

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**  
**Un Peuple – Un But – Une Foi**



**MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'EQUIPEMENT RURAL**

**DIRECTION DE L'ANALYSE, DE LA PREVISION ET DES STATISTIQUES AGRICOLES**



**Africa Lead**  
*Scaling up for food security in Africa*

**Atelier sur l'Architecture Institutionnelle du PNIASAN**

**29-31 Mai 2018**

*Renforcer et promouvoir le partenariat et la responsabilité mutuelle dans le cadre de la mise en œuvre  
PNIASAN/PDDAA*

**LE RAPPORT**

**JUIN 2018**

## I. Introduction

Le projet Africa Lead de l'USAID a appuyé, dans le cadre de l'initiative «Feed The Future (FTF)» de renforcement des capacités pour soutenir la transformation de l'agriculture africaine tel que proposé par le PDDAA<sup>1</sup>, le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement Rural du Sénégal, à travers la DAPSA<sup>2</sup>, dans l'organisation d'un atelier d'évaluation de l'Architecture Institutionnelle (AI) du Programme National d'Investissement Agricole de Sécurité Alimentaire et de Nutrition (PNIASAN).

L'atelier s'est tenu sur trois jours du 29 au 31 mai à Dakar. Il a réuni 61 participants provenant des structures publiques en charge de l'Agriculture, de la société civile, du secteur privé et des institutions de recherche.

Pour rappel, l'objectif de l'atelier était de mesurer la capacité du Gouvernement et des acteurs impliqués dans le secteur agricole, à entreprendre les changements structurels et les politiques nécessaires pour une agriculture sénégalaise transformée et une prospérité partagée. De façon spécifique, il s'agissait de :

- établir une cartographie des institutions, systèmes, processus et des principales relations qui influencent la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire et plus particulièrement du PNIASAN ;
- bâtir une compréhension commune de l'architecture institutionnelle et de son lien avec les processus d'élaboration et de mise en œuvre du PNIASAN ;
- identifier les contraintes institutionnelles qui entravent ou sont susceptibles d'entraver le changement de politique attendu dans le cadre du PNIASAN en évaluant les performances obtenues selon les 6 éléments de politique visés au niveau de l'architecture institutionnelle à savoir i) la prévisibilité du cadre de politique stratégique, ii) élaboration et coordination du PNIASAN, iii) inclusion et consultation des acteurs iv) analyse fondée sur des données probantes v) mise en œuvre de la politique vi) redevabilité mutuelle ;
- développer un plan d'actions prioritaires (PAP) basé sur les forces, faiblesses et contraintes institutionnelles préalablement identifiées au cours de l'atelier ;
- élaborer un Plan de renforcement de capacités et d'assistance technique.

La cérémonie d'ouverture de l'atelier a été présidée par le conseiller technique du Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement Rural, Monsieur Modou Mboup, et a enregistré les allocutions

---

<sup>1</sup> Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine, une composante du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) de l'Union Africaine

<sup>2</sup> Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques Agricoles (DAPSA)

de Monsieur Moustapha Ly de l'USAID et de Monsieur Nadjirou Sall du Conseil National de Concertation des Ruraux (CNCR).

Monsieur Moustapha Ly a relevé dans son discours que l'atelier s'inscrit « dans la continuité de l'engagement pris par les États-Unis avec l'Union Africaine pour conjuguer les efforts vers une transformation de l'agriculture en Afrique par l'accroissement des investissements ». Pour lui, la rencontre de trois jours présente un grand intérêt pour l'USAID qui entretient une relation de qualité avec toutes les entités du gouvernement du Sénégal dont le MAER. Il a, en effet, indiqué que « Les évaluations récentes menées au Kenya et au Malawi ont démontré que l'approche de l'Architecture Institutionnelle peut être utilisée à la fois comme un processus et comme un outil d'aide aux parties prenantes afin de comprendre quels sont les points forts et les points faibles » du dispositif de mise en œuvre des politiques publiques agricoles. Ainsi, il s'est réjoui de la décision du gouvernement du Sénégal d'utiliser cet outil développé par l'USAID qui permet de « renforcer la capacité du pays à entreprendre les changements nécessaires pour de nouvelles politiques transparentes, inclusives, anticipatives et basées sur des données de terrain des secteurs de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition ».

