gregmar I. Galinato

des biens publics (pistes rurales, recherche agricole), et bien sur des biens privés de par leurs objectifs. En principe, c'est parce que le privé n'arrive pas à fournir les biens publics de manière satisfaisante, parce qu'il n'arrive pas à exclure des usagers et tirer profit des biens publics que l'Etat est amené à les fournir.

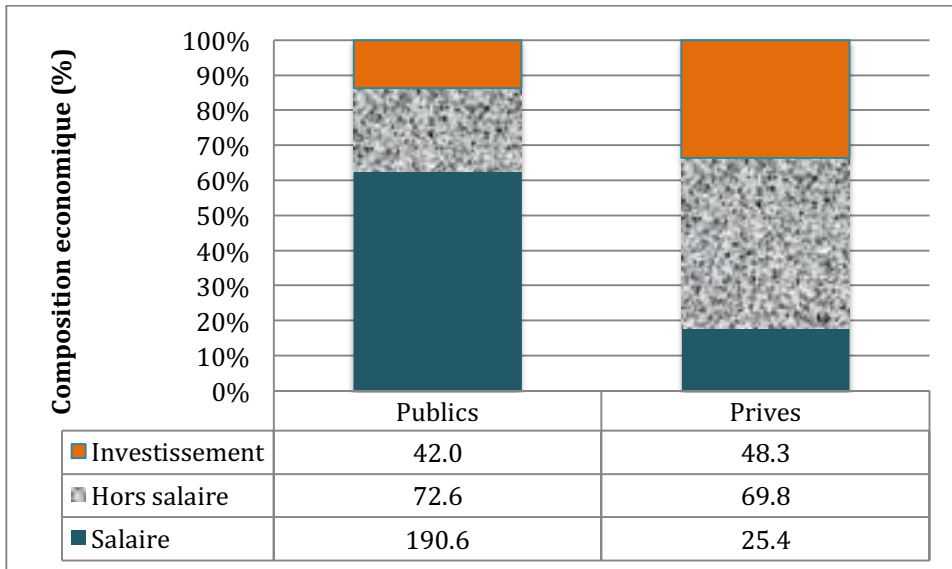
Pour les besoins de cette revue, l'étude a utilisé un filtrage relativement simple des données pour aboutir à la distinction de biens publics purs et de biens privés purs. On accepte que les ministères ne produisent pas de biens à péage et on assimile les biens communs à des biens publics purs. Le développement des filières est considéré ici comme un bien privé²³, ainsi que les subventions pour les intrants, les achats d'équipement agricole, etc. Les biens publics comprennent les administrations, la recherche, la vulgarisation, etc.

La production de biens publics a semble-t-il dominé celle des biens privés si on se réfère à leurs parts respectives dans les DPA budgétées (68 % et 32 %), sur la base de la catégorisée suggérée. On note le même résultat au Cameroun mais pas au Malawi et en Zambie. Cependant, il pourrait s'expliquer par le fait que le désengagement de l'Etat des filières a été profond et la privatisation est maintenant achevée. On l'a vu, la part des allocations pour les filières (considérées comme biens privés) dans les DPA budgétées n'était que de 22 %. Mais au delà des résultats qui restent à affiner, l'intérêt de l'examen de cette question était d'essayer de bâtir, directement à partir du SIGFiP, une série de données pour les biens publics et biens privés, que l'on pourrait manipuler comme les autres.

La comparaison économique des biens privés et des biens publics n'est pas inattendue. La figure 23 fait ressortir une petite part pour les allocations pour les salaires (18 %) comparée aux parts plus importantes pour l'hors-salaire (49 %) et les investissements (34 %). Cette composition économique est cohérente avec celle de la filière examinée dans les sections précédentes du document. La composition économique des biens publics est ce à quoi on pouvait s'attendre : la part des salaires est de 62 %, celle des hors-salaires de 24 %, et celle de l'investissement de 14 % seulement. On s'attend à une plus faible part de salaires dans les biens privés. Les salaires dans les biens privés proviennent ici de subventions de soutien aux entités comme le FIRCA, pour laquelle les salaires représentent plus de 50 % des allocations reçues.

²³ Notons que cette catégorisation simplifiée, comme déjà notée, n'est pas de l'avis de tous.

Figure 23 : Composition économique comparée des biens publics et biens privés, 1999-2010 (milliards F CFA)



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Ces résultats sont aussi réconfortants. On pourrait accepter que l'Etat paie surtout des salaires (62 %) pour produire des biens publics pour le plus grand nombre de personnes. On aurait été par contre perturbé que les salaires dominent dans la production des biens privés qui sont pour le bénéfice exclusif d'un petit nombre d'acteurs.

VI. SOURCES DE FINANCEMENT

L'analyse des sources de financement apporte un éclairage supplémentaire au besoin perçu dans l'examen de la composition économique des DPA, qui est de bâtir un fondement solide pour soutenir la croissance du secteur agricole à long terme. Plus la Côte d'Ivoire génère elle-même les ressources pour le développement de son secteur agricole, plutôt que de dépendre très fortement de ressources extérieures, plus elle s'assure un développement durable du secteur, mais ceci tant que ces ressources propres sont bien utilisées. Des données du SIGFiP on peut aussi examiner simultanément ces deux préoccupations : quelles sources de financement ont soutenu quels types de dépenses ?

Pour la Côte d'Ivoire, confrontée à un conflit interne pendant la majeure partie de la période 1999-2010, on ne devrait pas s'attendre à une assistance étrangère importante octroyée directement au gouvernement. Le tableau 19 (ci-dessous) des DPA sans l'hors-budget semble confirmer cette appréciation : en moyenne, près de 87 % des DPA ont été fournies par le trésor public, avec un appoint minime des dons d'environ 3 %.

Tableau 19 : Sources de financement des DPA sans hors-budget (milliards FCFA), 1999-

Année	Don	Emprunt	Trésor	Total
1999	-	-	47,94	47,94
2000	1,48	8,56	25,29	35,34
2001	3,96	5,38	25,90	35,25
2002	3,84	10,17	27,39	41,40
2003	0,78	2,21	35,75	38,74
2004	0,28	8,57	31,77	40,62
2005	0,09	1,15	29,38	30,62
2006	-	0,60	36,88	37,48
2007	0,01	1,50	28,25	29,77
2008	0,31	3,13	29,02	32,47
2009	0,68	2,52	34,36	37,55
2010	0,17	4,94	36,33	41,45
Moyenne	0,97	4,06	32,36	37,38
Parts	2,6 %	10,9 %	86,5 %	100 %

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

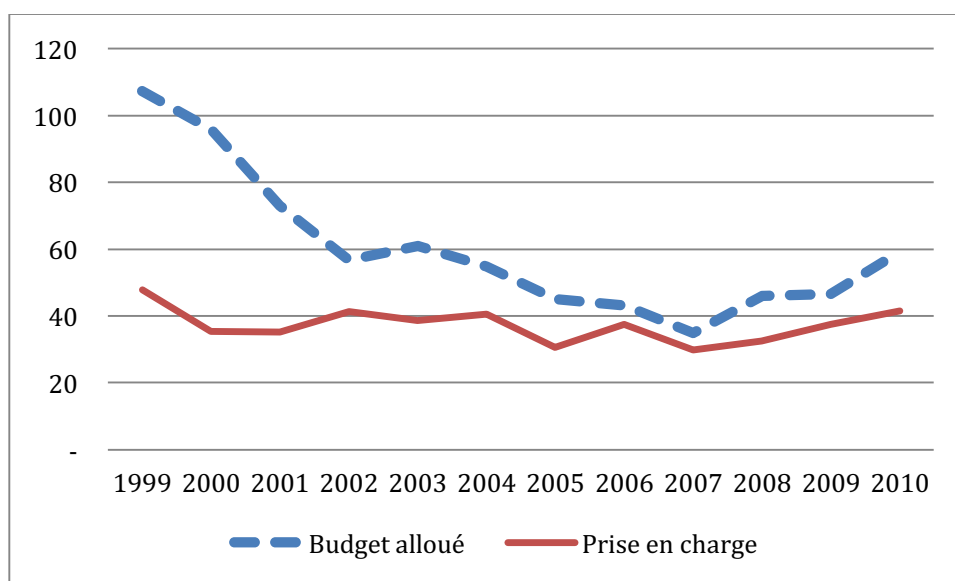
Note : L'absence de dons et d'emprunts en 1999 ne permet pas le calcul du taux de croissance sur la période.

En dépit de leur domesticité, les dons et emprunts ont joué un grand rôle dans les DPA. Les données collectées montrent les apports extérieurs avaient permis aux DPA

de souffrir un peu moins de la chute brutale de plus de 40 % des fonds du trésor de 1999 à 2002. Ce tableau révèle ainsi que même si les apports extérieurs budgétés (précisons-le) ont été faibles, la baisse totale des DPA observée dans les tendances tient surtout à la faiblesse des fonds du trésor mobilisés pour financer le secteur agricole. Même en termes courants, la contribution du trésor n'a plus jamais atteint son niveau de 1999 pendant la période étudiée.

Le gap profond entre les prévisions budgétaires (budget alloué) et la prise en charge effective des DPA (Figure 24) au début de la crise concernait les fonds du trésor. Il semblerait que ce n'est qu'après 2006 que l'Etat ait réussi à mieux appréhender les recettes budgétaires pour une allocation plus réaliste des fonds du trésor au secteur agricole. (Il était hors du champ de l'étude d'examiner à quels autres secteurs ce constat s'appliquerait.)

Figure 24 : Le trésor en financement du budget alloué et des PEC, 1999-2010 (milliards FCFA)



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Ce gap aurait été amoindri si les prévisions budgétaires en matière de dons et d'emprunts avaient été réalisées. Se basant sans doute sur l'expérience d'avant la crise, l'Etat avait placé beaucoup d'espoir sur les dons et emprunts. La contribution de ceux-ci devait s'élever à plus de la moitié des DPA jusqu'en 2002, comme le montre le tableau 20 ci-dessous. Concomitamment à la meilleure main mise sur les prévisions des fonds de trésor, c'est à partir de 2006 que l'Etat a une vue plus réaliste des contributions des bailleurs de fonds.

