



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

www.worldbank.org/afr/agperprogram



Revue des dépenses publiques agricoles

2000 - 2013

Botswana

22 octobre 2014

(partiellement révisée en mars 2015)



**BILL & MELINDA
GATES foundation**

CAADP

Équivalences monétaires

Unité monétaire = Pula du Botswana (BWP)

Taux de change 1 \$EU = 8,62 BWP (14 avril 2014)

Exercice budgétaire de l'État

Du 1^{er} avril au 31 mars

Système métrique

REMERCIEMENTS

Cette revue a été préparée par une équipe de deux consultants, Howard K. Sigwele et Dieter Orłowski, sous la direction de Stephen Mink de la Banque mondiale.

L'étude a été réalisée en étroite coordination avec le ministère de l'Agriculture du Botswana et un groupe de travail technique constitué à cet effet et placé sous la direction de M. Motlamedi M. Shatera, Directeur du Département de la recherche, des statistiques et de l'analyse des politiques, et avec Mme Lesedi Modo faisant office de point de coordination pour cette étude.

Deux ateliers réunissant les parties prenantes ont été organisés en février et en juillet 2014 par ce groupe de travail technique, ateliers auxquels ont participé environ 70 personnes appartenant aux différentes institutions publiques, ainsi que des agriculteurs et des associations d'agriculteurs. Les auteurs leur sont reconnaissants pour les défis et idées recueillis à ces deux occasions.

Les auteurs tiennent à exprimer leur gratitude aux membres du groupe de travail technique pour leurs conseils et pour l'organisation des invitations et la gestion des compte rendus pendant les ateliers, ainsi qu'aux nombreuses personnes contactées au ministère de l'Agriculture et au ministère des Finances et du Plan, et Statistiques du Botswana, qui ont toutes souhaité partager leurs connaissances, informations et données. Ponatshego Moemele et Mokwadi Motlhako ont communiqué les données et informations relatives aux budgets et ont toujours été disponibles pour extraire « encore un autre tableau » du système. Des remerciements particuliers leur sont adressés pour leurs efforts constants.

Un mot de remerciement est également adressé à Anna-Mary Esterhuizen, du bureau de la Banque mondiale à Gaborone, qui a apporté son appui à la réalisation de l'étude et à l'organisation des ateliers.

Thomas Farole et Madhur Gautam, de la Banque mondiale, ont donné leur avis formel de réviseurs, et Mandi Rukuni a gracieusement fourni des commentaires écrits et proposé des idées. Les auteurs leur sont reconnaissants pour les commentaires, suggestions et idées apportés.

ABRÉVIATIONS

BMC	Commission de la viande du Botswana (<i>Botswana Meat Commission</i>)
CEAD	Agence de développement de l'entrepreneuriat citoyen (<i>Citizen Entrepreneurial Development Agency</i>)
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
CTE	Coût total estimé (plafond pluriannuel pour les projets PND)
Ex.	Exercice fiscal
FA	Fièvre aphteuse
FMI	Fonds monétaire international
FSR	Fonds de stabilisation des recettes
GABS	Système gouvernemental de comptabilité et de budgétisation (<i>Government Accounting and Budgeting System</i>)
GFP	Gestion des finances publiques
ISPAAD / ISPAADD	Programme intégré de soutien aux cultures arables (et de l'élevage laitier)
LIMID	Programme de gestion du bétail et de développement de l'infrastructure
LITS	Système d'identification et de traçabilité du bétail
MdA	Ministère de l'Agriculture
MFDP	Ministère des Finances et du Plan (du Botswana)
MMEWR	Ministre des Mines, de l'Énergie et des Ressources hydrauliques
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (<i>New Partnership for Africa's Development</i>)
NFTRC	Centre national de recherche en technologie agroalimentaire
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PDSF	Fonds pour le service de la dette publique (<i>Public Debt Service Fund</i>)
PIB	Produit intérieur brut
PND	Plan national de développement
RDPA	Revue des dépenses publiques agricoles

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	iii
ABRÉVIATIONS	iv
TABLE DES MATIÈRES	v
LISTE DES TABLEAUX	viii
LISTE DES FIGURES	ix
LISTE DES TEXT BOXES	x
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	1
1. INTRODUCTION	12
2. CONTEXTE NATIONAL ET SECTORIEL	14
2.1 Situation économique et finances publiques	14
2.1.1 La croissance économique et ses moteurs	14
2.1.2 Finances publiques	19
2.1.3 Dépenses publiques pour l'agriculture : Aperçu	21
2.2 Principales caractéristiques du secteur agricole au Botswana	25
2.2.1 Aperçu	25
2.2.2 Exploitations agricoles commerciales et traditionnelles	26
2.2.3 Égalité des sexes, âge, subsistance	30
2.2.4 Irrigation	31
2.2.5 Commerce et autosuffisance	32
2.2.6 Marchés et politiques des prix	34
2.2.7 Productivité	34
2.3 Administration du secteur agricole	35
2.3.1 Ministère de l'Agriculture	35
2.3.2 Création du MdA	39
2.3.3 Principaux programmes d'appui	40
2.3.4 Entités parapubliques	44
2.3.5 Associations d'agriculteurs	45
3. STRUCTURE DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES	46
3.1 Concepts et sources de données	46
3.2 Dépense agricole par rapport aux dépenses totales	53
3.3 Dépenses par sous-secteur	57
3.4 Dépenses du MdA par classification économique détaillée	63