Monsieur Nadjirou Sall du CNCR a, dans son intervention, estimé que « L'élaboration, la mise en œuvre, ainsi que le suivi et l'évaluation du Programme National d'Investissement Agricole et de sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN) constituent des questions cruciales qui demandent des capacités de veille stratégique, d'anticipation et surtout d'organisation de la part des organisations socioprofessionnelles agricoles et de la société civile ». De ce fait, il apparaît évident que la société civile participe, à travers le Groupe de Dialogue Social et Politique (GDSP), à cet important atelier qui offre « l'opportunité d'évaluer l'architecture institutionnelle du PNIASAN afin de s'assurer que l'ensemble des parties prenantes ont une compréhension et une vision commune du programme, des institutions qui vont le mettre en œuvre et les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes ».

Prononçant le discours d'ouverture de l'atelier au nom du Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement Rural, Monsieur Modou Mboup a rappelé que « le Sénégal, à l'instar, des autres pays africains est en train de finaliser la formulation de son PNIASAN ». Pour lui cet exercice ne saurait être complète sans 'l'identification d'une architecture institutionnelle » à même de faciliter la mise en œuvre efficace et efficiente du Programme. Il a remercié les partenaires techniques et financiers (PTF) qui appuient le Sénégal dans la formulation et la mise en œuvre du PNIASAN, notamment l'USAID, la FAO à travers le projet ProAct et le Projet d'appui aux politiques agricoles (PAPA).

A l'issue de cette cérémonie d'ouverture, les travaux ont débuté par la présentation du cadre théorique de l'Architecture Institutionnelle suivie de l'évaluation du dispositif institutionnel de mise en œuvre du PNIA 1. Les participants ont, par la suite, procédé à l'examen des six

éléments de politique contenus dans l'AI avant d'élaborer un plan d'amélioration pour la mise en œuvre du PNIASAN. Les enseignements pour les parties prenantes et les défis et les recommandations constituent la dernière partie de ce rapport.

Les travaux ont été facilités par Madame Christine Ndiaye Sene d'Africa Lead et le Professeur Abdoulaye Diagne du Consortium pour la Recherche Economique et Sociale (CRES). Ils se sont déroulés en alternant les séances en plénières et les travaux de groupe.

## II. Le cadre théorique de l'Architecture Institutionnelle

L'Architecture Institutionnelle désigne l'ensemble des institutions, leurs relations et leurs performances qui déterminent la capacité d'un pays à entreprendre des changements politiques transparents, inclusifs, prévisibles et fondés sur des preuves dans les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Elle revêt une importance capitale pour la mise en œuvre réussie des politiques et programmes agricoles car elle permet :

- d'améliorer le processus de dialogue politique,
- de mieux noter les catégories de la Revue biennale, l'engagement dans le processus du PDDAA et la Redevabilité mutuelle pour les actions et résultats,
- d'améliorer la planification nationale de l'investissement agricole et
- d'améliorer les capacités et la préparation pour un Examen Sectoriel Conjoint plus efficace.

L'Architecture Institutionnelle comporte plusieurs composantes qui permettent de maîtriser les différentes phases des politiques publiques agricoles, allant du processus d'élaboration à la mise en œuvre. Ces composantes appelées des « éléments de politique » sont les suivantes :

1. **Prévisibilité du cadre stratégique** : la capacité et l'efficacité du processus législatif et le niveau de transparence et de prévisibilité des lois, règlements et politiques pertinents régissant le processus d'élaboration des politiques.
2. **Elaboration et coordination des politiques** : la capacité et l'efficacité des institutions et entités qui initient et développent la politique de sécurité alimentaire et agricole et les relations entre elles.
3. **Inclusion et consultation des acteurs**: la capacité et l'efficacité du processus de consultation avec les principaux groupes sont importantes pour le secteur de la sécurité alimentaire et le niveau d'implication des différents groupes, y compris au sein du gouvernement, du secteur privé et des organisations non gouvernementales.
4. **Analyse fondée sur des données probantes** : la capacité et l'efficacité des institutions, des processus et des fora responsables de la collecte de données et le niveau

d'utilisation des données probantes pour informer ou réviser les changements de politique.

