

AIDE POUR LE COMMERCE : CAS D'EXPÉRIENCE SENEGAL

RENFORCEMENT DES CAPACITES NATIONALES A S'ADAPTER AUX MARCHES

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un peuple – Un but – Une foi

PRESENTATION D'UN CAS D'EXPERIENCE DE MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE POUR LE COMMERCE AU SENEGAL

TITRE : «**RENFORCEMENT DES CAPACITES NATIONALES A S'ADAPTER AUX MARCHES** »

DATE DE SOUMISSION : 25 Janvier 2011

REGION : Afrique de l'Ouest

PAYS : Sénégal

TYPE : Projet tiré du Programme «**Promotion d'une agriculture compétitive et durable (PACD)** »

AUTEUR : Seydina Aboubacar Sadikh N'DIAYE
Conseiller Technique du Ministre du Commerce et Coordonnateur du Centre de
Recherches, d'Analyses des Echanges et Statistiques (CRADES)

EXPERT ASSISTANT : Omar Tidiane WADE

COORDONNEES : Ministère du Commerce, Building Administratif, 5ème Etage

Tel : +221 338225077 ; +221776829681. BP : 5047 DAKAR ;

EMAILS : seydina4@yahoo.fr; tidianewade@yahoo.fr

Résumé analytique

Le cas d'expérience traité est un projet qui porte sur le « **renforcement des capacités nationales à s'adapter aux marchés** ». Ce projet est la **composante n°1** du programme « **Promotion d'une agriculture compétitive et durable** » (PACD), financé par l'AFD entre 2005 et 2009, dans le cadre de la coopération bilatérale entre la France et le Sénégal. Le PACD vise à appuyer les différents acteurs du monde rural afin d'améliorer et de rendre durable les performances et la compétitivité de l'agriculture sénégalaise. Les autres composantes du PACD portent sur :

- **composante n°2** « renforcement des capacités des acteurs du monde rural »
- et la **composante n°3** « management » s'occupe de la coordination du PACD.

Le budget consenti au « **renforcement des capacités nationales à s'adapter aux marchés** » s'élève à **705, 6 millions FCFA, soit 48% du financement total (hors AT)** alloué au PACD.

L'objectif global visé, à travers cette composante, est de renforcer les capacités productives et de développer en particulier les exportations des produits horticoles par la combinaison de plusieurs actions, notamment, l'amélioration de la qualité et la mise aux normes techniques et phytosanitaires, les prospections de marchés, l'encadrement des organisations de producteurs, la création d'un environnement favorable au développement du commerce.

Au nombre des problèmes rencontrés dans le cadre de l'exécution de ce projet, il convient de souligner que la lourdeur des procédures, les difficultés dans la mobilisation des ressources et la non maîtrise des procédures de passation des marchés ont été les contraintes majeures.

Nonobstant ces difficultés, le projet a été un succès pour le Gouvernement du Sénégal. En effet, il a permis d'enregistrer une forte croissance des exportations et l'augmentation du nombre des investisseurs dans les zones de développement des produits horticoles au Sénégal, en particulier, dans les NIAYES et dans la région du Fleuve. Les exportations, **tirées par des produits très sensibles à la conformité aux normes européennes**, sont passées de 17 821 tonnes à 32 032 tonnes, soit une croissance significative de 79% entre 2005 et 2009, durant la durée de l'exécution du projet. Durant la période la même période d'analyse, quatre vingt cinq (85) autres nouvelles entreprises, se sont installées dans les zones favorables à l'horticulture.

L'intérêt de ce cas d'expérience est qu'elle confirme la pertinence de l'option faite par le gouvernement du Sénégal d'aborder l'aide pour le Commerce (APC) par des actions menées à la base en agissant sur les filières porteuses pour développer les exportations et accélérer la croissance économique.