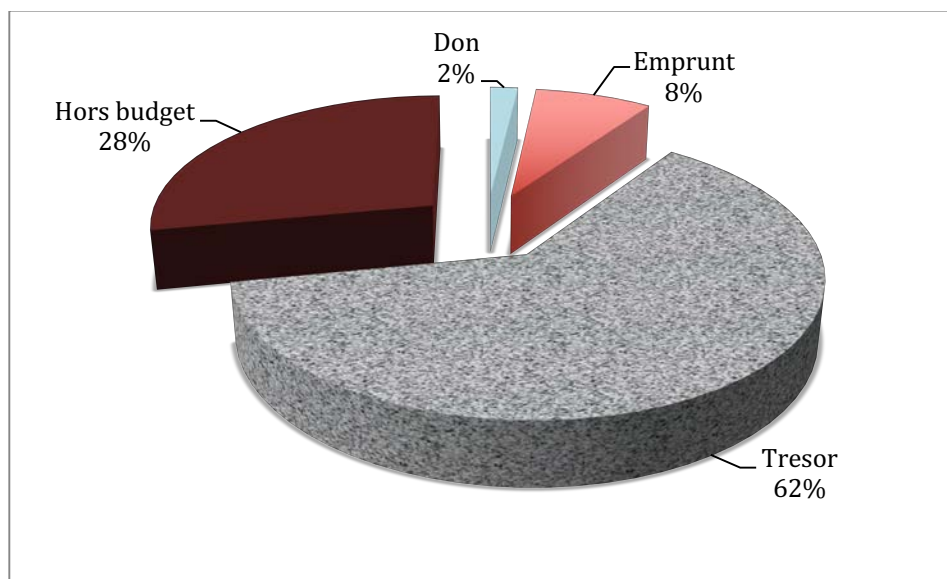
Tableau 20 : Contribution attendue des dons et emprunts au niveau du budget alloué des DPA, 1999-2010

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dons et emprunts	0%	70%	60%	51%	40%	42%	35%	15%	19%	20%	23%	38%

Source : SIGFiP

L'examen des sources de financement serait incomplet sans l'incorporation des dépenses hors-budget. Pour les dépenses hors-budget de l'UE et de la FAO, il s'agit d'apports extérieurs équivalents à des dons. Pour l'ANADER et le FIRCA, il s'agit de ressources intérieures. En moyenne, la couverture des DPA par le trésor a été de 62 % (Figure 25). Ceci est en adéquation avec la situation de crise que traversait la Côte d'Ivoire au cours de laquelle les bailleurs de fonds ont suspendu à plusieurs reprises leur financement (2000, 2004). Mais rappelons que le COFOG exclut les pistes rurales, aussi bien du côté du budget de l'Etat que du côté des hors budget.

Figure 25 : Sources des DPA avec hors-budget, 1999-2010



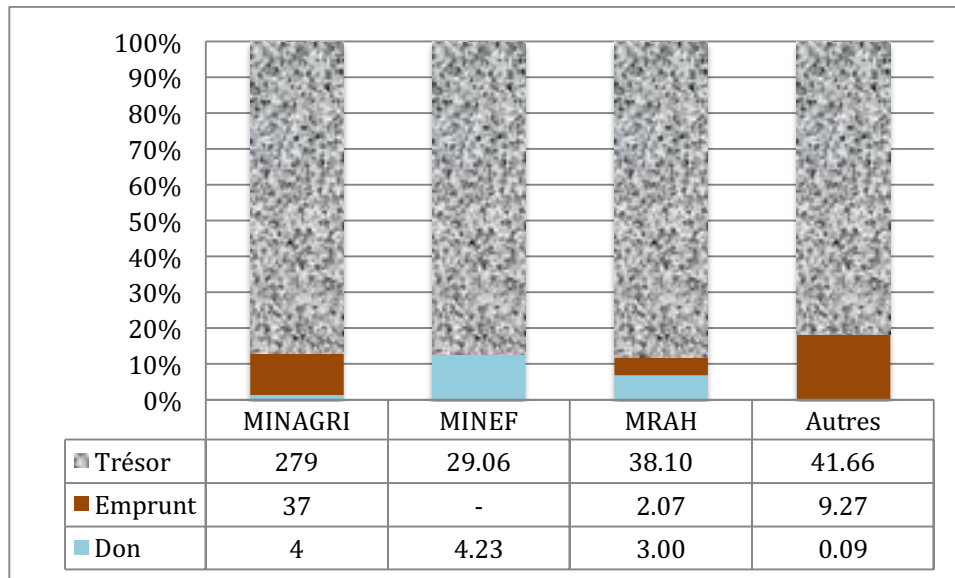
Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Sources de financement par ministère

Le MINAGRI est le ministère ayant « puisé » le plus à toutes les sources de financement pour ses dépenses. Les données tirées du SIGFiP indiquent que le MINEF n'a bénéficié d'aucun emprunt sur la période et que les dons ont compté de manière négligeable aux sources de financement des autres ministères (Figure 26). La grande partie des dépenses hors-budget a supporté les productions végétales, ce qui

contribue à renforcer ce constat.

Figure 26 : Source de financement des ministères clés



Source : SIGFiP, investigations des consultants

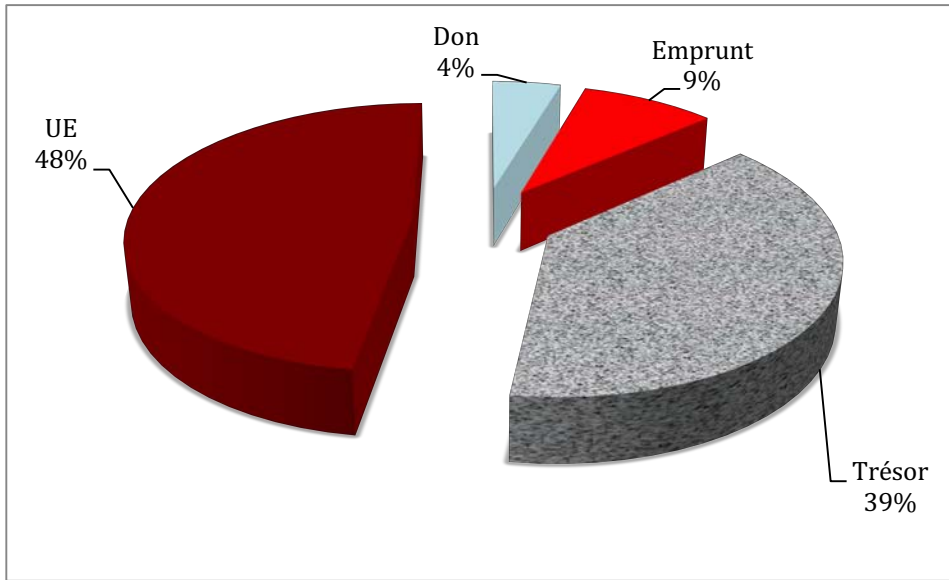
Sources de financement par filière

Les dépenses budgétées pour les filières provenaient à du trésor (74 %), y compris celles pour le coton et la canne à sucre. Les fruits et légumes et la pêche ont un taux de couverture des dépenses par le trésor de moins de 40%, mais le reste des filières ont des taux de couverture bien plus supérieur. Sur la période, le taux de couverture total par le trésor des dépenses est de 74%, la part des dons de 9% et celle des emprunts de 17 %.

La plus grande source de financement des filières est venue en fait des dépenses hors-budget plutôt que du trésor. En prenant en compte le financement de l'UE (considéré comme don)²⁴, le taux de couverture par le trésor public est ramené à 39 %, beaucoup moins que celui des allocations dépenses budgétaires aux filières noté ci-dessus (74%) et en peu en dessous du taux de couverture pour l'ensemble des DPA (51%). Il s'avère donc que les filières doivent la majorité de leur financement aux ressources extérieures, et plus particulièrement à l'UE (Figure 27).

²⁴ Il n'a pas pu être vérifié si le don de la coopération belge pour le soutien de la production lait d'un montant de 1,5 milliards de FCFA sur la période 2005-2008 a été pris en compte au niveau du SIGFiP.

Figure 27 : Sources de financement des filières, y compris l'UE



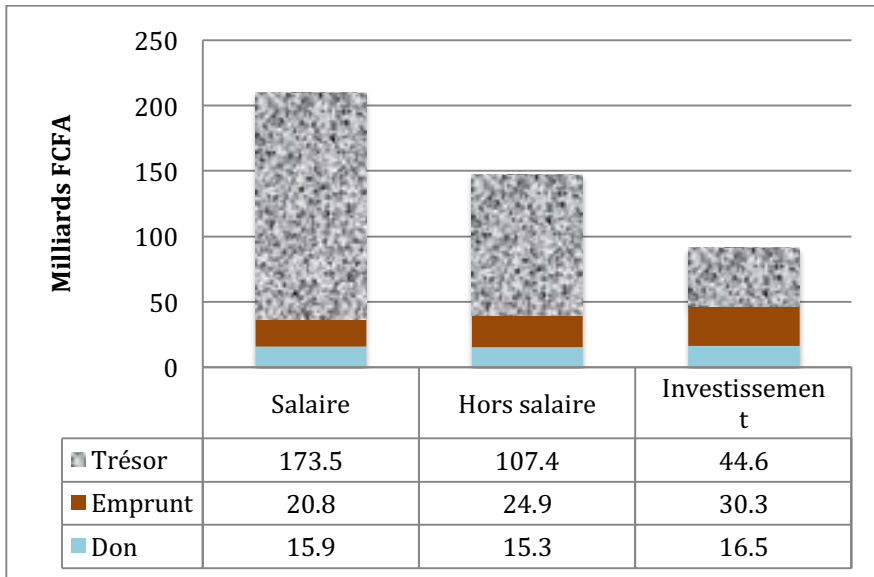
Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Sources de financement par composition économique des DPA

La question ici est de savoir : Quelle source de financement (dons, emprunts, trésor) a supporté le plus quel type de dépenses (salaires, hors-salaires et investissements) ? Le bon usage des ressources extérieures est qu'elles servent surtout à supporter les investissements plutôt que les salaires. Les bailleurs de fonds en font toujours un principe de base.

C'est bien le trésor public qui a financé la quasi-totalité des salaires (96 %) des DPA budgétées (Figure 28). Mais c'est aussi lui qui a financé la grande majorité des autres dépenses, étant donné le très bas niveau des dons et emprunts obtenus directement par le pays sur la période 1999-2010.