5. **Mise en œuvre des politiques** : la capacité et l'efficacité des organisations et institutions directement responsables de la mise en œuvre des politiques. Cela inclut également le niveau de fonctionnement et d'utilisation des mécanismes de coordination et de gestion.
6. **Redevabilité mutuelle** : l'efficacité du processus par lequel de multiples partenaires (tels que le gouvernement, les bailleurs de fonds, le secteur privé et les organisations de la société civile) acceptent d'être redevables des engagements qu'ils ont volontairement pris entre eux. La redevabilité mutuelle est soutenue par des données collectées et partagées entre tous les partenaires.

### III. L'évaluation de l'architecture institutionnelle du PNIA 1

La première phase du Programme National d'investissement agricole (PNIA1) a été mis en œuvre sur la période 2011-2015. Le dispositif de mise en œuvre de cette première phase a été adossé à une architecture institutionnelle constituée d'un cadre institutionnel et d'un mécanisme de suivi-évaluation des projets et programmes.

Le cadre constitutionnel était composé des structures centrales et déconcentrées de l'État, des agences nationales, des organisations non gouvernementales (ONG), des organisations socioprofessionnelles, des structures de financement et d'assurance.

Pour procéder à l'évaluation du PNIA1, il a été retenu de scinder les participants à l'atelier en 4 groupes. Chaque groupe devait faire son évaluation par le biais de notation sur la base de 4 critères : statut/ancrage, efficacité/efficience, transparence et impulsion/participation. Les groupes devaient se focaliser uniquement sur l'évaluation du dispositif institutionnel de mise en œuvre du PNIA1 sans aborder les résultats des projets mise en œuvre dans le cadre de ce programme.

Les groupes ont fourni des notations sur les différents critères sur la base du barème ci-après :  
1 = Faible (rouge) ; 2 = Moyen (jaune) ; 3 = Bon (vert)

Critères	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
statut/ancrage	3	1	2	2
efficacité/efficience	2	1	1	2
transparence	2	1	2	1

impulsion/participation	2	1	1	2
-------------------------	---	---	---	---

Les travaux des groupes ont, ainsi, montré que le statut/ancrage de l'architecture institutionnelle du PNIA1 est relativement satisfaisant. L'appréciation des autres critères est très mitigée, oscillant entre moyen et faible. Globalement, l'évaluation a révélé une faible performance du dispositif institutionnel dû, entre autres, à certaines défaillances dont :

- le disfonctionnement du Comité de pilotage (une seule réunion en 5 ans) ;
- l'irrégularité des réunions du Comité technique ;
- l'absence de certains acteurs clés tels que le secteur privé ;
- le faible niveau de mise en œuvre des recommandations issues des grandes rencontres du secteur de l'Agriculture telles que la Revue Conjointe du Secteur Agricole (RCSA) ;
- les changements fréquents des points focaux représentant les parties prenantes dans le Comité technique ;
- la faible mobilisation des fonds destinés à financer le fonctionnement du Comité technique.

#### **IV. Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du PNIASAN**

Le Programme National d'Investissement Agricole de Sécurité Alimentaire et de Nutrition (PNIASAN) couvre l'ensemble du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique du Sénégal. Il intègre, également, les investissements dans les autres secteurs du développement national, notamment, ceux ayant une interaction forte avec le secteur agricole tel que le commerce, l'industrie, l'éducation et la formation professionnelle, l'énergie, les infrastructures, etc. Par ailleurs, il ambitionne de développer une agriculture d'entreprise en parfaite intelligence avec les valeurs de l'exploitation familiale, ce qui l'oriente à s'activer de manière soutenue dans la promotion du secteur privé agricole.

Le champ d'action du PNIASAN se révèle, ainsi, multisectoriel et multidimensionnel ; ce qui traduit la nécessité d'asseoir un cadre institutionnel de mise œuvre inclusif et multi acteurs. A cet effet, un dispositif d'orientation et de mise en œuvre accompagne d'un mécanisme de suivi-évaluation a été préparé et présenté aux participants.

Ce dispositif d'architecture institutionnelle propose comprend plusieurs organes dont :

- le Haut Conseil d'Orientation Agro-sylvo-pastorale et Halieutique, de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle. Il est présidé par le Président de la République ;
- le Comité de Pilotage du PNIASAN présidé par le premier ministre ;

- la Cellule Nationale de Coordination de la Planification, du Suivi de la Politique Agricole, de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle ;
- le Groupe Dialogue de Social et Politique (GDSP) ;
- la direction nationale au ministère de l'Agriculture et de l'équipement rural pour élaborer et mettre en œuvre une politique nationale de semences agricoles ;
- la direction nationale pour définir et coordonner la mise en œuvre d'une politique nationale de maîtrise de l'eau pour l'agriculture.