TABLE DES MATIERES

Résumé analytique -----	2
1. Questions traitées : -----	4
2. Objectifs -----	4
3. Conception et mise en œuvre -----	4
4. Problèmes rencontrés -----	5
5. Résultats obtenus -----	6
6. Enseignements -----	7
7. Conclusions -----	8
Références -----	8

I. Question traitée

Le cas d'expérience traité porte sur le « **renforcement des capacités nationales à s'adapter aux marchés des produits de l'horticulture** ». Il s'agit de la composante n°1 du programme intégré intitulé « **Promotion d'une agriculture compétitive et durable (PACD)** »

II. Objectifs

Le PACD a pour objectif global, **l'amélioration des conditions de vie des populations rurales** et la **réduction de la pauvreté**. A cet égard, il vise à rendre **durables**, dans un contexte économique libéralisé, les performances et **la compétitivité** de l'agriculture sénégalaise par l'amélioration des capacités des structures et acteurs impliqués dans le développement agricole et rural.

Dans le cadre de cet objectif global, la composante n°1 du PACD, objet du présent cas d'expérience, vise l'atteinte des objectifs spécifiques ci-après :

- ✦ l'amélioration de la qualité et la mise aux normes des produits agricoles et de l'agro-industrie du Sénégal ;
- ✦ la création d'un environnement favorable au développement du commerce ;
- ✦ le renforcement des capacités des institutions et des ressources humaines dans les domaines de la promotion des exportations.

III. Conception et mise en œuvre du projet

Le projet « Promotion d'une Agriculture Compétitive et Durable (PACD) » a été financé par l'Agence Française de Développement (AFD) dans le cadre de la réforme de la coopération française. Une convention de financement a été signée **le 11 juin 2005**, pour une durée de 42 mois (jusqu'au 31 décembre 2008) et pour un montant de **2 263 584,24** euros équivalant à **1 484 813 569 FCFA**, entre le Gouvernement du Sénégal, par le biais du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et l'Agence Française de Développement (AFD). Un avenant a ensuite été signé afin de prolonger d'un an la durée du projet (jusqu'au 31 décembre 2009).

Pour atteindre les objectifs globaux rappelés ci dessus, le PACD a été divisé en trois (3) composantes, à savoir :

- **La composante1 « renforcement des capacités nationales à s'adapter aux marchés »** dont le MINSTERE DU COMMERCE, par le biais de la Cellule de Planification et de Coordination des Projets Commerces (CPCPC), a été chargé de la coordination et de la mise en œuvre.

Montant de la composante 1: 705 641 933 soit 48% du financement total (hors AT)

- **La composante 2 « renforcement des capacités des acteurs du monde rural »** gérée par le Bureau de la Formation Professionnelle et Agricole (BFPA), qui a délégué une partie des activités à mettre en œuvre aux Organisations de Producteurs via la signature de contrats d'objectifs ;

- **La composante 3** « management du projet » gérée directement par la Direction de l'Analyse, de la Prévision, et des Statistiques (DAPS) désignée comme opérateur du projet pour le compte du Ministère de l'Agriculture.

En outre, il convient de noter l'existence de dispositifs complémentaires ci-dessous dans le montage institutionnel du PACD :

- Un dispositif comprenant quatre (4) Assistants Techniques dont trois (03) placés respectivement à l'Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (l'ANCAR), au Bureau de la Formation Professionnelle Agricole (B.F.P.A) et à l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA) et un(01) au Ministère du Commerce ;
- un dispositif de suivi, de supervision et de contrôle : la Coordination du projet assurée par la DAPS, des Comités de suivi animés par les coordonnateurs des composantes et un Comité de Pilotage.

Ce projet s'intègre parfaitement dans la politique de développement du secteur du commerce au Sénégal car, il recoupe les quatre objectifs ci-après du plan d'actions prioritaires 2006-2010 du Documents de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRPII) ainsi que les orientations du Document de politique économique et sociale (DPES), en cours d'élaboration pour la période 2011- 2015. Il s'agit de :

- l'intensification et la modernisation de la production agricole ;
- la promotion de l'agro-industrie ;
- l'augmentation de l'offre de biens et de services ;
- l'amélioration de l'accès aux marchés.