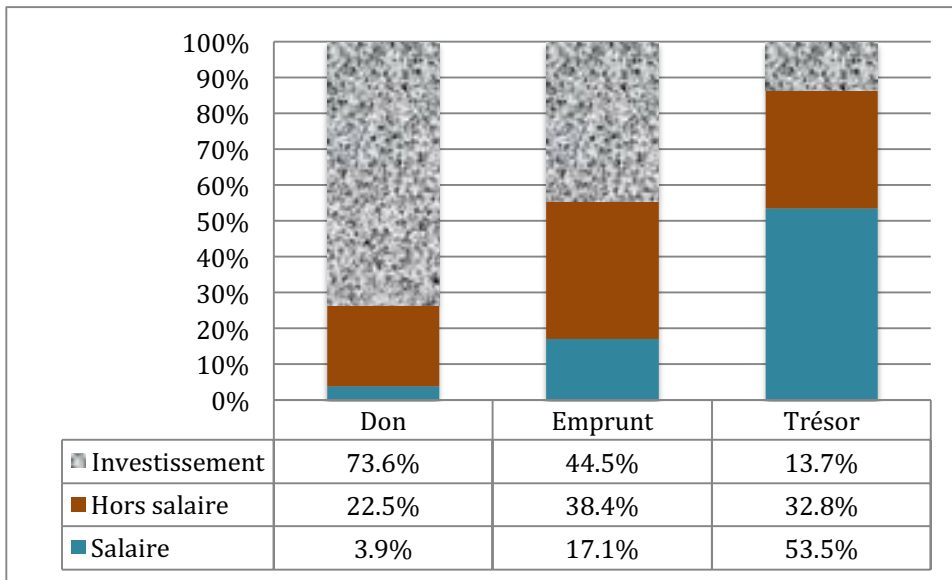
Figure 28 : Sources de financement par types de dépenses effectives des ministères clés, 1999-2010 (milliards FCFA)



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

A quoi ont servi les dons et emprunts des bailleurs de fonds ? La figure 29 reprend la question sous l'angle du type de dépenses par source de financement. Les résultats montrent que la majeure partie des dons (73 %) a été allouée aux investissements et moins de 4 % aux salaires. Les emprunts quant à eux ont été alloués dans une large mesure aux investissements (44 %), mais plus de la moitié a servi à couvrir les coûts récurrents (56 %), encore que les salaires ont reçu la plus petite part. Comme on l'avait noté, les ressources du trésor ont surtout servi à payer les salaires (54 %) et très peu à couvrir les investissements (14 %).

Figure 29 : Type de dépense par source de financement des ministères clés, 1999-2010



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Ces résultats montrent donc que dans l'ensemble les sources de financement ont été utilisées comme espéré et devraient conforter les bailleurs de fonds. Notons cependant que les montants très réduits des dons et emprunts sur la période ne permettent pas de tirer de grandes leçons sur la question.

VII. LES POINTS SAILLANTS DES DPA SUR LA PERIODE POST CRISE

Cette section (VII) porte sur les points saillants des DPA sur la période 2008-2012— couvrant deux années de crise et deux années post-crise. Rappelons que conformément aux termes de référence de l'étude initiale, comme déjà indiqué dans l'introduction, la revue diagnostique des dépenses agricoles a porté sur les années 1999-2010--correspondant malheureusement à la crise socio-politique ivoirienne. Cependant, compte tenu des délais encourus dans le processus d'appropriation et de finalisation de l'étude, les autorités ivoiriennes ont exprimé le souhait de voir incorporer les années post-crise pour mesurer l'amélioration de performances pressentie des DPA après la crise. A défaut de pouvoir reprendre entièrement la revue sur la période 1999-2012, pour cause de conflits de calendrier des consultants, l'analyse complémentaire a retenu les années 2008-2012.

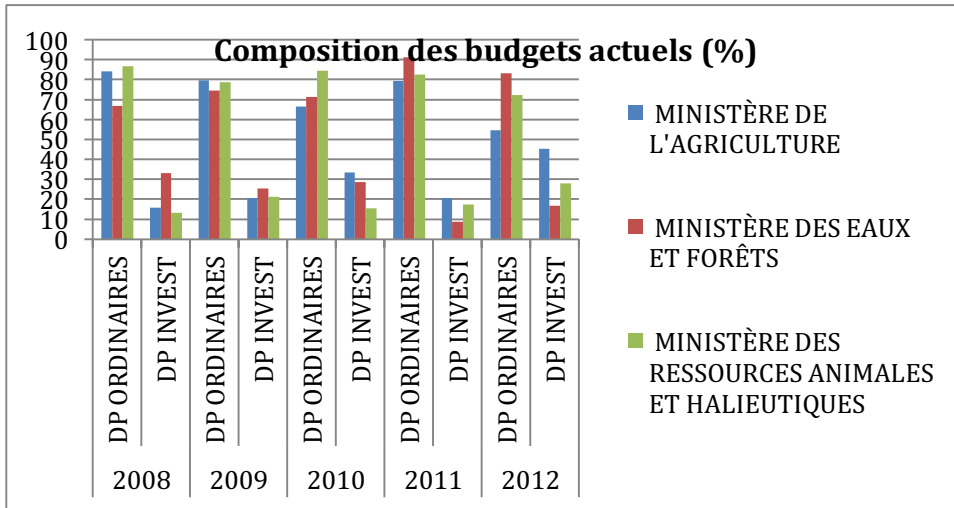
Pour gagner du temps dans la collecte des données, et aussi à la demande des ministères du secteur agricole, il a été décidé d'inclure les dépenses sur les pistes rurales des budgets actuels et de prises en charge plutôt que de les en exclure, comme le demande le COFOG du NEPAD. L'analyse est aussi basée sur des données plus complètes des dépenses hors-budget (par rapport à l'étude initiale), grâce à une plus grande collaboration avec les partenaires au développement. La section analyse tour à tour les DPA sans hors-budget (obtenues du SIGFIP) et avec.

Données SIGFIP

Composition des dépenses

La figure 30, ci-dessous, présente la composition des DPA au niveau du budget actuel, et la figure 31, la même composition au niveau des prises en charge, pour les trois ministères clés du secteur.

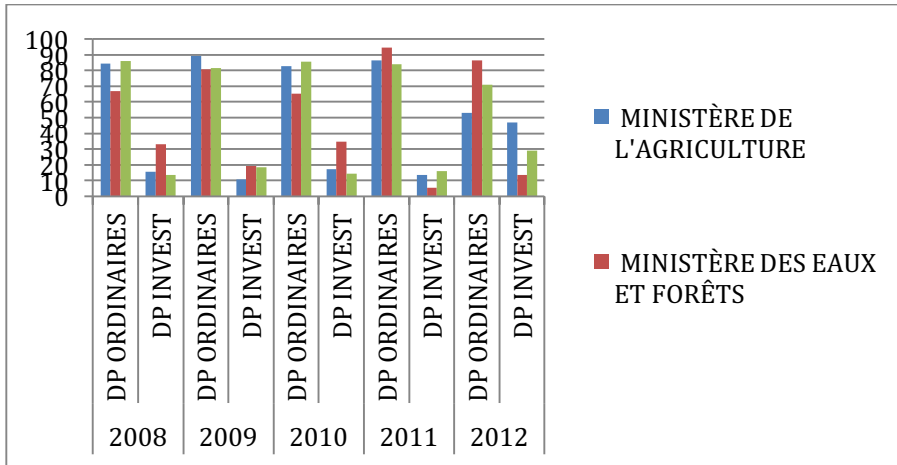
Figure 30 : Composition des budgets actuels des 3 ministères techniques, 2008-2012 (%)



Source : SIGFIP

Les tendances n'ont pas véritablement évolué dans les intentions car les dépenses ordinaires (salaires et hors salaires) constituent au moins 60% des budgets actuels bien qu'une légère amélioration de la part des investissements s'observe en 2012.

Figure 31 : Composition des prises en charge des 3 ministères techniques, 2008-2012 (%)



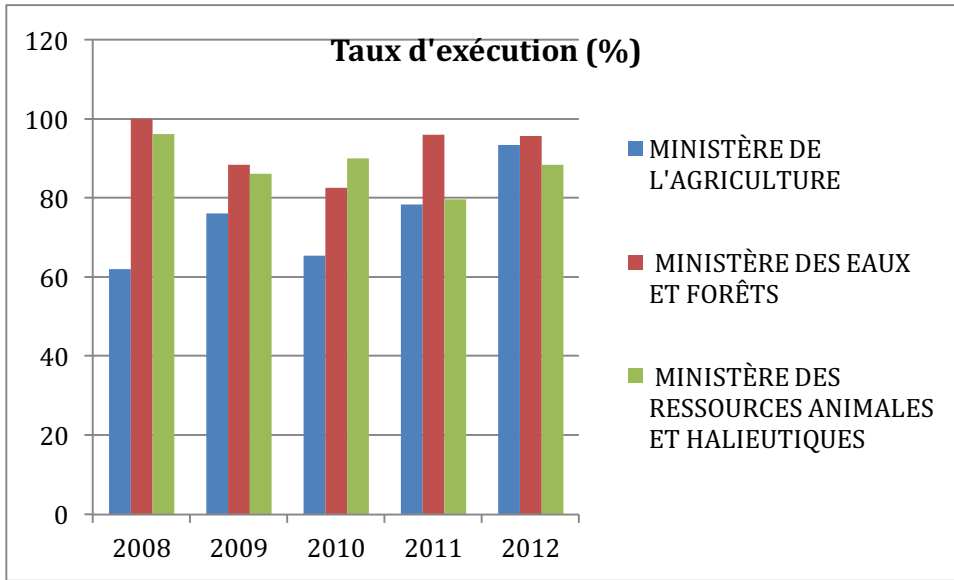
Source : SIGFIP

Les dépenses effectives (Figure 31 ci-dessus) confirment les tendances du budget actuel.

Taux d'exécution

La figure 32 présente les résultats de l'exécution budgétaire des trois ministères clés.

Figure 32 : Taux d'exécution budgétaire des ministères techniques, 2008-2012



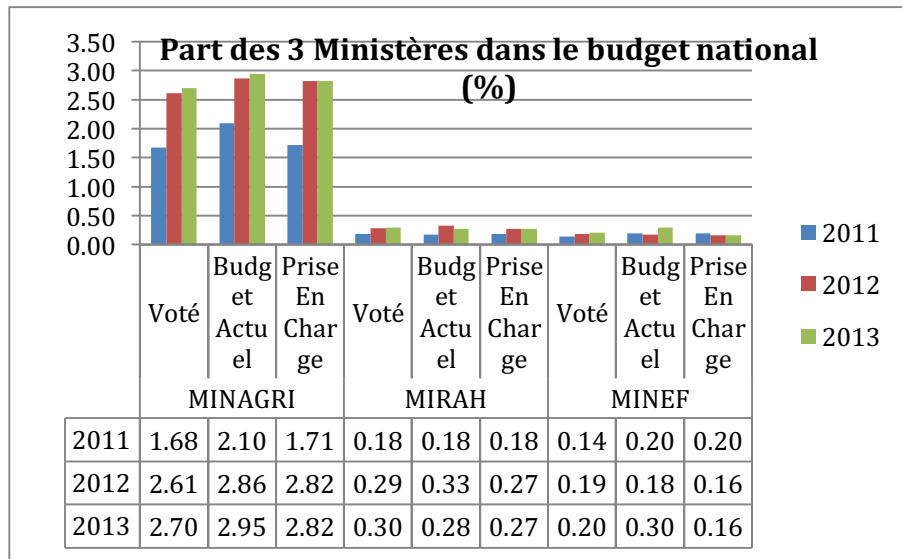
Source : SIGFIP

On note sur cette figure une nette tendance à la hausse, en particulier pour le MINAGRI. Pour la plupart, le MINEF réussit le meilleur taux d'exécution sur la période 2008-2012.