3.4.1	Dépenses de fonctionnement	65
3.4.2	Dépenses de développement	67
3.5	Prévisibilité et pertinence du budget	73
3.5.1	Dépenses de fonctionnement	74
3.5.2	Dépenses de développement	76
3.6	Structure des dépenses par rapport à la politique et aux priorités	79
4.	PERSPECTIVES DE CROISSANCE ET RÔLE DES DÉPENSES PUBLIQUES	81
4.1	Niveau et structure des dépenses et indicateurs de croissance	81
4.1.1	Dépenses par rapport au PIB agricole	81
4.1.2	Pas de défauts majeurs dans la structure et les procédures de dépenses	83
4.1.3	Absence de croissance significative	84
4.2	Lien entre dépenses publiques et croissance	87
4.2.1	Cadre conceptuel	87
4.2.2	Fourniture de biens publics	89
4.2.3	Technologie agricole	89
4.2.4	Expérience des plans de soutien	90
4.3	Réalisations de l'agriculture commerciale en tant que cible pour l'agriculture traditionnelle	94
5.	PERSPECTIVES ET PRIORITÉS DES DÉPENSES	98
5.1	Pertinence de l'objectif de Maputo pour le Botswana	98
5.2	Propositions de dépenses prioritaires	99
5.2.1	Grands investissements	99
5.2.2	Améliorations progressives	104
5.3	Plans de soutien et subventions	107
6.	RECOMMANDATIONS	112
6.1	Niveau des dépenses et objectif de Maputo	112
6.2	Politique	113
6.3	Importants projets d'investissement en capital	114
6.4	Recherche et vulgarisation	115
6.5	Planification	116
6.6	Plans de soutien	116
6.7	Autres	117
	BIBLIOGRAPHIE	119
	Annexes:	

Annexe 1: Évolution de la production et de la productivité selon les statistiques disponibles

Annexe 2 : Programmes actuels de soutien agricole

Annexe 3 : Proposition d'un plan d'action

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : PIB total et agricole, prix courants	16
Tableau 2 : Exportations de bœuf.....	18
Tableau 3 : Poids de l'agriculture commerciale dans l'élevage	27
Tableau 4 : Indicateurs clés de l'agriculture, diverses années	28
Tableau 5 : Superficie emblavée dans la production de céréales commerciales	29
Tableau 6 : Superficies emblavées dans la zone de Pandamatenga	29
Tableau 7 : Pourcentage des exploitants agricoles qui vendent et achètent des aliments/céréales.....	31
Tableau 8 : Taux d'autosuffisance de produits agricoles clés au Botswana	32
Tableau 9: MdA par catégorie professionnelle et zone	39
Tableau 10 : Dotation en personnel du Département de la recherche	40
Tableau 11: Prêts non échus du Trésor à la BMC.....	45
Tableau 12: Dépense agricole comparée aux dépenses totales	56
Tableau 13: Dépenses du MdA par sous-secteur	60
Tableau 14: Dépenses en recherche agricole et intensité de recherche	63
Tableau 15: Projets de développement actifs du MdA et évolution des CTE.....	70
Tableau 16: Comparaison détaillée entre le budget approuvé et les dépenses réelles	75
Tableau 17: Taux d'exécution du budget de développement global du MdA	77
Tableau 18: Variations dans le budget de développement par importance de projet	78
Tableau 19 : PIB agricole par rapport aux dépenses publiques en faveur de l'agriculture – Botswana	82
Tableau 20 : Dépense agricole par rapport au PIB agricole – Comparaison régionale.....	83
Tableau 21 : Valeur ajoutée dans les sous-secteurs agricoles, prix constants de 2006	86
Tableau 22 : Dépenses réelles consacrées aux plans de soutien	92
Tableau 23 : Production de céréales du secteur traditionnel (maïs et sorgho), années sélectionnées.....	93
Tableau 24 : Production et rendements des cultures, secteur traditionnel et secteur commercial	95
Tableau 25 : Surfaces totales emblavées et récoltées pour le maïs et le sorgho, par culture traditionnelle/commerciale	96