IV. Problèmes rencontrés¹

1. Une série de difficultés récurrentes liées à la lourdeur des procédures :
 - Démarrage tardif du projet (conditions suspensives), rendant de ce fait insuffisante la durée nécessaire pour atteindre tous les objectifs ;
 - Difficulté dans la mobilisation des ressources du projet ;
 - Manque de maîtrise des procédures de passation des marchés.
2. Le montage du projet s'est révélé assez lourd, non du fait qu'il a fait intervenir deux départements ministériels (Agriculture et Commerce) et plusieurs opérateurs publics et privés, mais parce que les deux principales composantes ont porté sur des domaines importants mais assez éloignés l'un de l'autre (développement du commerce et formation ***générale*** à la base). Cela a entraîné l'éclatement des activités en plusieurs volets difficiles à coordonner.
3. L'insuffisance du dispositif d'évaluation pour estimer les progrès enregistrés à l'aide d'indicateurs de performance plus révélateurs en terme d'impact sur l'économie du Pays (ex : croissance des exportations et des investissements dans le secteur).

¹¹ Ces difficultés devront être prises en compte dans les négociations ou montage de futurs projets d'aide au Commerce

V. Résultats obtenus

1. Résultats Intermédiaires

- 1-1. Lancement de l'Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations (ASEPEX), une Institution clé dans le dispositif mis en place depuis 2005, par l'Etat du Sénégal pour insuffler une nouvelle dynamique aux exportations sénégalaises par la mise en œuvre du plan d'action sur les filières agricoles et agro-alimentaires de la Stratégie nationale de développement des exportations (STRADEX). La STRADEX, faut-il le rappeler, est un programme central dans la stratégie de croissance accéléré (SCA) de l'économie sénégalaise actuellement en cours d'exécution.
- 1-2. Fourniture d'un précieux appui logistique et financier à l'Association Sénégalaise de normalisation (A.S.N) avec pour effet, entre autres, l'élaboration de 30 normes nationales relatives aux fruits, légumes, céréales, et produits transformés, ainsi que l'organisation d'un atelier sur le règlement CE430/2006 portant agrément des opérations de contrôle de conformité avec les normes de commercialisation applicables aux fruits et aux légumes frais effectuées au Sénégal avant l'importation dans la Communauté Européenne.²
- 1-3. Financement de la participation d'entreprises encadrées par l'Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations (ASEPEX), à plusieurs salons et foires ainsi que l'organisation de missions de prospection des marchés européens et ceux de la région Afrique de l'ouest.
- 1-4. Appui institutionnel aux organes chargés des négociations commerciales internationales relatives à l'Agriculture et au comité du Codex Alimentarius ainsi qu'à la Mission du Sénégal à Genève pour la création de la Cellule Economique et Commerciale.

2. Réussites :

La combinaison de ces différentes actions, notamment, la normalisation technique et phytosanitaire, les prospections de marchés et l'encadrement des organisations de producteurs a eu des effets positifs sur l'économie. Il s'agit de :

- 2-1. l'augmentation de la production et le développement des exportations des fruits et légumes sur les marchés régionaux et européens. En effet, les exportations de produits horticoles (haricots verts, tomates, mangues, melons, pastèques, citrons, maïs doux, et divers) ont régulièrement progressé, entre 2005 et 2009, durant la période d'exécution du projet. Elles sont passées de 17 821 tonnes à 32 032 tonnes, soit une croissance significative de 79%.³ **L'impact des actions menées dans le cadre du projet sur cette forte croissance tient au rôle prépondérant joué par des produits**

² Cet atelier a regroupé 63 participants venant des secteurs privé, public, de la société civile, des projets d'appui

³ Statistiques officielles du Ministère de l'agriculture ; Direction de protection des Végétaux (DPV)

dont l'accès au marché européen est très sensible à la conformité aux normes techniques et phytosanitaires. Il s'agit des produits ci-après :

- les **melons** : **505 à 2705 tonnes**, soit une hausse de **435,64%** ;
- la **tomate** : **4655 à 7632 tonnes**, soit une hausse de **63,95%** ;
- les **courgettes** : **194 à 1236 tonnes**, soit une hausse de **537,11%** ;
- les **pastèques** : **25 à 1050 tonnes**, soit une hausse de **4100,00%** ;
- le **maïs doux** : **505 à 20 705 tonnes** soit une hausse de **4000,00%**.