Part des trois ministères techniques dans le budget national

La figure 33 montre l'importance relative des trois ministères mesurés par les parts pour chacun des budgets actuels et prises en charge dans les budgets nationaux correspondants sur la période post-crise uniquement (2011-2013).

Figure 33 : Part des 3 Ministères dans le budget national, 2008-2012 (%)



Source : SIGFIP

Les trois ministères font 3,53 % du budget actuel national en 2013, ce qui est un progrès, tout de même faible par rapport à 2011 (3,08 %).

Les prises en charge varient de 2,09 % (2011) à 3,25% (2013) des budgets nationaux correspondants. Même avec l'inclusion du financement hors budgets (tableaux suivants), malgré un bond qualitatif d'environ un point, la Côte d'Ivoire reste loin de la barre du taux de Maputo (10% du budget national au secteur).

Les autres ministères supportant le secteur agricole

Le tableau 21 ci-dessous, quant à lui, présente la répartition des dépenses ordinaires et d'investissement des autres ministères en dehors des trois ministères participant au développement du secteur. Contrairement à l'étude initiale basée sur le COFOG, les DPA ici incluent le budget du FIMR (Fonds d'investissement en milieu rural).

Tableau 21 : Les autres ministères, 2008-2012 (milliards F CFA)

Ministères	2008		2009		2010		2011		2012	
	DP ORDI	INVES T	DP ORDI	INVES T	DP ORDI	INVES T	DP ORDI	INVES T	DP ORDI	INVES T
MINEFi			14,22	0,00	6,00		4,06	1,31		1,31
MI				0,10			0,02	0,21	0,02	0,05
MESRS	2,50	0,86	2,82	0,89	2,40	0,58	2,18	0,25	2,34	0,33
MC	0,59	0,11	0,58	0,00	0,38	0,02	0,35	0,00	0,40	
TOTAL	3,10	0,97	17,63	0,99	8,78	0,59	6,61	1,77	2,76	1,69

Source : SIGFIP

MINEFI : Fonds du développement vivrier et programme FIMR

MI : Commerce intérieur et de la distribution/Réhabilitation voie d'accès OCPV/AGEROUTE

MESRS : Recherche agronomique et recherche océanographique

MC : Commerce intérieur et de la distribution /Office d'Aide à la Commercialisation des Produits Vivriers

Dépenses hors budget

Sur la base des données disponibles, l'UE a apporté plus de 50% des appuis au développement hors budget des partenaires sur la période 2008-2012 (Tableau 22). Les secteurs Banane (51%) dans les régions du Moyen et Sud Comoé, de l'Agnéby et des Lagunes, Sucre dans la Marahoué et le Bafing (11.50%) et coton (37,31) en région de savanes, Worodougou et Vallée du Bandama, en sont les principaux bénéficiaires.

Les filières à travers le FIRCA restent les premiers financiers du secteur.

Tableau 22: Dépenses Hors budget, 2008-2012 (millions F CFA)

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
UE	2 181	7 263	5 283	3 114	5 073	22 914
FAO	1 879	2 440	1 911	2 118	3 714	12 062
PNUD			18	6	20	44
GIZ		1 153	3 559	2 598	2 980	10 291
Autres			18	16	12	46
S/Total Partenaires	4 060	10 856	10 789	7 852	11 800	45 358

FIRCA	4 102	3 286	5 288	5 916	7 716	26 308
ANADER	2 545	2 667	2 373	1 907	5 068	14 560
TOTAL HORS BUDGET	10 707	16 808	18 450	15 675	24 584	86 225

Source : Compilation des consultants

Le tableau 23 ci-dessous montre que l'engagement de Maputo est toujours loin d'être atteint sur la période 2008-2012 malgré la prise en compte des pistes rurales et une couverture de la collecte des données hors-budget plus étendue.

Tableau 23 : Critère de MAPUTO, 2008-2012

Année	Budget national (PEC)	DPA (PEC)	DPA/BN
	(Milliards F CFA)	(Milliards F CFA)	(%)
2008	1 727,34	43,385	2,51
2009	1 887,39	68,844	3,65
2010	2 071,4	66,187	3,20
2011	1 720,9	61,281	3,56
2012	2 439,31	109,00	4,46

Source : SIGFIP, compilation des consultants

Le financement des filières par le budget du national

Le tableau 24 ci-dessous résume la répartition par filière des DPA sans hors-budget. Sur la période 2008-2012, le riz est resté la filière fortement subventionnée au détriment de filières vivrières, animales et halieutiques²⁵. Cette étude complémentaire n'a pas établi de changement significatif par rapport au diagnostic de la période 1999-2010. Les mêmes filières sont toujours défavorisées ; le critère de Maputo est toujours loin d'être atteint.

Tableau 24 : DPA des filières, 2008-2012 (milliards F CFA)

DP Filières	TOTAL	%
PRISE EN CHARGE		
Filières de développement du palmier à huile et du cocotier	1,492	1,87
Filières de développement du coton et des textiles - Soutien aux filières de développement de la canne à sucre et des industries sucrières	27,004	33,78
Filières de développement de l'ananas, de la banane, des agrumes et autres produits fruitiers ainsi que des légumes et productions maraichères	2,403	3,01
Filières rizicoles	36,59	45,78

²⁵ La performance des investissements récents dans les filières notamment rizicoles et vivrières, qui n'a pu être abordée ici, devrait faire un des sujets des études spéciales pour compléter ce diagnostic.

Autres affaires de la production végétale dont cultures vivrières	1,566	1,96
Pêche	0,112	0,14
Production de l'élevage et de la production bovine	0,397	0,50
Appui aux productions laitières	10,297	12,88
Appui à l'élevage des petits ruminants (ovins, caprins)	0,045	0,06
Développement des élevages d'espèces à cycle court (porcins, volailles, etc.)	0,014	0,02
Aquaculture	0,0141	0,02
TOTAL	79,934	100

Source : SIGFIP

Le diagnostic de base doit faire place aux études spécialisées qui requièrent un approfondissement des investigations devant aboutir à une efficacité technique des dépenses. Quelle est l'efficacité de la réalisation des produits et résultats stratégiques ? Exécution du budget ? Coûts unitaires ? Gaspillages ?

Cette évaluation se réalise avec différents outils : enquêtes de suivi des dépenses publiques, coût-efficacité, analyse de l'incidence, étude d'impact.

Les sections qui suivent portent sur le diagnostic de base initial de la période 1999-2010

VIII. MISE EN PLACE, EXECUTION ET SUIVI DU BUDGET, 1999-2010

Les niveaux des dépenses publiques agricoles effectivement utilisées sur le terrain dépendent du processus de mise en place du budget et de son exécution. L'efficacité allocative des dépenses résulte des arbitrages et négociations intra- et inter-ministériels, ainsi que des délais de mise en place effective des dépenses. Mais le mot de la fin de la portée des DPA n'est pas au niveau des prises en charge des dépenses par le trésorier payeur ; plutôt, il n'est dit qu'après l'appréciation des dépenses sur le terrain - que seul un suivi-évaluation approprié permet de documenter.

Mise en place du budget

Le processus de mise en place du budget passe par douze étapes, sans doute nécessaires, mais contribuant à sa longueur et à des délais. Ce processus comporte un aspect technique et un aspect politique²⁶.

Elaboration du cadrage macro-économique : La Direction générale de l'économie

²⁶Source : Direction Générale du Budget et des Finances

(DGE), en collaboration l'Institut national de la statistique (INS), élabore les estimations macro-économiques pour l'année en cours. Sur cette base, et prenant en compte les orientations de politique économique et sociale du gouvernement, elle effectue des projections sur trois ans au moins. Les projections de croissance économique (y compris de la croissance agricole) permettent d'effectuer les prévisions de recettes fiscales qui sont ensuite examinées avec les régies financières.

Validation du cadrage macro-économique: Le Gouvernement marque son adhésion au cadrage macro-économique, apportant au besoin des ajustements ou donnant de nouvelles orientations en fonction de l'évolution de la situation socio-politique et économique.

Elaboration du cadrage budgétaire : La Direction générale du budget et des finances (DGBF) élabore alors le cadrage budgétaire : un tableau d'équilibre qui met en cohérence les engagements de l'Etat et les ressources mobilisables, composées de recettes intérieures (fiscales et non fiscales) et des concours extérieurs (prêts et dons).

Validation du cadrage budgétaire : Le Gouvernement examine et valide les choix de dépenses et le niveau de ressources mobilisables. Cette validation ouvre ainsi la voie à la répartition des enveloppes entre les ministères, institutions et collectivités décentralisées.

Détermination des enveloppes budgétaires : La DGBF traduit les objectifs globaux définis dans le cadrage budgétaire en objectifs sectoriels, et détermine les enveloppes budgétaires à allouer aux ministères, institutions et collectivités décentralisées. Cette détermination prend en compte : (a) le niveau des crédits mis à leur disposition au cours de la gestion précédente ; (b) le niveau de consommation des crédits attribués au cours de la gestion précédente ; (c) les opérations nouvelles approuvées par décisions du Conseil des ministres, par d'autres assemblées décisionnaires et des engagements pris avec les partenaires au développement²⁷.

Lettre de cadrage du premier Ministre : La lettre de cadrage du Premier ministre communique aux ministères, institutions et aux collectivités décentralisées les enveloppes budgétaires globales qui leur sont allouées. Ces enveloppes budgétaires sont ensuite réparties par ces acteurs selon leurs propres besoins qui tiennent compte elles-mêmes des orientations données par le Gouvernement. Le cadrage budgétaire est donc la représentation synthétique du budget qui se compose des grandes masses de dépenses de l'Etat (tenant compte des priorités économiques et

²⁷ pour ces raisons, les augmentations importantes des dépenses d'une année à une autre ne sont pas automatiques

sociales du Gouvernement, ainsi que des engagements extérieurs) d'une part, et des grandes masses de ressources de l'Etat, d'autre part. Il constitue un cadre de référence auquel peut facilement adosser un cadre de résultat.

Tenue des conférences budgétaires internes avec les DAAF : Au sein de chaque ministère, institution et collectivité décentralisée, se tiennent sur trois, quatre jours des conférences budgétaires entre la Direction des affaires administratives et financières et les directions techniques pour examiner les enveloppes proposées et demander des ajustements.

Conférences externes et arbitrages : Cette étape marque la fin de l'implication des services techniques. La Direction générale du budget et des finances reçoit des demandes complémentaires émanant des conférences budgétaires internes et en fait une synthèse. La DGBF organise alors des conférences budgétaires externes, entre elle et les représentants de chacun des ministères, institutions, et collectivités décentralisées, pour un arbitrage sur les requêtes de ces organismes.