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Contributions au PIB, secteurs sélectionnés – Prix courants	15
Figure 2 : Part des différents secteurs dans le PIB, moyenne 2010-2012	15
Figure 3 : Valeur ajoutée agricole, prix courants et constants	17
Figure 4 : Composition de la valeur ajoutée agricole, moyenne 2010-2012.....	17
Figure 5 : Valeur ajoutée agricole : tendances en prix constants	18
Figure 6 : Poids respectifs des sources de recettes du gouvernement	20
Figure 7 : Dépenses consacrées à l'agriculture (définition CFAP) en capital / fonctionnement	22
Figure 8 : Part de la dépense agricole dans les dépenses totales	23
Figure 9 : Comparaison entre dépenses publiques pour l'agriculture et PIB agricole	24
Figure 10 : Bovins : Têtes par type de propriété, secteur traditionnel, 2012.....	30
Figure 11 : Importations des principales céréales	33
Figure 12 : Structure organisationnelle du MdA.....	36
Figure 13 : Structure organisationnelle de district du MdA	37
Figure 14: Comparaison des dépenses par fonction (agriculture) et institution (MdA).....	50
Figure 15: Dépenses en faveur de l'agriculture, en pulas courants.	54
Figure 16: Dépenses en faveur de l'agriculture en dollars EU.....	54
Figure 17: Dépenses en faveur de l'agriculture, en pulas constants 2006.....	55
Figure 18 : Part de la dépense agricole par rapport aux dépenses totales	56
Figure 19: Comparaison entre les dépenses par fonction (Agriculture) et institution (MdA).....	57
Figure 20: Dépenses du MdA par sous-secteur.....	59
Figure 21: Dépenses par sous-secteur	61
Figure 22: Dépenses du MdA par type, Ex. 2012/13 et 2014/15	64
Figure 23: Dépenses du MdA par type.....	64
Figure 24: Composition des dépenses du MdA par type (pourcentages).....	65
Figure 25: Composition des dépenses de fonctionnement du MdA par type de dépense, moyenne 2010/11 à 2013/14.....	66
Figure 26: Composition des dépenses de fonctionnement du MdA : séries chronologiques	67
Figure 27: Dépenses du MdA relevant des dépenses de fonctionnement des départements.....	67
Figure 28 : Projets de développement les plus importants du MdA classés par CTE, 2009/10-2015/16.....	68
Figure 29: Projets de développement les plus importants du MdA en fonction des dépenses réelles, 2009/10-2015/13	71
Figure 30: Tendances et structure des dépenses de développement du MdA	72

Figure 31 : Évolution de la valeur ajoutée agricole réelle.....	85
Figure 32 : Facteurs déterminants de la production agricole	88

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1: Que faut-il prendre en compte pour respecter l’engagement de la Déclaration de Maputo?.....	46
Encadré 2: Classification institutionnelle contre classification fonctionnelle.....	49
Encadré 3: Catégories de classification des dépenses publiques.....	52
Encadré 4: Sous-secteurs, unités de dépenses et classification institutionnelle	57
Encadré 5 : Observations des parties prenantes	104
Encadré 6 : Effets et objectifs concevables des subventions d’intrants de l’ISPAAD	109

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Introduction

- 1. Cette revue des dépenses publiques agricoles (RDPA) du Botswana fait partie d'une série d'études similaires réalisées dans plus d'une douzaine de pays en Afrique subsaharienne**, dans le cadre d'un programme coordonné par le PDDAA, soutenu par la Fondation Bill et Melinda Gates et le Fonds fiduciaire multidonateurs du PDDAA, et géré par la Banque mondiale.
- 2. Cette RDPA présente les données relatives aux dépenses réelles pour la période 2000-2013, et une perspective pour les deux années à venir.** Elle analyse les dépenses publiques dans le secteur agricole en fonction de divers critères et classifications tels que les dépenses institutionnelles, les dépenses de fonctionnement ou les dépenses d'investissement et en capital, par sous-fonction et sous-secteur et par unité de dépenses. Elle analyse les niveaux, la structure et les tendances des dépenses et compare la structure des dépenses aux objectifs et stratégies politiques.
- 3. Enfin, elle tire des conclusions et propose des recommandations** dans les domaines où les futures décisions pourraient bénéficier d'une vision claire de l'analyse des dépenses engagées dans le passé, ou lorsqu'il est jugé utile de soutenir la formulation de stratégies et de décisions politiques imminentes par une meilleure compréhension des implications financières.
- 4. Contrairement à des études similaires sur d'autres pays, cette RDPA du Botswana montre que la croissance dans le secteur agricole est particulièrement limitée par les conditions naturelles, alors que les dépenses publiques pour l'agriculture sont anormalement élevées par rapport à la petite taille du secteur.** Les dépenses publiques pour l'agriculture constituent une faible part du budget national, mais ce secteur est également très petit. Le potentiel de croissance est très limité, essentiellement en raison des conditions climatiques, et des possibilités limitées d'expansion de l'irrigation. En conséquence, le gouvernement consacre une faible part de son budget à l'agriculture mais, dans le même temps, ces sommes sont importantes par rapport au poids économique du secteur.
- 5. La référence que constitue la Déclaration de Maputo de 2003 documente l'engagement des chefs d'État africains à porter les dépenses publiques consacrées à l'agriculture à 10 % de leur budget.** La question de savoir si cet objectif est raisonnable pour le Botswana, qui se distingue par un faible potentiel d'expansion du secteur agricole ainsi que des dépenses publiques déjà importantes pour ce petit secteur, est examinée dans différents chapitres de ce rapport.
- 6. Les analyses et recommandations figurant dans cette étude sont destinées à soutenir la formulation des politiques et les débats relatifs aux stratégies et instruments appropriés.** Les prochains événements incluent l'élaboration du 11^e Plan de développement national et la préparation d'un Pacte PDDAA (CAADP compact) et d'un plan d'investissement pour le Botswana.

