



Inspection Générale des Finances IGF

RÉSUMÉ

*AUDIT DE LA METHODOLOGIE D'OCTROI ET DE
CONTROLE DES SUBVENTIONS ACCORDEES APR LE
MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES
NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL
(MARNDR)*

Mars 2015



**AUDIT DE LA METHODOLOGIE D'OCTROI ET DE CONTROLE DES SUBVENTIONS
ACCORDEES APR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES
NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MARNDR)**

RESUME

Conformément aux alinéas 2, 14 et 16 de l'article 4 du décret du 30 septembre 1987, conférant au MARNDR la mission de « **mettre en œuvre tous les moyens susceptibles de stimuler et de soutenir l'accroissement de la production agricole [...]** », « **entreprendre, encourager et/ou faciliter dans le milieu rural les interventions publiques (...) pour la diversification des sources de revenu** » et « **faciliter l'accès des habitants du milieu rural aux facteurs de production tels terres, eaux, crédits, engrais, semences, informations et technologies appropriées** », une panoplie de programmes de subventions a été mise en place. Ces programmes touchent tant le domaine de l'agriculture que le social.

Tenant compte de l'importance décisive de ces programmes de subvention pour l'économie nationale, notamment leur impact dans la gestion des finances publiques, l'Inspection Générale des Finances (IGF) a tenu, dans le cadre de ses attributions et de ses engagements internationaux, **d'évaluer la méthodologie d'octroi et les mécanismes de contrôle des subventions accordées par le MARNDR**. Cette mission qui s'est réalisée du 28 mai au 20 juillet 2012 matérialise une fois encore la philosophie de l'IGF qui est d'accompagner les structures publiques à la performance de leurs actions.

Les subventions accordées par le MARNDR portent sur l'ensemble des programmes de subventions :

- A- **Le Programme d'Aide à la Formation Supérieure (PAFSU)**, mise en place dans l'optique de faciliter l'accès aux études supérieures des enfants du « Petit Personnel »
- B- **Le Programme de distribution d'Outils Agricoles**, visant à rendre disponibles tous les outils aratoires nécessaires aux activités agricoles.
- C- **Le Programme de Semences agricoles**, qui consiste à subventionner en tout ou en partie certaines semences (haricot, maïs, riz, cultures maraichères), jugées stratégiques dans le cadre de la politique de renforcement de la production agricole.
- D- **Le programme des fertilisants**, visant notamment à renforcer la production agricole en subventionnant l'acquisition d'engrais sur le marché national, permet de garantir la sécurité alimentaire nationale.
- E- **Le Programme de subventions d'équipements agricoles (Tracteurs et Motoculteurs)**, visant à moderniser le secteur agricole par la mise à disposition des agriculteurs d'équipements agricoles modernes.

Sur la base des informations collectées et suivant notre méthodologie d'approche, les constats et analyses sont regroupés en deux grandes catégories :

**AUDIT DE LA METHODOLOGIE D'OCTROI ET DE CONTROLE DES SUBVENTIONS
ACCORDEES APR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES
NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MARNDR)**

1. Les Constats et analyses généraux

Un ensemble de constats généraux sont relevés et analysés dans le cadre de la mission. Le tableau ci-après présente en synthèse l'étude réalisée sur ces différents points.

TABLEAU1.

CONSTATS	ANALYSES
La nature dichotomique des subventions octroyées	Cette dualité permet au MARNDR de supporter totalement ou partiellement le coût des subventions. Cependant, la décision relative à la nature de la subvention, ne découlant d'aucune étude objective, pourrait réduire l'impact socio-économique attendu.
L'existence de dispositifs de gestion séparée pour chaque type de subvention	La gestion distincte des programmes renvoie à une sorte de spécialisation des compétences, conférant à des structures internes du MARNDR la compétence de pilotage d'un programme déterminé. Cette spécialisation est un gage de performance des actions.
L'absence de mécanismes formels d'octroi et de contrôle des subventions accordées	La non-formalisation des normes et procédures soutenant l'octroi et le contrôle des programmes est susceptible d'entraver la bonne gestion des programmes
Un manque d'harmonisation des opérations au niveau des structures déconcentrées	Le manque d'harmonisation des opérations au sein des structures déconcentrées est une résultante de la non-formalisation des mécanismes d'opérationnalisation et témoigne d'une gestion par "tâtonnement" des programmes.
Un système d'information désarticulé.	L'information constitue l'un des nerfs importants d'une gestion efficace et efficiente. Or, l'exécution des différents programmes accuse une circulation d'information problématique, constituant ainsi un handicap majeur à l'efficacité des programmes.