Edition du budget : La DGBF édite alors un avant-projet de budget qui est soumis au Ministre de l'Economie et des finances (MEF) en charge du budget. Cette étape marque la fin des directions techniques dans le processus d'élaboration du budget. Celui-ci, après arbitrage, arrête le niveau global du projet de budget qui est ensuite soumis à l'appréciation et l'approbation du Conseil des ministres.

Adoption du projet de budget par le Conseil des ministres : L'adoption du projet de budget par le Conseil des ministres marque la fin de l'intervention du pouvoir exécutif dans le processus d'élaboration du budget, jusqu'à présent sans la contribution du pouvoir législatif.

Examen du budget par l'Assemblée nationale : L'Assemblée nationale examine, amende au besoin, et approuve le projet de budget présenté par le premier ministre. Avec cette approbation, le projet de budget devient « Loi de Finances » de l'année).

Promulgation de la Loi des finances : La Loi de finances de l'année ainsi adoptée est promulguée par le Président de la République, publiée au Journal officiel et rendue exécutoire. Elle peut être modifiée cependant par des Lois de finances rectificatives. Avec l'adoption de la Loi de finances et sa promulgation, les ministères, institutions et collectivités décentralisées ont leurs allocations de budget décidées.

Ce processus appelle les remarques qui suivent.

Il n'existe pas d'élaboration d'un budget du secteur agricole, mais plutôt l'élaboration indépendante de budgets isolés de ses composantes. Le processus de mise en place du budget n'offre pas d'opportunité aux ministères du secteur agricole de se

concerter pour la mise en place d'un budget pour le secteur agricole, tel que défini dans cette étude. Les conférences budgétaires où ces ministères pourraient se rencontrer pour ce faire ne sont restées centrées sur les activités spécifiques de chaque ministère, qui reste focalisé sur son département pendant les arbitrages avec le MEF. De ce fait le MEF est le ministère qui possède la plus grande vue d'ensemble du secteur agricole au moment de l'élaboration du budget, après avoir négocié avec les ministères du secteur l'un après l'autre. A ce titre, cette revue diagnostique devrait lui être aussi bénéfique qu'aux ministères du secteur.

La tenue et le respect d'un calendrier de mise en place du budget constituent le gage de la rigueur que demande ce processus. Comme tout mécanisme de précision, un processus aussi élaboré demande une attention particulière de tous et des conditions de stabilité pour fonctionner. Le processus est prévu pour commencer dès le mois de mars (c.à.d. dans le premier trimestre de l'année budgétaire précédente) pour s'achever avec le vote de la Loi de finance au mois d'octobre, ou au plus tard en décembre (six ou neuf mois plus tard), afin que l'année nouvelle commence avec l'exécution d'un nouveau budget mis place.

Par le passé, le calendrier du processus budgétaire était assez bien respecté, à l'exception des années électorales où on observait souvent un léger glissement d'un à deux mois, conduisant le Gouvernement à adopter le principe d'exécution budgétaire par douzième provisoire. Ce dernier permet aux organes d'exécuter des dépenses essentielles avant la mise en place du budget de l'année. Depuis 1999, avec l'instabilité socio-politique, le cycle normal de la préparation du budget de l'Etat et de son adoption a été fortement perturbé. L'adoption du budget a connu des retards importants, avec des délais allant jusqu'à six mois (Tableau 25).

Tableau 25 : Dates et délais (jours) de mise en place du budget, 2000 - 2011

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Date de mise en place	28 mars	14 juin	15 mars	07 juin	15 avril	27 avril	14 juin	31 mai	28 déc. 2007	18 déc. 2008	36 nov. 2009	22 juin
Délais	87j	164j	73j	157j	105j	106 j	164j	153j	(3j)	(12j)	(35j)	172j

Ce tableau montre que la mise en place du budget a été constamment et fortement retardée jusqu'en 2007. Sachant que le processus demande à peu près neuf mois de

gestion, il est remarquable qu'après avoir mis le budget en place six mois en retard en 2007, le budget de 2008 a pu être mis en place 3 jours en avance. Les délais ont continué à s'améliorer après cela, ce qui semblerait indiquer une maîtrise du calendrier dans des conditions non encore optimales. L'année 2011, qui est hors de la période étudiée, a été incluse dans le tableau pour illustrer l'effet néfaste de situations instables (ici la crise post-électorale 2010-2011) sur la mise en place du budget. (C'est pour cette raison que cette année exceptionnelle n'a pas été incluse dans l'étude.)

Mais la mise en place du budget n'est pas terminée avec la répartition à chaque ministère du budget approuvé. Des ajustements sont encore effectués sur le budget approuvé avant d'aboutir au budget alloué "actuel" sur la base duquel s'exécutent les dépenses. Il y a ainsi un chevauchement des calendriers budgétaires, non pas seulement pour les spécialistes du budget, mais aussi pour les ministères et directions techniques : au même moment où commence l'exécution du budget de l'année en cours, commence aussi la préparation du budget de l'année suivante. En fait, comme le montre le tableau ci-dessus, la préparation du budget de l'année est même souvent initiée avant la mise en place définitive du budget de l'année en cours.

Exécution du budget

Le taux d'exécution budgétaire mesure l'efficacité technique de la mise en place du budget. L'appellation de dépenses effectives pour les prises en charge rappelle ceci. Malgré la minutie du processus d'élaboration du budget, le budget approuvé selon la Loi de finances, et alloué après ajustements, n'est pas celui qui est pris en charge par le trésor pour le paiement des biens et services des DPA. Sur la période 1999-2010, le taux d'exécution budgétaire a été de 62 % (Tableau 26). Cependant, comme le montre le tableau 27, le taux d'exécution budgétaire est nettement plus élevé pour le type de dépense salaires (90.4), parce que les salaires sont à satisfaire en premier lieu quelles que soient les difficultés. Il est aussi plus élevé pour la source de financement trésor (83%), parce que l'Etat contrôle mieux ses ressources internes que les dons et emprunts de l'extérieur.

Tableau 26 : Taux d'exécution budgétaire des DPA, 1999-2010

Type de dépense	Salaire	Hors-salaire	Investissement	Total
Taux d'exécution	90,4 %	62,3 %	34,9 %	62,0 %
Source de financement	Don	Emprunt	Trésor	Total
Taux d'exécution	21,8 %	23,8 %	83,3 %	62,0 %

Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Il est surprenant (ou peut-être pas) de constater le manque de corrélation entre délais

de mise en place du budget et le taux d'exécution. On s'attendrait en effet à ce que, plus le délai de mise en place est long, moins les ministères ont le temps de consommer les budgets mis en place en retard. Cela ne se produit pas, semble-t-il, parce qu'en fin d'année, comme dans beaucoup de pays ou d'institutions dans le monde, l'ordre est explicitement intimé de dépenser tout disponible²⁸ avant la fin de l'année. La qualité des dépenses qui, nécessairement, pâtit de cet empressement à dépenser ne peut s'identifier qu'à travers le suivi des dépenses. Entre temps, le niveau d'exécution budgétaire s'est amélioré.

Le taux d'exécution budgétaire s'est en fait nettement amélioré vers la fin de la période étudiée. Ainsi, de 54,7 % au cours de la sous-période 1999-2005, correspondant aux moments les plus difficiles de la crise avant 2011, il était remonté, à 77,7 % au cours de période 2006-2010. Le nouveau gouvernement a fait de l'amélioration du taux d'exécution budgétaire une priorité. Le tableau 27 ci-dessous montre les résultats de l'étude complémentaire couvrant la période 2011-2013.

Tableau 27 : Taux d'exécution budgétaire des DPA des 3 ministères techniques, 2011-2013

	MINAGRI	MIRAH	MINEF
2011	78,30	98,70	96,01
2012	93,42	88,33	95,70
2013	90,63	93,13	51,58

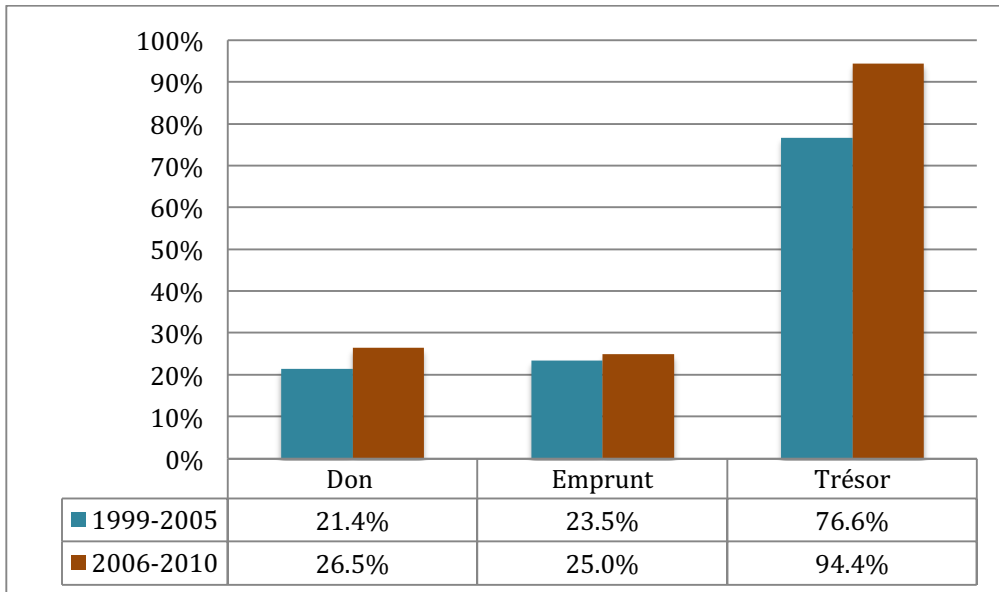
Source : SIGFiP

On note une nette amélioration du taux d'exécution, bien qu'en 2013 le MINEF réalise 51,78%. Le taux d'exécution des dépenses d'investissement a été anormalement faible (10,78%).

L'étude a cherché à déterminer les sources de l'amélioration du taux d'exécution budgétaire de 1999-2005 à 2006-2010 à travers l'analyse des données du SIGFiP. Au niveau des sources de financement, le gain d'efficacité est venu surtout d'une meilleure anticipation des fonds du trésor. Ceci était déjà perceptible dans l'analyse des sources de financement abordée au chapitre précédant. Au cours de la période 2006-2010, comme aussi perçu tantôt, il apparaît que le gouvernement a continué à rencontrer des difficultés à mobiliser les ressources extérieures budgétisées. Ainsi, par exemple, l'amélioration de la programmation des emprunts a été marginale, mais celle des dons un peu meilleure.

²⁸ Des "plafonnements" de dépenses trop draconiens en début d'année ont pour résultat des « disponibles » importants en fin d'année.