Cette tendance à la hausse s'est confirmée en 2010. En effet, le volume des exportations totales a atteint **35 731 tonnes**, soit une hausse de **100,50%**, entre 2005 et 2010, pour tous les produits selon la répartition géographique ci-après : **Union européenne** : 31 800 tonnes, représentant 88% des exportations totales ; **Région Afrique de l'Ouest** : 3 931 tonnes, soit 12% des parts.

- 2-2.** Un accroissement notable du nombre des investisseurs dans les domaines de l'horticulture au Sénégal. Durant la période de mise en œuvre du projet (2005-2009), quatre vingt cinq (85) autres nouvelles entreprises, se sont installées dans les zones favorables à l'horticulture⁴.

VII. Enseignements tirés :

1^{er} enseignement : L'aide pour le commerce doit aller au delà de l'appui institutionnel pour donner la priorité au renforcement des capacités de production de l'économie afin d'obtenir des résultats concrets dans le court et le moyen terme sur la réduction de la pauvreté.

Pour être efficace, ces actions doivent être bien ciblées dans des filières porteuses. En outre, leur exécution doit impliquer autant que possible un Ministère sectoriel (agriculture, transport, énergie, industrie etc.) et le Ministère du Commerce garant de l'expansion du commerce intérieur et extérieur.

Dans cette perspective, le Ministère chargé du commerce doit être le principal responsable du dispositif⁵ d'évaluation pour mesurer l'impact des projets d'aide pour le commerce sur les priorités de développement du secteur commercial définies dans les documents d'orientation nationale (DPES, SCA etc.).

2^{ème} enseignement : pour assurer une bonne appropriation par les bénéficiaires et pour éviter le recours à un « **opérateur de projet extérieur** »⁶, toutes les activités techniques ainsi que la coordination du projet doivent être menées par des acteurs nationaux. Dans cette perspective, il est nécessaire de prévoir le renforcement des capacités des gestionnaires des projets pour une bonne compréhension des procédures de passation des marchés et la réalisation des mémoires de dépenses etc.

⁴ Ces données sont fournies par l'Agence chargée de la Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX)

⁵ Ce dispositif peut être harmonisé et établi par le Comité de pilotage de l'aide au Commerce (OMC-OCDE)

⁶ Les assistants techniques ne sont pas concernés ils seront intégrés dans les Institutions nationales

3^{ème} enseignement : élargir les champs d'opportunités de l'aide en évitant les conditionnalités qui restreignent les effets à un seul pays ou à une seule région, ex : un projet d'aide pour le commerce portant sur la qualité et les normes doit pouvoir embrasser les exigences de plusieurs marchés (américain, européen, asiatique etc.).

VIII. Conclusions :

L'intérêt de ce cas d'expérience est qu'elle confirme la pertinence de l'option faite par le gouvernement du Sénégal d'aborder l'aide pour le Commerce (APC) par des actions menées à la base en agissant sur les filières porteuses. Cette approche peut valablement s'appliquer à d'autres domaines, notamment le transport, l'énergie, les services à condition que la collaboration entre les départements sectoriels et le Ministère en charge du commerce s'appuie sur les priorités nationales de développement du commerce.

Références

1. SENEGAL. Cabinet Sen Ingénierie Consult (2010), Rapport de la mission d'évaluation finale du PACD.
2. SENEGAL. MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (2010), Revues sur la mise en œuvre du Document de stratégie de Réduction de la pauvreté (DSRP II)
3. SENEGAL. MINISTERE DU COMMERCE (2010), Rapport du Ministère du commerce à l'occasion de l'examen de son budget 2011
4. SENEGAL. MINISTERE DU COMMERCE (2010), Contribution du Ministère du Commerce à l'élaboration du Document de Politique et sociale (DPES) pour la période 2011-2015
5. SENEGAL. MINISTERE DU COMMERCE (2010), Rapport sur l'exécution du cadre intégré au Sénégal
6. SENEGAL. MINISTERE DE L'AGRICULTURE (2010), Relevé statistique de la Direction de la protection des végétaux pour la période 2005-2010.
7. SENEGAL. PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE (2010), Document de l'APIX portant liste des entreprises installées dans le secteur de l'horticulture de 2005 à 2010