La présentation de ce schéma d'architecture institutionnelle a suscité des interrogations, des constats et des suggestions de la part des participants :

- quelle est la pertinence de reconduire le Haut Conseil d'Orientation qui n'avait pas fonctionné pour le PNIA1 ?
- Faut-il avoir un organe permanent de coordination en lieu et place du Comité technique ?
- le dispositif est trop chargé avec une pléthore d'organes ;
- le secteur privé est absent du dispositif ;
- il faudrait chercher à améliorer le mécanisme existant plutôt que de proposer un nouveau système ;
- mettre en place un groupe ad hoc composé des universités, des structures de recherche et des Think Tanks ;
- définir et préciser le rôle du GDSP dans la mise en œuvre du PNIASAN.

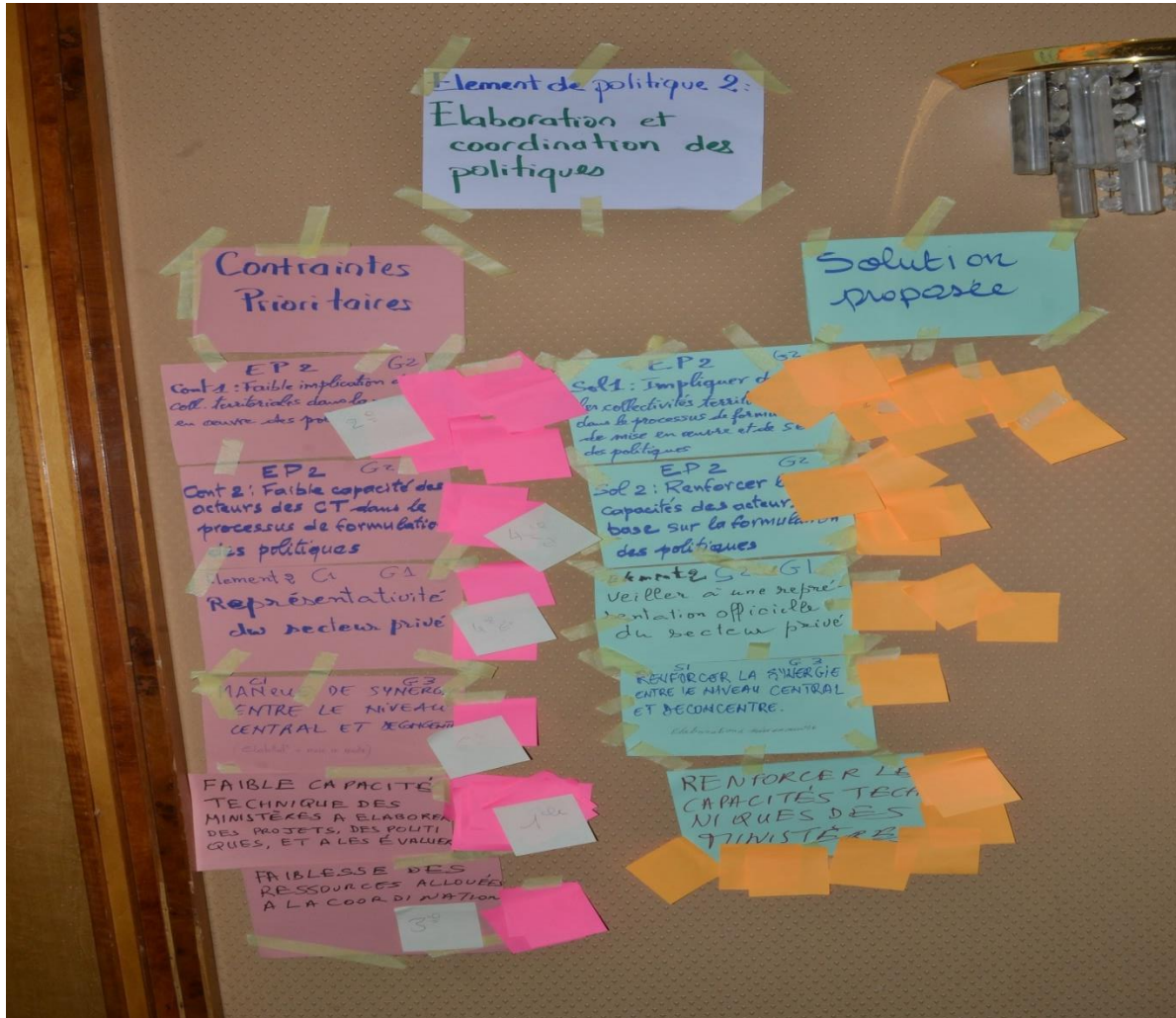
Pour prendre en charge ces différentes préoccupations soulevées par les participants, les groupes de travail ont été invités à formuler des propositions d'architecture institutionnelle pour la mise en œuvre du PNIASAN. Les différents schémas proposés sont en annexe de ce rapport.