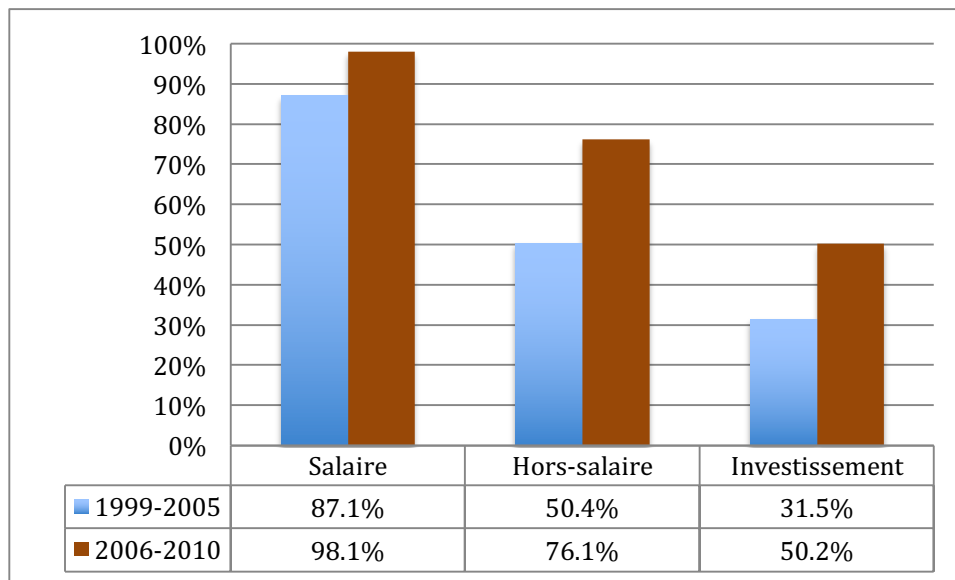
Figure 34 : Amélioration du taux d'exécution budgétaire au niveau des sources de financement, 1999-2010



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Au niveau des types de dépenses, parce que le taux d'exécution au niveau du salaire était déjà bon, l'amélioration concernant ce type de dépense a été relativement faible (Figure 35). L'amélioration relative est venue surtout d'une meilleure programmation des dépenses hors-salaire, et un peu moins de l'investissement, encore que le gain pour cet élément ait été significatif.

Figure 35 : Amélioration du taux d'exécution budgétaire au niveau du type de dépenses



Source : Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFiP), investigations des consultants

Le tableau 28 compare le taux d'exécution budgétaire des ministères au niveau du type de dépenses. Le MINAGRI avait fait moins bien que les autres parce qu'il a été le ministère contraint de réduire le plus son allocation budgétaire au cours de la période. Le MINEF réussit un très bon score dans l'exécution budgétaire des salaires à cause semble-t-il d'une disposition spéciale que l'équipe n'a pu encore totalement réussir à appréhender

Tableau 28 : Taux d'exécution budgétaire par ministère

Ministère	Salaire	Hors-salaire	Investissement	Total
MINAGRI	89.6%	59.0%	28.0%	59.0%
MINEF	99.8%	70.7%	55.9%	74.7%
MRAH	82.4%	67.2%	43.4%	64.7%
Autres	99.9%	99.8%	53.2%	75.3%

Source : SIGFiP

Le faible taux d'exécution budgétaire global pendant la période étudiée tient à diverses raisons. On peut citer le manque de trésorerie, ce qui implique soit un manque de réalisme au niveau des projections ou des conférences budgétaires, soit des circonstances adverses ayant affecté en cours d'année la rentrée de revenus ou les supports extérieurs, ou soit vraisemblablement une combinaison des deux. Mais il y a aussi l'inefficience dans le processus d'exécution des dépenses, qui comprend quatre étapes :

L'engagement est l'acte par lequel un organisme public, crée ou constate à son rencontre

une obligation de laquelle résultera une charge. Il a un caractère juridique (création d'une obligation envers le fournisseur) et un caractère comptable (affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense)

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette de l'établissement et d'arrêter le montant de la dépense. L'Etat ne payant qu'après service rendu, la liquidation se fait qu'après livraison de la commande, et le contrôleur a donc bien le droit de vérifier la livraison de la commande.

L'ordonnancement est l'ordre de payer donné au comptable public par l'ordonnateur, ici le ministre de l'Economie et des finances, ou l'ordonnateur délégué par celui-ci (DAAF, préfet (Notons que le SIGFiP veut dire budget "approuvé" quand il fait mention de "ordonnancement" du budget intervenant avant la mise en place du budget actuel.)

Le paiement est le versement des fonds par le comptable public aux mains du créancier de l'Etat. Le comptable public et l'ordonnateur sont deux autorités distinctes. De ce fait, le SIGFiP ne saisit pas les transactions de paiement, mais saisit plutôt le montant de la prise en charge, avec laquelle le créancier se fera payer par le comptable public.

L'analyse test du circuit de la dépense publique fait ressortir des délais importants dans l'application des procédures d'exécution budgétaire résumées ci-dessus (Tableau 29). Le test statistique a été effectué sur un échantillon de 274 dépenses dont 110 du MINAGRI, 42 du MINEF et 122 du MIRAH des exercices budgétaires 2009 et 2010. Le test compare le temps actuel entre les étapes de l'exécution budgétaire aux normes établies par l'administration pour l'exécution de ces tâches.

Tableau 29 : Nombre et pourcentage des engagements traités dans les normes de temps

	Engagements testés	DAAF-CF	CF-ORD	ORD-PEC
MINAGRI	110	37 (33,64%)	70 (63,64%)	37 (33,64%)
MINEF	42	19 (45,25%)	33 (78,57%)	3 (7,14%)
MIRAH	122	29 (23,77%)	33 (57,38%)	65 (53,28%)
Total	274	85 (31%)	173 (63%)	105 (38%)

Source : SNDI

Notes : DAAF = Direction des affaires administratives et financières ; CF = contrôleur financier ; ORD = ordonnateur ; PEC = prise en charge

Norme : DAAF- CF : 8 jours ; CF-ORD : 5 jours : ORD-PEC : 5 jours

Dans la phase de l'engagement, où le contrôleur dispose de huit (8) jours pour approuver le projet du bon de commande, environ 70% des demandes

d'engagements transmises ont été visées en dehors des délais. Seulement 85 des 274 demandes d'engagements transmis ont été retournées dans les délais de huit (8) jours. Le temps moyen de visa des demandes d'engagements est estimé à 16 jours avec un coefficient de variation de 0,83 et une pointe de 88 jours, soit plus de dix fois la norme mandatée.

S'agissant de la phase d'ordonnancement, les DAAF sont plus réactifs : le temps moyen qu'ils mettent pour accomplir cette mission est conforme à l'objectif. Il faut toutefois, noter que malgré la moyenne de 5 jours, le coefficient de variation reste élevé (0,90). Pour la phase comptable, le temps moyen de prise en charge de la dépense, qui est de 16 jours, est éloigné des cinq (5) jours réglementaires.

Il n'a pas été possible d'établir la part de responsabilités entre l'ordonnateur (DAAF) et le contrôleur financier (pièces manquantes aux dossiers transmis par le DAAF pour le visa, ou lenteur dans l'examen du dossier par ce dernier). Il est clair cependant qu'imposés à une activité agricole, comme l'acquisition d'intrants, de tels délais se traduisent par un échec de la campagne de culture pour les producteurs agricoles. C'est à ce niveau que se note l'efficacité technique du budget du secteur agricole. Même si le budget se met en place tardivement, et même si une partie relativement importante des montants alloués n'est pas disponible (pour cause de plafonnement), un plus grand effort devrait être fait pour au moins éviter les délais dans les processus d'exécution.

Dans le contexte de l'amélioration de l'exécution budgétaire, notons qu'une revue PEMFAR (2008) a été conduite pour la Côte d'Ivoire en 2008 pour établir la situation de référence de la gestion et du système des finances publiques, y compris de la passation des marchés, et permettre le suivi de l'impact des réformes pour améliorer la gestion et l'efficacité des politiques publiques et leur cadre fiduciaire.

Au regard des faiblesses mises en lumière, un plan de réformes des finances publiques a été établi, portant sur neuf axes stratégiques que la nouvelle administration est en train de mettre en œuvre :

1. Amélioration du cadre juridique et institutionnel du système de gestion des finances publiques ;
2. Renforcement de la transparence dans la gestion des finances publiques ;
3. Optimisation de l'allocation des ressources ;
4. Renforcement de la discipline budgétaire ;
5. Amélioration de la traçabilité et du contrôle de l'exécution budgétaire ;
6. Développement des mécanismes de redevabilité ;
7. Amélioration du cadre législatif et réglementaire des marchés publics ;
8. Renforcement du cadre institutionnel des marchés publics ;

9. Renforcement du cadre opérationnel des marchés publics.

Les points 3 à 5 et le point 9 restent les plus importants pour le secteur agricole.

IX. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

Niveaux et tendances des DPA

Le secteur agricole sur la période 1999-2010 n'était pas la plus grande priorité de l'Etat. On le perçoit à travers le critère de Maputo que la Côte d'Ivoire n'a jamais pu remplir : la part des dépenses publiques agricoles dans le budget national était en moyenne de 4 %, donc bien au-dessous de 10 % accepté par les Chefs d'Etat en 2003. On le perçoit aussi au fait que sur la période, la population rurale représentait encore 54 % de la population totale, mais que la répartition moyenne des DPA sur la population rurale était moins de 6 000 FCFA par tête d'habitant rural par an. Enfin, alors que la Côte d'Ivoire faisait figure de leader dans son soutien public au secteur agricole de 1960 à 1980, elle a souffert de la comparaison avec les autres pays dans ce domaine sur la période étudiée.

Mais la Côte d'Ivoire n'était pas la seule à manquer à son engagement de Maputo. Seuls sept pays du NEPAD (Burkina Faso, Ethiopie, Guinée, Malawi, Mali Niger et Sénégal) ont jusqu'en 2010 satisfait au critère de Maputo.

- Parce que les pistes rurales sont exclues du COFOG, la Côte d'Ivoire ne devrait pas pour autant chercher à atteindre le critère de Maputo en réduisant les dépenses pour les pistes rurales.
- La Côte devrait chercher une augmentation consistante et stable des DPA, année sur année, pour une meilleure planification de ces dépenses. Le cadre des dépenses à moyen-terme devrait aider en cela.
- Elle ne devrait non plus se focaliser sur la part du PIBA dans le PIB parce que celle-ci tend naturellement à baisser avec la modernisation et la transformation même de l'agriculture (création de valeur ajoutée capturée par d'autres secteurs) et de la croissance de ces autres secteurs de l'économie.