Contexte national : Aperçu

- 7. L'économie du Botswana a connu une croissance régulière au cours des dernières décennies, due essentiellement aux richesses minières et à une bonne gouvernance.** La pauvreté est retombée à 19 %. Cependant, la croissance des autres secteurs conjuguée à une croissance très modeste du secteur agricole a conduit à une baisse constante du poids de l'agriculture dans le PIB. La part de l'agriculture ne représentait en 2012 que 2,7 % du PIB. La composition moyenne du PIB agricole pour

la période 2010-2012 était de 64 % pour l'élevage, 10 % pour les cultures et 26 % pour les « Autres » (principalement l'horticulture). Le bœuf, principal produit agricole exporté, représente environ 100 millions \$EU par an de recettes d'exportation (avec quelques fluctuations). Malgré la baisse de son influence dans la macro-économie, le secteur agricole conserve de solides liens avec les zones rurales et les autres secteurs.

8. Les recettes de l'État sont principalement constituées de revenus que le gouvernement maîtrise mal. Les recettes provenant des minerais et de la caisse commune de la SACU (Union douanière d'Afrique australe) représentent 60 % du total des recettes. Des efforts sont en cours pour améliorer la collecte des impôts, mais ils ne pourront probablement pas remplacer ces deux sources de recettes. Les projections supposent que les revenus tirés des minerais et de l'exploitation minière ne progresseront plus dans un avenir proche. D'autre part, la formule de répartition des recettes de la SACU, en cours de discussion, pourrait être révisée au détriment du Botswana. En conséquence, les fonds publics ne seront pas aussi facilement disponibles que par le passé.

Contexte sectoriel : Agriculture

9. L'agriculture au Botswana est dominée par le secteur traditionnel qui, par définition, opère sur des terres communales. Les agriculteurs commerciaux cultivent moins de 10 % des terres agricoles et possèdent et gèrent moins de 15 % des bovins. On ne compte aucune grande exploitation détenue par des entreprises (comme en Zambie), et aucun investissement étranger important. L'agriculture commerciale produit cependant une grande partie du sorgho du Botswana (les agriculteurs commerciaux y contribuent pour les deux tiers environ), tandis que l'agriculture traditionnelle produit pratiquement tout le maïs. Les exportations bovines continuent de s'appuyer principalement sur les détenteurs traditionnels du bétail élevé sur les terres communales.

10. Les indicateurs de productivité dans le secteur traditionnel sont beaucoup plus faibles que dans l'agriculture commerciale et l'élevage. Les raisons de cet écart sont de nature structurelle, et il est difficile, voire impossible, de le combler. La culture commerciale des terres arables prédomine dans la région de Pandamatenga, située au nord-est du pays. Cette région se distingue par son sol particulier (« terre de coton noir » à forte teneur en argile), des précipitations encore raisonnables et de vastes exploitations hautement mécanisées de 500 hectares et plus. Il existe également des poches d'exploitation agricole à grande échelle au sud du pays. Les exploitations commerciales d'élevage possèdent les droits exclusifs de clôture des prairies et de pâturage, et peuvent donc gérer leurs troupeaux. Les taux de décès et de pertes sont nettement plus faibles que ceux du secteur traditionnel, et le taux de prélèvement est significativement plus élevé.

11. Les exploitations agricoles et les fermes d'élevage traditionnelles se caractérisent également par l'âge élevé des agriculteurs. Un peu plus de 50 % des bovins appartiennent à des personnes âgées de 60 ans et plus. Si les femmes représentent un tiers de ce groupe, elles ne le font pas toujours par choix mais parce que leur mari est décédé.

12. Les données de certaines études annuelles globales relatives à l'agriculture indiquent que moins de 15 % des agriculteurs du secteur traditionnel vendent leurs récoltes. Une écrasante majorité (plus de 80 %) sont des acheteurs nets de céréales, en particulier de maïs et de sorgho. Les cultures traditionnelles sont essentiellement des cultures de subsistance. La production n'est pas très sensible aux prix du marché, et ces derniers ont peu d'influence sur les agriculteurs qui ne commercialisent pas leur production. De même, l'abattage des bovins est peu sensible aux prix.