2. Les constats et analyses spécifiques

Des éléments spécifiques à chaque type de programmes pilotés par les structures du MARNDR sont relevés, ce, par rapport à la configuration du système et les modalités d'octroi et de contrôle

**AUDIT DE LA METHODOLOGIE D'OCTROI ET DE CONTROLE DES SUBVENTIONS
ACCORDEES APR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES
NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MARNDR)**

propre à chaque programme. De manière synthétique, les analyses, effectuées respectivement autour des mécanismes d'octroi et de contrôle des programmes de subvention, sont présentées au niveau des tableaux ci-après.

A. MECANISMES D'OCTROI

TABEAU 2

PAFSU	Outils Agricoles	Semences	Fertilisant	Equipements Agricoles
• Préconisation d'un esprit d'équité • Non prise en compte des ajustements de salaires² • Vide normatif sur la nature de la subvention (Bourse/ Demi-bourse) • Manque de rigueur dans l'application des critères	• Absence de critères • Prise de décision d'octroi par la hiérarchie (Approche discrétionnaire)	• Existence de critères découlant d'études techniques • Inexistence de cadre normatif formalisé • Déficit informationnel.	• L'absence de planification du Programme de fertilisant conduit à une exécution par tâtonnement • Le programme est à sa deuxième stratégie d'implémentation (Subvention à l'importation) qui a subi de son côté plusieurs modifications.	• Inexistence de cadre référentiel • Centralisation des décisions par la hiérarchie, sauf pour les motoculteurs où on remarque une certaine délégation tacite de la prise de décision
• Existence d'un cadre procédural • Processus d'octroi simple et efficace • Processus intégrant des dispositifs de contrôle concomitant	• Caractère dualiste du processus suivant le type de demande : - Demande produite au Central - Demande produite au niveau déconcentré.	• Inexistence de cadre opérationnel formalisé • Bonne implication des structures déconcentrées dans le processus d'octroi tacite	• Processus d'octroi, défini, simplifié et mixte impliquant des agents publics et privés	• Processus d'octroi diversifié (Contrat-location, fourniture de service et don) • Faiblesses administratives découlant de l'absence de modus operandi

Le tableau ci-haut identifie les forces et faiblesses distinctes des programmes de subventions relatives à leur mode d'opérationnalisation. Ces facteurs tels que décrits sont susceptibles

**AUDIT DE LA METHODOLOGIE D'OCTROI ET DE CONTROLE DES SUBVENTIONS
ACCORDEES APR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES
NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MARNDR)**

d'influer positivement ou négativement sur la performance respective des programmes dépendamment des dispositifs mis en place pour maîtriser les différents risques potentiels auxquels le système de gestion est exposé.