Composition des DPA

La comparaison entre ministères confirme la domination du MINAGRI, avec 80 % des dépenses des ministères clés du secteur (MINAGRI, MIRAH et MINEF). Ceci reflète les conditions écologiques ivoiriennes qui favorisent les productions

végétales par rapport aux productions animales, les forêts ayant été fortement déboisées pour l'extension des productions végétales. La prépondérance du MINAGRI devient encore plus importante quand on prend en compte les dépenses qui ciblent les filières végétales dans leurs objectifs. Cette concentration semble toutefois excessive, eu égard au besoin de promouvoir la diversification dans le secteur agricole et de l'attente que le privé se prenne de plus en plus en charge dans les filières industrielles. Ceci est pour se prémunir des difficultés rencontrées dans le passé dans les circonstances similaires.

La composition fonctionnelle des DPA, quand on prend en compte les dépenses hors budget, indiquait une priorité très nette accordée aux filières végétales. Des fonds importants ont été alloués par l'UE et l'Etat pour le support des filières agro-industrielles comme le café/cacao et les filières considérées « sinistrées » comme le coton. Celles-ci ont donc pris le pas sur le riz et les cultures vivrières. N'eût été l'argument que les filières sinistrées demandaient une attention particulière, la priorité portée sur ces filières aurait été en porte-à-faux avec leurs performances : Le sucre a connu une légère croissance de 1% sur la période 2000-2010, mais la banane a décliné d'environ 2%, le coton a baissé d'environ 5% et la chute de l'ananas a été la plus sévère de tous, 13%. A ce sujet, les filières les plus performantes n'ont pas reçu un soutien direct de l'Etat et des hors-budget de l'UE. Il s'agit surtout de l'anacarde dont le taux de croissance moyen sur la période 2000-2009 a été spectaculaire (21%), de la papaye (11%) et de l'hévéa (6%). Il faut sans doute reconnaître ici le rôle de l'investissement dans le développement des filières comme l'anacarde, l'hévéa et les fruits non traditionnels.

L'allocation régionale des DPA suggère une priorité donnée à la région des savanes. Cette impression est renforcée par l'examen des dépenses hors-budget de l'Union européenne qui supportent de nombreuses filières ancrées dans les savanes (notamment le coton). Quant aux transferts aux départements au compte de la décentralisation, ils ont initiés en 2003 et étaient d'un niveau très faibles pour qu'en tire des conclusions solides. Mais participant en principe au développement, ils devraient être suivis. Le toilettage de la classification du SIGFiP permettra une analyse plus fine des allocations régionales des DPA pour faire la part des choses des priorités non accordées à la décentralisation régionale et à la déconcentration des services administratifs.

La composition économique des DPA budgétées (sans compter l'hors-budget) fait en général ressortir les caractéristiques auxquelles on s'attendait (ou craignait) : la prépondérance marquée pour les dépenses de fonctionnement à 80 %, comprenant les salaires (48 %) et les dépenses hors-salaire (35 %) sur la moyenne de la période. Cependant à l'allocation du budget (budget alloué), l'intention était d'établir un

certain équilibre entre les types de dépenses, avec une priorité donnée à l'investissement (36 %), suivi des dépenses hors-salaire (33 %) et la plus faible partie aux salaires. L'appoint des dépenses hors-budget a aidé à établir en fait cet équilibre.

Les subventions aux intrants représentent 9 % des DPA sans hors-budget du secteur sur la période 1999-2010. La quasi-totalité (environ 98 %) de ces subventions a servi à financer des intrants pour les filières végétales—principalement les pesticides (68 % des subventions) et ensuite les semences de vivriers (29 %). Les intrants des productions animales (vaccins et produits pharmaceutiques animaux) ont reçu juste environ 2 % de ces subventions.

Les DPA totales pour la recherche agricole sur la période ont été de 60,12 milliards F CFA (couverts à 83 % par le trésor), soit l'équivalent de 10,7 % des dépenses du MINAGRI ; 8 % des DPA sans les hors budget ; 0,43 % de la dépense nationale effective ; et 0,23 % du PIBA. Ce dernier résultat est en deçà de l'objectif d'investissement national en R&D agricole du NEPAD (au moins 1 % du PIB). Le Centre National de Recherche Agronomique (CNRA), la structure la plus engagée en matière de recherche agronomique est en grande partie tributaire du secteur privé, notamment du FIRCA.

Sur la période, les DPA des pistes rurales, toutes sources confondues, se sont élevés à 52,581 milliards F CFA, dont 22,305 milliards (42.42 %) sont financés par les filières, c.à.d. le secteur privé. Il faut noter l'importance de la contribution du Fonds d'Investissement en Milieu Rural (FIMR) représentant 39 % des DPA des pistes. Il faut aussi noté les efforts d'investissement réalisés par l'Etat sur la période 2003-2006 (programme d'urgence), relayé par les filières et l'Union européenne entre 2007 et 2010. Les dépenses pour les pistes rurale sur la période représentent 10.49 % des DPA (COFOG+, c.-à-d. COFOG tenant compte des pistes rurales).

Les DPA totales pour la vulgarisation s'élèvent, elles, à **545 395 millions** FCFA avec les financements hors budget représentant 124,64 % des dépenses budgétées. Ces dépenses représentent en moyenne 1 % du PIBA pour les dépenses sans les hors budget, et 2,13 % avec hors budget. Deux entités jouent un grand rôle dans cet espace. **L'ANADER** a tiré l'essentiel de ses ressources de l'Etat (87 % de son financement de 126,35 milliards F CFA) sur la période 1999-2010, mais depuis trois années, l'ANADER mobilise un peu plus de 20% de son financement, avec 12 % de ce financement provenant du **FIRCA**. Les cotisations importantes des filières au FIRCA (19, 60 milliards F CFA sur la période) permettent à celui de financer la recherche et la vulgarisation (biens publics) à partir de fonds privés.

Dans la composition économique des allocations pour les filières, par contre, comme espéré au niveau des filières, les dépenses en salaires constituent la plus

petite part (16 %), avec le tiers dévolu à l'investissement et plus de la moitié allouée aux dépenses hors-salaire. Ici aussi, les dépenses hors-budget ont accentué ces résultats recherchés. **Au niveau des régions**, l'allocation des ressources a surtout servi à couvrir les dépenses hors-salaire. **Au niveau des biens publics et privés**, l'allocation économique aussi reflète assez bien ce qui était attendu, en cela que les salaires dominent (plus de 60 %) dans la production des biens publics avec une part réduite pour l'investissement (moins de 20%), alors que dans la production des biens privés la part des salaires est la plus faible (moins de 20%) avec une part substantielle de l'investissement (près de 40%).

Sources de financement

Sur cette période 1999-2010 en crise, le trésor public ivoirien a constitué la principale source de financement des dépenses publiques agricoles budgétées : en moyenne à environ 87 %. En tenant compte des dépenses hors-budget, le taux de couverture du trésor était un peu plus de 60 %. Pour les filières, les dépenses hors-budget ont constitué la source la plus importante de financement.

Source de financement de la composition économique

On s'attend à ce que les dons et emprunts servent surtout aux investissements et beaucoup moins aux dépenses de fonctionnement, surtout de salaires. Ceci fait partie des principes, si non des conditionnalités, de financement des bailleurs de fonds. Il est réconfortant donc que les résultats confirment cette attente : Les dons ont servi à supporter à 73 % l'investissement et seulement à 4 %, les salaires. Les emprunts ont été alloués pour 43% à l'investissement et 18 % aux salaires. Quant au trésor, près de 54 % de ses ressources ont servi à payer les salaires et seulement 14 % les investissements.

Mise en place, exécution et suivi du budget

Les étapes de mise en place du budget n'offre pas d'opportunité aux ministères du secteur de se concerter. Les conférences budgétaires, intenses, se font en interne au niveau de chaque ministère et entre représentant de chaque ministère et le MEF.

Le calendrier budgétaire pour la mise en place du budget n'a pas été souvent respecté sur la période. Ces étapes (qui vont du cadrage macro-économique, en passant par arbitrages budgétaires, à la publication de la Loi des finances et à l'allocation du budget) sont sans doute nécessaires mais très longues. Les délais de mise en place du budget ont été de plusieurs mois, et quelque fois de six mois, de sorte qu'il arrive que le budget de l'année suivante doive se préparer quand celui de l'année en cours n'est pas encore en place. En 2008 et 2009, la mise en place du budget en

cours s'est effectuée dans le dernier trimestre de l'année précédente. Ce qui indique qu'il est bien possible de maîtriser la mise en place du budget.

L'exécution budgétaire a été très faible sur 1999-2010 : seulement de 62 % en moyenne sur la période. Comme on pouvait s'y attendre, l'exécution budgétaire a été bien meilleure, mais pas parfaite, pour les salaires (90 %) et bonne pour le trésor (83 %) : les salaires sont la première priorité à remplir et l'Etat maîtrisait beaucoup mieux les recettes du trésor public que les ressources directes des bailleurs en ces temps de crise socio-politique. Le MINAGRI a connu le taux d'exécution le plus bas (57 %). On note cependant une nette amélioration du taux d'exécution de la période 1999-2005 (55 %) à la période 2006-2010 (78 %). Le taux réalisé en 2012, depuis que le nouveau gouvernement a fait de la réalisation de cet indicateur une priorité, a amélioré davantage. **La lecture de cet indicateur d'efficacité technique n'est cependant pas nécessairement symétrique.** On constate que les délais de mise en place du budget ne semblent pas avoir été en rapport avec le taux d'exécution budgétaire. Quand le délai a été long, le taux d'exécution budgétaire n'a pas nécessairement été plus mauvais. L'explication tiendrait au fait que les administrations du secteur s'empressent à engager les reliquats de fonds à l'approche de la fin de l'année. De ce fait, si un mauvais taux d'exécution budgétaire signale une mauvaise performance, un bon taux ne signale pas nécessairement une bonne performance.

Les normes d'exécution ne semblent pas avoir été toujours respectées. Sur la base d'un échantillon d'engagements arrivés à terme, on note ceci : le délai pour le visa par le contrôleur financier des demandes d'engagement (projets de commande) soumis par le DAAF a été en moyenne de 16 jours. Ceci est deux fois la norme de huit (8) jours édictée pour cette opération. Ce délai a même atteint 88 jours dans un cas. Pour une activité agricole (demandant par exemple l'achat de semences ou d'engrais) de tels délais sont de nature à faire échouer une saison de culture parce que les intrants ne seront pas livrés à temps.

Base et collecte des données

Conformément aux termes de référence, la présente revue diagnostique de base des dépenses publiques agricoles est basée sur les faits. Il s'agit ici principalement du SIGFiP et des estimations des dépenses hors-budget auprès de l'Union européenne, de la FAO, de l'ANADER, de l'ONDR et du FIRCA.