13. Le Botswana a un potentiel d'irrigation très limité, principalement en raison de l'irrégularité des précipitations et du nombre restreint de rivières pérennes. Les nappes souterraines s'épuisent plus vite qu'elles ne se reconstituent. Environ 2 000 hectares sont actuellement irrigués, mais les données sur les superficies irriguées provenant de différentes sources varient considérablement. Les

zones irriguées sont presque exclusivement utilisées pour la production horticole et fruitière. Des terres situées dans le district de Chobe, au nord du pays, sont cependant potentiellement irrigables.

14. Alors que le Botswana est autosuffisant en viande bovine, caprine, et récemment volaille et œufs, la plupart des autres produits agricoles sont importés, principalement d'Afrique du Sud. La production nationale de maïs est loin de répondre aux besoins des consommateurs, et la quasi-totalité du maïs nécessaire à l'élevage industriel du poulet est importée.

15. Depuis 1991, la politique agricole du Botswana est axée sur la sécurité alimentaire, laquelle a remplacé l'objectif antérieur d'autosuffisance alimentaire. Dans la mesure où les restrictions commerciales et les régimes de soutien des prix pénalisent les consommateurs quand la production locale n'est pas particulièrement sensible aux prix et ne répond pas à la demande intérieure, la politique agricole s'appuie, pour les principaux produits agricoles, sur des marchés ouverts et des échanges relativement libres. L'Afrique du Sud fournit la quasi-totalité des importations de produits alimentaires du Botswana.

Institutions du secteur agricole

16. Le ministère de l'Agriculture (MdA) est responsable de la plupart des services publics pour le secteur. Le soutien au secteur n'est pas fragmenté et la plus grande partie des fonctions sont regroupées sous le MdA. Le ministère est représenté dans tous les districts et par cela jusqu'au niveau local. Les services sont déconcentrés, et non décentralisés.¹ Début 2014, l'effectif total du MdA était de 7 226 personnes, réparties correctement à travers le pays. Il comprend le personnel du Département de recherche agricole, un département normal du ministère (c'est-à-dire non autonome). Près de 1 210 personnes sont des collaborateurs techniques ou professionnels diplômés ou justifiant d'un niveau d'études en agriculture. Sur la base de cet effectif, on compte près de 20 personnes employées dans le secteur agricole (principalement des travailleurs indépendants, mais aussi des salariés) pour un employé du MdA, et 120 agriculteurs et travailleurs agricoles pour un technicien ou professionnel du MdA. Naturellement, seuls quelques-uns sont chargés de conseiller directement les agriculteurs à travers des sessions de formation ou des travaux de vulgarisation.

17. Une part importante des activités du MdA est consacrée à la santé animale (par exemple, les vaccinations) et au contrôle et enregistrement des mouvements de bovins. Les risques de maladie du bétail sont élevés, en particulier parce que la fièvre aphteuse (FA) est transmise par des buffles sauvages qui sont néanmoins porteurs sains du virus. Les cordons sanitaires et la définition de zones déclarées exemptes de FA, et d'autres zones où les bovins sont vaccinés ont permis au Botswana d'exporter vers les marchés rémunérateurs de l'UE. L'abattage de bovins est pratiqué lorsque des épidémies de FA se déclarent dans des zones jusque-là épargnées par la maladie.

18. Les mécanismes du marché et les entreprises privées assurent la production et la commercialisation des intrants agricoles, mais deux grands organismes parapublics jouent un rôle important. L'Office de commercialisation agricole du Botswana (BAMB) est l'acheteur en dernier recours des céréales et des légumineuses, et publie les prix pour les livraisons aux entrepôts. Les prix respectent le principe du tarif de parité à l'importation. Le BAMB détient également une réserve nationale stratégique de céréales et vend des intrants agricoles aux agriculteurs. La Commission de la viande du Botswana (BMC) exploite trois abattoirs et détient le monopole des exportations bovines. Le marché local croissant est approvisionné par des abattoirs et des boucheries privés.

¹ Les bureaux agricoles locaux dépendent du ministère de l'Agriculture, et non des responsables gouvernementaux locaux. Leur financement est assuré par le ministère central, et non par les districts.