## **V. L'examen des éléments de politique de l'Architecture Institutionnelle**

Les 4 groupes de travail constitués se sont penchés sur les 6 dimensions (éléments de politiques) de l'Architecture Institutionnelle, à savoir :

- la prévisibilité du cadre stratégique ;
- l'élaboration et la coordination des politiques ;
- l'inclusion et la consultation des acteurs ;
- l'analyse fondée sur des données probantes ;
- la mise en œuvre des politiques ;
- la redevabilité mutuelle.

Pour ce faire, les groupes ont, sur la base de l'expérience de la mise en œuvre du PNIA1 et des projets et programmes sectoriels, procédé par l'identification des contraintes prioritaires qui s'opposent à la réalisation effective de chaque élément de politique avant de proposer les solutions les mieux indiquées. A la fin des travaux, chaque groupe a, à l'aide de fiches de différentes couleurs, affiché ses résultats comme l'illustre la photo ci-après.



NB : Les post-it de couleurs rose et jaune représentent les notations allouées aux contraintes et solutions

En résumé les contraintes principales identifiées pour l'ensemble des éléments de politique sont :

- faible implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des projets et programmes ;
- faibles capacités techniques des Ministères à élaborer des projets, des politiques et à les élaborer ;
- manque de suivi des recommandations issues des revues conjointes ;



- non fiabilité des données due à la diversification des sources ;
- insuffisance des ressources humaines et financières pour l'élaboration et le suivi des politiques ;
- déficit de coordination entre le niveau central et les structures déconcentrées.

S'agissant des solutions, les groupes ont principalement proposé de :

- impliquer davantage les collectivités territoriales dans le processus de formulation de mise en œuvre et de suivi des politiques agricoles ;
- renforcer les capacités techniques des ministères sectoriels ;
- renforcer et harmoniser le système de collecte des données agricoles au niveau national ;
- améliorer la communication et la coordination entre le niveau central et les services déconcentrés ;
- renforcer les moyens financiers et améliorer les procédures de mobilisation des fonds ;
- mettre en œuvre les recommandations issues des revues conjointes ;
- renforcer les capacités des parlementaires sur les questions liées à la sécurité alimentaire ;
- impliquer le secteur privé dans le dispositif de mise en œuvre et de suivi du PNIASAN.

Les solutions ainsi préconisées ont été mises à profit pour l'élaboration du plan d'amélioration de l'Architecture Institutionnelle du PNIASAN.

## **VI. Le Plan d'amélioration de l'AI du PNIASAN**

Le plan d'amélioration de l'Architecture Institutionnelle du PNIASAN vise à corriger les dysfonctionnements notés dans la mise en œuvre du PNIA en levant les contraintes identifiées par les acteurs. A cet effet, les groupes de travail ont proposé des actions à dérouler pour parvenir à un dispositif institutionnel de mise en œuvre inclusif, efficace et efficient. Il s'agit de :

- Promouvoir la participation / implication des parlementaires dans les dynamiques en lien avec la sécurité alimentaire et la nutrition ;
- Développer un système de communication avec les parlementaires et renforcer le dialogue politique sur la sécurité alimentaire et la nutrition ;
- mettre en place un mécanisme permettant de disposer de données probantes pour élaborer et suivre les projets et programmes ;
- identifier les cibles de communication et sensibiliser les acteurs à la base ;
- renforcer les capacités techniques et les moyens financiers des structures impliquées dans la mise en œuvre des projets et programmes ;

- inscrire dans la Loi de Finance une ligne budgétaire dédiée au financement des activités des organes du dispositif institutionnel ;
- réviser les procédures de décaissement des fonds ;
- assurer une meilleure orientation des budgets vers la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- renforcer l'appropriation par les acteurs des recommandations issues de la RCSA.