Malgré une architecture solide et un personnel très capable, le SIGFiP a cependant eu quelques défaillances : Pendant quelques temps, la vérification de la cohérence des données a posé problème, avec l'information sur le budget alloué et les prises en charge qui changeait d'un tirage à l'autre. Les ajustements pour reconstituer des séries complètes et cohérentes pour des ministères à un moment fusionnés et après

éclatés, ont posé un défi au SIGFiP. Les changements de dénomination des cinq ministères sur lesquels porte l'étude (y compris un changement de codification pour les eaux-et-forêts) ont longtemps créé des confusions. Il est possible qu'après l'éclatement des ministères, certaines rubriques aient été gardées dans un ministère plutôt que dans l'autre, mais avec des lignes de dépenses qui ne sont plus en rapport avec la dénomination de ces rubriques. Il est vraisemblable que l'ajustement ne sera jamais parfait, surtout au niveau de la répartition des dépenses administratives des ministères autrefois fusionnés. Mais si ces ajustements peuvent affecter les dépenses des ministères concernés, ils ne changent pas fondamentalement le total des DPA pour le secteur agricole comprenant ces ministères.

Les données des dépenses hors-budget des partenaires au développement jouent un rôle important dans les DPA. Mais ces données ont été très difficiles à obtenir et les données collectées n'offrent pas le détail requis pour être utilisées au même niveau que les données du SIGFiP dans l'analyse de la composition des DPA. Elles ne traduisent pas toujours des niveaux d'exécution, mais plutôt des montants mis à la disposition du pays.

Recommandations

Recommandations aux ministères du secteur

D'une manière générale

- Le secteur doit poursuivre la stratégie (1999-2015) de développement des filières en mettant l'accent sur les filières ignorées sur la période : la pêche et l'aquaculture, la gestion animale durable et la réhabilitation du patrimoine forestier. Fort heureusement, cette diversification est déjà inscrite dans le PNIA. Il s'agira de la mettre effectivement en œuvre.
- Les ministères du secteur doivent trouver un mécanisme de concertation pour discuter de l'élaboration du budget et de la programmation des investissements publics pour le secteur. Ce mécanisme de concertation peut être mis en action par le secrétariat du PNIA qui assurera un rôle de coordination dans l'exécution des investissements publics au niveau du secteur.
- Le taux d'exécution budgétaire devrait être validé par un suivi budgétaire parce qu'il ne reflète pas nécessairement une efficacité technique même quand il est bon
- Il faut documenter systématiquement le respect des normes d'exécution budgétaire pour améliorer l'exécution budgétaire. La nouvelle directive, « gestion des délais », qui consiste à vérifier électroniquement les dates

d'envoi et de réception des dossiers doit servir d'outil pour estimer les délais dans les procédures d'exécution budgétaire.

- Il sera nécessaire de renforcer les capacités des administrations agricoles sur l'élaboration et l'exécution des budgets afin d'améliorer les performances du secteur.
- Il sera de même nécessaire d'entamer une réflexion sur une réforme des services déconcentrés des ministères du secteur agricole afin de leur accorder une allocation en adéquation avec les fonctions qui leur seront attribuées, y compris dans la recherche agricole.

En matière **d'intrants**

- Pour une amélioration de la productivité agricole, il faut améliorer le niveau et la qualité d'utilisation des intrants à travers des mesures telles:
 - le prix des engrais par des subventions ciblées,
 - le prix du petit équipement innovant par des subventions ciblées,
 - la disponibilité des intrants par la mise en place d'un réseau de distribution,
 - le crédit par un fonds de garantie accessible aux banques
 - le développement des aptitudes de gestion des exploitations familiales pour contribuer de manière effective à leur modernisation.
- L'appui à l'organisation des filières devrait conduire à terme à une prise en charge totale ou partielle des intrants par les filières elles-mêmes.

En matière de **recherche agronomique**

- Les conférences budgétaires devraient permettre une concertation entre les ministères clés du secteur, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et ses centres.
- Le dispositif de mise à disposition des fonds doit permettre une flexibilité prenant en compte le fait que la recherche agronomique (notamment sur les productions végétales) est très tributaire du climat.
- Dans le cadre du PND, l'Etat doit revoir à la hausse la part de la recherche agricole. Les recherche de financement dans le cadre de programmes régionaux et sous régionaux doit être encouragée (exemple : CORAF).
- Des négociations doivent être menées avec les responsables de filières pour l'identification d'un mécanisme de pérennisation de leur contribution.
- Le sous- secteur agroindustriel ne contribuant pas au FIRCA, devrait faire

sollicité pour le faire.

En matière de **vulgarisation**

- Les budgets du secteur devront améliorer la part de la formation. La déconcentration (Directions régionales) mérite une étude approfondie pour véritablement mieux la structurer et doter de moyens permettant une contribution significative au système de vulgarisation et de suivi des projets.

Concernant les pistes rurales.

- Il faut promouvoir l'implication des filières dans l'entretien des pistes rurales en plus des investissements de l'Etat.
- Il faut aussi élaborer un document de stratégie de maintenance et d'entretien des équipements et investissements d'une manière générale

Recommandations au Ministère de l'Economie et des finances

- **Avant tout, il faut améliorer la mobilisation des fonds** et augmenter le montant du « plafonnement » ou en éliminer la contrainte. Le « plafonnement » fait que bien que le budget soit considéré mis en place, les engagements ne peuvent se faire qu'à un niveau très bas par manque de trésorerie. Pour des commandes d'un volume important qui pourrait bénéficier de réduction du prix de gros, le fractionnement du disponible conduit à des délais et à des surcoûts.

Recommandations à l'adresse du SIGFiP

- Le SIGFiP devrait effectuer des tests de validation de la base de données pour identifier la source des incohérences de données notée dans cette revue. Pourquoi les séries du budget alloué et des prises en charge doivent être tirées séparément pour être consistantes.
- Une mise à jour du progiciel SIGFiP est peut-être due pour permettre d'exporter les données sous un format Excel plus actuel, en remplacement de Excel 95, très limité.
- Au niveau de sa classification, le SIGFiP devrait continuer les ajustements en effectuant un toilettage (bien documenté) du contenu des chapitres et sous-chapitres pour s'assurer de la transparence de la classification. Autrement, il sera difficile de répéter les mêmes analyses et retrouver les mêmes résultats,

ce qui demeure le test essentiel de l'objectivité scientifique.

- Les dépenses hors-budget devraient être incorporées dans la base de données du SIGFiP pour en permettre une analyse adéquate. A défaut, les ministères du secteur et les partenaires au développement devraient s'accorder sur des formats standard pour collecter l'information avec un système de traçabilité fournissant le détail requis pour les analyses des DPA.
- Au titre des dépenses hors budget aussi, des investissements importants ont été réalisés dans le secteur par la Première Dame, L'Autorité pour le Désarmement, la Démobilisation et la Réinsertion (ADDR), le PNRC, etc. La traçabilité de ces financements et surtout l'évaluation de leur impact amélioreraient le niveau de DPA identifiés.

BIBLIOGRAPHIE

Secteur Agricole

RCI/MPD. 2012. Le Plan National de Développement 2012-2015, Tome 1-4, Mars 2012.

CEDEAO/ Ministère de l'Agriculture/Ministère de la Production Animale et des Ressources Halieutiques/Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts/Ministère de l'Intégration Africaine. Diagnostic du secteur agricole et revue des programmes, 2010

RCI/MEF/DGDI. Audit technique et financier du Fonds d'Investissement en Milieu Rural (FIMR), Rapport final validé, Mars 2010.

RCI/BM/FMI/BAD/UE. Revue de la Gestion et du Système des Finances Publiques, V. II: Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques, *Novembre 2008*

RCI/BM/FMI/BAD/UE. Revue de la Gestion et du Système des Finances Publiques, Volume III: Rapport d'Évaluation sur la Passation des Marchés Publics, *Novembre 2008*

RCI/BM/FMI/BAD/UE. Revue de la Gestion et du Système des Finances Publiques, Volume I : Rapport Principal, *Novembre 2008*

RCI. Programme national d'Investissement agricole (PNIA 2010-2015), 2010

Marchés Publics

RCI/MEF. Arrêté N° 200 - MEF/DGBF/DMP du 21 Avril 2010 portant fixation des seuils de passation, de validation et d'approbation dans la procédure des marchés publics

RCI/MEF. Arrêté N° 202 - MEF/DGBF/DMP du 21 Avril 2010 portant conditions et modalités de résiliation des marchés publics

RCI/MEF. Arrêté N° du 13 juillet 2011 portant code de déontologie en matière des Marchés publics et de délégation des services publics

RCI/MEF/ANRMP. Evaluation des délais sur la chaîne de passation des marchés publics, 2010.

RCI/MEF/ANRMP .2010 . Etude des pratiques frauduleuses sur l'utilisation des documents administratifs dans les marchés publics

RCI/ Présidence de la République. 2009. Décret N° 2009-259 du 06 Août 2009 portant code des marchés publics

RCI/ Présidence de la République. 2009. Décret N°2009-260 du 06 Août 2009 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de Régulation des marchés Publics (ANRMP)

UEMOA. Directive N°04/2005/CM/UEMOA Portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA

UEMOA. Directive n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

RCI/MEF/ANRMP. Evaluation de l'impact de la période d'approbation des marchés sur le niveau d'exécution des crédits budgétaires

Recherche agronomique

IFPRI/ASTI, Données afférentes aux capacités et aux investissements consacrés à la R&D agricole des pays en développement, Côte d'Ivoire, 2010

CNRA. 2004. La recherche scientifique ivoirienne : Genèse du processus de la mise en place de son dispositif et évolution de son système national

CNRA. 2004. Programme de recherche pour la période 2004-2007

CNRA ; 2008. Les programmes de recherche pour la période 2008 - 2011

CNRA. 2000. Le CNRA en 1999, rapport annuel d'activités

CNRA. 2011. Le CNRA en 2010, rapport annuel d'activités

ISNAR, Abrégé Statistique sur le Système National de Recherche Agricole de la Côte d'Ivoire N°16f, 1994

Intrants agricoles

Banque Mondiale/CORAF. Programme de Productivité agricole en Afrique de l'Ouest (PPAAO/WAAPP 2-Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Nigéria,) : Plan de Gestion des Pestes

et des Pesticides (PGPP), Rapport provisoire, Février 2010.

IFCD/PRODIMIA Côte d'ivoire. Etat du Marché des intrants agricoles en Côte d'Ivoire, Rapport final, Octobre 2008.

IFCD/FAO/IFA/UA. Manuel de Formation Statistiques sur les Engrais en Afrique, draft, juin 2012.

ANNEXES

Annexe 1: TDR

Annexe 2 : BASE DE DONNEES SIGFIP

Annexe 3 : ETUDES THEMATIQUES