Schémas et gestion des dépenses publiques dans le secteur agricole

19. La compilation des données relatives aux dépenses publiques dans le secteur agricole est assez facile car la grande partie des dépenses passe par le ministère de l'Agriculture. Le système électronique de comptabilité et de budgétisation (dénommé GABS) est facilement accessible pour les collaborateurs financiers des différents ministères, et permet de récupérer les données des dépenses depuis l'année 2005. Les organismes d'aide bilatérale et les institutions agricoles internationales réalisent des études ponctuelles, mais ne financent pas de projets ou d'autres dépenses à grande échelle. Les dépenses hors budget financées par les donateurs ne constituent donc pas un problème. Les prêts accordés par la Banque africaine de développement sont enregistrés dans le système, et les dépenses connexes sont en principe prises en compte. Afin de saisir les données du secteur agricole selon la définition des fonctions gouvernementales (classification CFAP), base de délimitation du secteur pour le PDDAA, seules les dépenses relatives à l'Université agricole du Botswana (classées dans Éducation selon le système de classification CFAP) doivent être soustraites du total des dépenses du MdA, comme indiqué dans les documents budgétaires. La pêche et l'exploitation forestière relèvent de la définition PDDAA du secteur, mais ces activités ne sont pas significatives au Botswana et ces sous-secteurs font partie des dépenses publiques. Les aides accordées à l'élevage du gibier et les activités telles que l'apiculture relèvent des responsabilités du MdA, et sont donc prises en compte.

20. Les dépenses consacrées aux services de vulgarisation ne peuvent être mesurées avec précision car les fonctions du personnel de terrain couvrent également des tâches réglementaires. Les services de vulgarisation sont pleinement intégrés dans les autres fonctions des départements chargés, respectivement, des cultures et de l'élevage. Dans la mesure où les bureaux de district du MdA ne sont pas différenciés dans les budgets et les rapports financiers, la répartition régionale des dépenses et bénéfiques et les éventuelles disparités régionales des dépenses publiques ne peuvent pas être évaluées.

21. Les recettes et les autres dépenses ne sont pas significatives. Des dépenses publiques sont également enregistrées par l'Agence de développement de l'entrepreneuriat citoyen (CEDA), qui accorde des prêts subventionnés aux nouveaux agriculteurs commerciaux, mais à des taux d'intérêt encore trop élevés. Certains de ces prêts ont été annulés et devraient donc être considérés comme des dépenses publiques, mais la CEDA n'a pu fournir les données relatives à ces annulations par industrie. Cette composante n'a donc pas été prise en compte. Les coûts liés à la bonification des taux d'intérêt sont trop faibles pour entraîner une différence significative dans l'analyse.

22. L'ensemble des dépenses publiques a plus que triplé, passant de 451 millions BWP pour l'Ex. 1999-2000 à 1 549 millions BWP pour l'Ex. 2012/13, dont 297 millions BWP sont un prêt de trésorerie à la Commission de la viande du Botswana (BMC), et donc une dépense exceptionnelle. Malgré cette croissance, les dépenses pour l'agriculture ne représentent encore qu'à environ 3,0 à 3,6% du budget global, ce qui est largement inférieur aux 10 % recommandés par la Déclaration de Maputo. Un montant plus représentatif des dépenses annuelles serait d'environ 1 300 millions BWP. L'augmentation serait moindre si les dépenses étaient exprimées en dollars EU, dans la mesure où le pula du Botswana a perdu de sa valeur au cours de la période de cette revue. À prix constants, les dépenses publiques pour le secteur agricole ont été remarquablement stables, sans croissance ni déclin.

23. Les dépenses publiques pour l'agriculture s'élèvent approximativement à 170 à 200 millions \$EU par an pour les années les plus récentes. Les fluctuations résultent des dépenses occasionnées par les sécheresses et les maladies, la nécessité périodique d'injecter des fonds dans la BMC pour combler ses pertes, et du stade de mise en œuvre des grands projets de développement.

24. Un peu plus de la moitié des dépenses de fonctionnement est consacrée à l'élevage. Cela est dû à la part importante du sous-secteur de l'élevage et aux coûts de fonctionnement conséquents de la prestation de services publics tels que les services vétérinaires, l'enregistrement des mouvements

d'animaux et l'entretien des clôtures. Les cultures (y compris l'horticulture) absorbent 13 % des dépenses de fonctionnement hors personnel, et 25 % des frais de personnel du MdA. Les dépenses consacrées à la recherche absorbent environ 10 % du budget de fonctionnement.

25. Les cultures (dont l'horticulture) absorbent 70 % des dépenses de développement. Seuls 24 % des dépenses de développement sont consacrés à l'élevage. Le poids élevé des cultures dans les dépenses de développement est principalement dû aux dépenses importantes consacrées à la composante ISPAAD du projet « Plans de soutien à l'agriculture ». La part consacrée aux cultures devrait croître encore à partir de 2013/2014 en raison des investissements réalisés au nord du pays dans la région de Pandamatenga, district de Chobe, pour le drainage, les routes et le développement prévu de nouvelles zones d'irrigation (jusqu'à 35 000 hectares) utilisant l'eau du fleuve Zambèze.