B. MECANISMES DE CONTROLE

TABLEAU 3

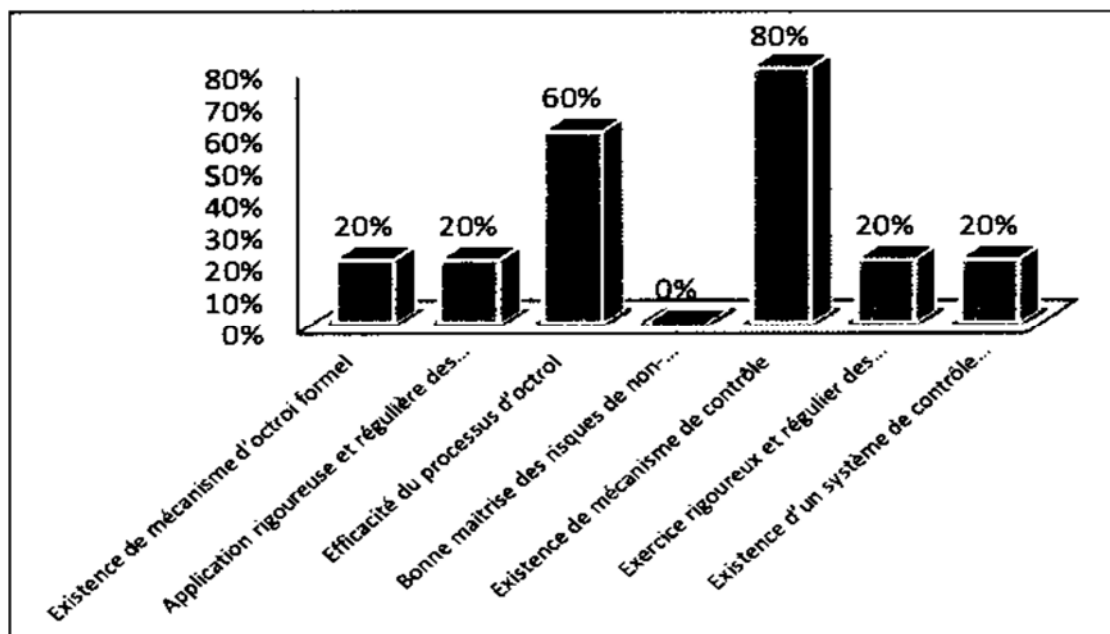
Tableau d'identification des contrôles exercés par Programme		
Types de Programme de subvention	Types de contrôles	Dérivés
PAFSU	Contrôle à priori	Contrôle de profil du Boursier
	Contrôle à postériori	Contrôle financier / Evaluation de la continuité de la hourse
Outils agricoles	Contrôle de distribution	Contrôle concomitant (Utilisation d'outils de contrôle durant la distribution tels : un fichier de distribution, fiche de livraison à triple exemplaire)
		Production de rapport de distribution
Semence	Contrôle Technique	Contrôle à priori
		Contrôle à postériori
	Contrôle Administratif	Production de rapport de distribution
		Visites inopinées
Fertilisants	Mise en place d'une brigade d'inspecteurs	Contrôle de régulation des prix
		Contrôle d'entreposage
		Suivi technique
Equipements Agricoles	Contrôle Administratif	Production de rapport de distribution
	Contrôle Technique	Suivi technique

Néanmoins, la non-formalisation et le manque de rigueur constatés dans l'application des normes existant tacitement sont susceptibles d'empêcher leur performance optimale dans l'exécution desdits programmes. De plus, l'irrégularité et la non- systématisation de la production de rapport pourraient nuire à la dynamique d'amélioration desdits programmes.

Aussi, une évaluation générale des programmes de subvention présentée par le graphique ci-dessous conduit à l'émission d'un avis défavorable avec redressement à la méthodologie d'octroi

**AUDIT DE LA METHODOLOGIE D'OCTROI ET DE CONTROLE DES SUBVENTIONS
ACCORDEES APR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES
NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MARNDR)**

et aux mécanismes de contrôle appliqués par le MARNDR dans le cadre de leur implémentation. Cet avis découle en grande partie de la non-définition de cadres opérationnels relatifs à l'octroi et au contrôle de la majorité des programmes.



Par rapport à cet avis découlant des constats et analyses, l'équipe de mission juge opportun de formuler certaines recommandations aptes à neutraliser les faiblesses et à renforcer davantage les éléments positifs, en vue de garantir la performance et la pérennisation souhaitées desdits programmes.

Celles-ci sont de deux types :

1) Les recommandations générales qui penchent pour:

- Une gestion globale des programmes de subventions du MARNDR;
- Une formalisation et une harmonisation des procédures d'octroi ;
- La mise en place de dispositifs administratifs aptes à améliorer l'efficacité du processus de contrôle.

2) Les recommandations spécifiques convergeant vers:

- Une meilleure adaptation du document guide du PAFSU au contexte actuel

**AUDIT DE LA METHODOLOGIE D'OCTROI ET DE CONTROLE DES SUBVENTIONS
ACCORDEES APR LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES
NATURELLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MARNDR)**

- La mise en place d'un cadre normatif et opérationnel du programme de subvention des outils agricoles.
- Une harmonisation des actions des différents acteurs impliqués dans la distribution des semences
- La transformation du Programme de Subvention des Fertilisants (PSF) en un véritable organe responsable de la régulation du marché des fertilisants. Par conséquent, cette structure doit élaborer un cadre référentiel lui permettant de régulariser le fonctionnement des différents acteurs intervenant dans le marché des fertilisants.
- Un renforcement des suivis techniques et administratifs des machines agricoles subventionnées notamment en ce qui a trait au recouvrement des produits découlant du contrat location-vente.