Toutes ces actions ont été déclinées en activités dans un plan d'action (en annexe) avec un échéancier et l'identification des structures responsables de leur mise en œuvre.

## **VII. Les enseignements pour les parties prenantes**

Les travaux de l'atelier d'évaluation de l'Architecture Institutionnelle ont permis de tirer d'importants enseignements pour les différentes parties prenantes que sont le gouvernement, les acteurs non étatiques (ANE) et les partenaires techniques et financiers (PTF).

Les travaux ont révélé que les structures publiques parties prenantes sont confrontées à un déficit de coordination et de communication, notamment entre les directions nationales et les services déconcentrés. Il a été noté, également, une insuffisance des ressources humaines et des moyens financiers alloués à ces structures. Par ailleurs, les recommandations issues des revues conjointes ne sont pas appliquées, ce qui constitue un obstacle à l'amélioration du cadre institutionnel de mise en œuvre du PNIASAN.

Du côté des ANE, il a été relevé le flou qui entoure le rôle du Groupe de Dialogue Social et Politique (GDSP). Les participants ont des divergences profondes sur les membres qui composent le GDSP et les missions qui lui sont dévolues. Certains ont avancé que le GDSP regroupe toute les parties prenantes y compris le gouvernement tandis que d'autres arguaient qu'il s'agit d'une plateforme de la société civile. Concernant le secteur privé, il a été constaté qu'il jouait un rôle mineur dans le dispositif de mise en œuvre du dispositif institutionnel même s'il est, en principe, membre du GDSP.

Pour les PTF, les travaux ont permis d'identifier les besoins d'appui pour améliorer l'Architecture Institutionnelle. Ils portent principalement sur le renforcement de capacités des structures parties prenantes qui peut se faire à travers des team building et des ateliers de formation.

## **VIII. Les défis et les recommandations**

Le principal défi qu'il convient de relever pour arriver une Architecture Institutionnelle du PNIASAN pleinement opérationnelle consiste à opérer les changements requis tout en préservant les bases du dispositif existant qui s'est montré satisfaisant sur certains aspects. Le

Comité technique qui a relativement bien fonctionné devrait donc être maintenu et renforcé en termes de ressources humaines et financières. Il devrait bénéficier d'une ligne budgétaire dans le budget du ministère de l'Agriculture et de l'équipement rural qui lui permettrait d'avoir une autonomie financière et de recruter des experts pour accompagner ses travaux. De même, les autres organes tels que le Comité de pilotage et le Haut Conseil d'Orientation devraient être réformés dans leur composition et dans leur mode de fonctionnement pour les rendre opérationnels pour cette deuxième phase du PNIA.

Pour justement relever ces défis et corriger tous les manquements révélés par l'évaluation du PNIA 1, des recommandations fortes ont été formulées. Il s'agit de :

- assoir un dispositif simple avec peu d'organes mais qui fonctionnent sur la base de plans de travail préétablis ;
- mener les démarches nécessaires pour impliquer davantage le secteur privé dans l'Architecture Institutionnelle du PNIASAN ;
- créer un groupe ad hoc composé des universités, des centres de recherche et des Think Tanks pour la production de données probantes et l'appui technique à la Cellule Nationale de Coordination et au GDSP ;
- définir clairement les rôles et missions des structures parties prenantes du dispositif tels que le GDSP ;
- renforcer le système de collecte des données, notamment celles devant servir de base aux différentes revues ;
- Inciter les ministères impliqués dans le PNIASAN à doter leurs cellules de suivi de la mise en œuvre du PNIASAN des ressources humaines et financières nécessaires à leur bon fonctionnement.

Ces recommandations seront traduites en activités dans le plan d'action qui sera finalisé par le comité restreint d'organisation de l'atelier et soumis à la validation des autorités des structures impliquées dans l'Architecture Institutionnelle du PNIASAN.

La clôture de l'atelier a été ponctuée par la remise de certificats à tous les participants et les allocutions de MM Aliou Boly, Directeur de Africa Lead, Najirou Sall, Président du CNCR, Babacar Ba du NEPAD et Alassane Seck de la DAPSA. Ce dernier a prononcé le discours officiel de clôture au nom du Directeur de la DAPSA, Monsieur Ibrahima Mendy.