26. Le budget de développement, qui comprend également toutes les dépenses relatives aux plans de soutien et de réponse aux maladies, représentait environ un tiers du total des dépenses jusqu'à l'exercice 2012/2013. Selon les données du budget prévisionnel (dépenses non actualisées), ce pourcentage sera de 44 % du total des dépenses pour l'exercice 2014/2015. Cette augmentation est principalement due aux dépenses du projet Pandamatenga, ainsi qu'à une provision pour le contrôle des maladies animales. Les dépenses réelles de développement ont fortement augmenté à partir de l'exercice 2008/2009. Les plans de soutien, en particulier pour les cultures, et les mesures d'urgence contre les maladies ont montré leur impact sur les dépenses. Il convient de noter que le projet de lutte contre les maladies comprend une indemnisation des agriculteurs dont les animaux sont abattus en raison d'une épidémie de maladies infectieuses, avec une attention particulière accordée à la fièvre aphteuse.

27. Les émoluments du personnel (EP) représentent environ 60 % du budget de fonctionnement (incluant la recherche) du MdA. Les frais de déplacement, fournitures et formation en absorbent environ 30 %. La part des fonds utilisés pour les éléments hors personnel peut être considérée comme un peu faible, sans être trop alarmante.

28. Le poids des deux plans de soutien à l'agriculture, ISPAAD (pour les cultures et l'horticulture) et LIMID (pour le bétail), est élevé. L'enveloppe globale accordée aux plans de soutien pour la période correspondant à l'actuel Plan national de développement (PND-10) a augmenté au fil du temps, et représente près de 50 % des dépenses de développement autorisées pour les sept années des exercices 2009/2010 à 2015/2016. Quatre projets absorbent 94 % du coût total estimé (CTE) des projets du PND-10 sur la période 2009-2016. Les plans de soutien absorbent 70 % des dépenses réelles de développement pour les exercices 2009/2010 à 2012/2013.

29. Au Botswana, l'utilisation des fonds approuvés au cours du processus budgétaire n'est généralement pas limitée par des contraintes de liquidité au niveau trésorerie. Ainsi, les budgets constituent une base assez solide pour la préparation des plans détaillés au niveau des unités de dépenses. Le ratio d'exécution du budget de fonctionnement n'est pas loin de la barre des 100 %, mais la comparaison entre les prévisions budgétaires initiales et les dépenses réelles montre des faiblesses dans la préparation du budget. La recherche est la seule composante du budget de fonctionnement dans laquelle les dépenses réelles pour les éléments hors personnel sont toujours inférieures aux prévisions budgétaires initiales. Cependant, le plus mauvais ratio d'exécution enregistré au cours des cinq dernières années était encore de 82 %.

30. La différence entre les prévisions initiales et les dépenses réelles est particulièrement significative pour les dépenses de développement. Les dépenses réelles étaient significativement plus élevées que le budget initial pour la plupart des années. Dans certains cas, cette situation peut traduire une flexibilité plutôt qu'une contrainte à la réalisation d'un projet. Une partie de ces différences peut être précisément expliquée, comme le démarrage tardif d'un important projet de construction ou le lancement d'une opération urgente de secours non prévue. Le projet des plans de soutien a une forte tendance à absorber plus que ce qui était initialement approuvé.

31. Deux bonnes pratiques essentielles doivent être mentionnées. Tout d'abord, le gouvernement présente généralement au parlement plusieurs budgets additionnels dans l'année. Les dépenses sont alors autorisées. Cette pratique présente cependant un inconvénient. En effet, les dépenses supplémentaires peuvent être soumises à l'approbation du parlement lorsque l'accent est mis davantage sur les besoins spécifiques d'un projet que sur l'équilibre entre des sous-secteurs et des types d'intervention. Deuxièmement, le MdA reçoit généralement des fonds supplémentaires en cas d'urgence. Il n'a pas à « grappiller l'argent » des projets en cours pour financer les réponses à l'urgence. Cela permet aux projets de s'appuyer sur des budgets prévisibles.

Perspectives de croissance et rôle des dépenses publiques

32. Bien que l'agriculture n'absorbe que 3 à 4 % du budget, le niveau des dépenses publiques est élevé par rapport à la taille du secteur. L'agriculture ne représente que 2,5 à 2,9 % du PIB total, un pourcentage en légère augmentation depuis 2005. Cette hausse peut être due en partie à la production industrielle de poulets, incluse dans les statistiques de l'agriculture mais non soutenue par des dépenses publiques. Les dépenses publiques pour l'agriculture s'élèvent à environ 50 % (avec fluctuations) de la valeur ajoutée agricole.

33. La comparaison avec d'autres pays africains montre que ce chiffre est en effet très élevé et inhabituel. Un pourcentage de 10 à 15 % serait plus caractéristique des économies africaines. Cela signifie que le gouvernement dépense 50 BWP pour chaque 100 BWP de recettes agricoles. Mais c'est un ratio moyen qui reflète également les frais généraux. Il n'implique pas nécessairement que 50 BWP de dépenses supplémentaires du gouvernement se traduiraient par 100 BWP de recettes agricoles supplémentaires ni que le gouvernement devrait dépenser 50 BWP supplémentaires si le secteur se développait de 100 BWP.

34. Le niveau des dépenses publiques est élevé par rapport à la taille du secteur, et il n'y a pas de défauts majeurs relevés dans la façon dont les fonds sont dépensés. L'agriculture ne semble pas être limitée par la faible disponibilité des ressources publiques (à la possible exception de la recherche). Les accords de commercialisation restrictifs et les distorsions de prix sont une exception et ne constituent donc pas des obstacles significatifs au développement de l'agriculture.

35. Cependant, la croissance est présente dans quelques sous-secteurs spécialisés de l'agriculture. Outre le développement rapide de la production industrielle de poulets, favorisé par les restrictions commerciales et non par des dépenses publiques, le secteur de l'horticulture est le seul à montrer des signes évidents de croissance. Les investissements publics réalisés dans l'irrigation y ont sans doute contribué. Mais le potentiel d'irrigation du Botswana est plus ou moins épuisé, sauf pour la région du Zambèze (voir plus bas) et, à plus petite échelle, l'utilisation des eaux usées à des fins d'irrigation.

36. La production et la productivité ne se sont pas améliorées pour les cultures et le bétail. Les statistiques de production montrent une variabilité énorme entre les cultures, mais aucune tendance perceptible. Les rendements à l'hectare de l'agriculture traditionnelle sont restés très faibles. Le secteur des cultures commerciales continue de proposer de bien meilleurs rendements, mais reste un acteur mineur. Pour le bétail, les indicateurs de productivité tels que les taux de mortalité et de prélèvement ont fluctué mais ne se sont pas améliorés. En règle générale, les objectifs définis dans les plans nationaux de développement et les stratégies sectorielles n'ont pas été atteints.

37. Les principaux facteurs à l'origine de cette situation sont révélateurs. Tout d'abord, il convient de se demander si les conditions naturelles auxquelles l'agriculture est soumise dans un Botswana semi-aride sont propices à une croissance soutenue. Les dépenses publiques peuvent parfois atténuer les contraintes naturelles, comme par exemple en construisant des systèmes

d'irrigation ou en facilitant l'utilisation d'engrais pour cultiver des sols pauvres en nutriments. Mais la portée de ce type d'action est très limitée.

38. Par ailleurs, les cultivateurs sont encouragés depuis de nombreuses années à utiliser le semis en ligne afin d'améliorer les rendements, et des travaux de recherche ont démontré que cette technique améliorait la productivité. Mais la plupart des agriculteurs n'ont pas accepté cette méthode. Les rendements ne se sont pas améliorés malgré la fourniture gratuite de terres préparées et plantées, et de semences. Les variations peuvent cacher des tendances, mais le suivi par ISPAAD n'est pas suffisamment développé pour apporter plus de clarté. Nous présumons que les technologies et techniques préconisées par les agents de vulgarisation ne sont pas adaptées à l'environnement économique et social des petits agriculteurs.

39. Concernant les bovins, la faible productivité des éleveurs traditionnels de bétail sur des terres communales résulte des caractéristiques des sols, du pâturage extensif et du faible niveau des compléments alimentaires, qui devraient être importés et transportés vers les zones d'élevage. Le pâturage extensif fait que la production de viande bovine au Botswana est rentable, mais le faible taux de prélèvement et les taux élevés de pertes et de mortalité sont inhérents au système de production.

40. Dans le même temps, le secteur de l'élevage au Botswana est particulièrement consommateur de biens publics. Les campagnes de vaccination, l'entretien des clôtures, l'enregistrement des mouvements de bétail et l'indemnisation des éleveurs dont les troupeaux sont détruits en raison des mesures de contrôle des épidémies constituent des dépenses publiques nécessaires, mais encore trop coûteuses. Les subventions récurrentes accordées pour garder la BMC à flot en dépit des sécheresses et des interdictions d'exportation périodiques s'ajoutent aux coûts du simple maintien des niveaux de production habituels.

41. Des dépenses publiques sans croissance dans ce secteur n'indiquent pas nécessairement de l'inefficacité. Une partie des dépenses publiques est affectée aux biens publics nécessaires au maintien d'un niveau de production donné. Si ces dépenses étaient réduites, le secteur déclinerait. L'autre partie des dépenses publiques vise à initier et faciliter la croissance en créant et diffusant de nouvelles technologies, ou en augmentant les infrastructures nécessaires à l'agriculture. Le Botswana a remporté un franc succès en ce qui concerne la fourniture de biens publics pour soutenir l'agriculture. Mais il n'a pas réussi à repousser les frontières de la production physique et technologique et de la productivité.

Pertinence de l'objectif de Maputo

42. La Déclaration de Maputo de 2003 stipule que les gouvernements africains doivent consacrer 10 % de leur budget global à l'agriculture. Pour le Botswana, les dépenses en faveur de l'agriculture devraient tripler pour atteindre cet objectif. Est-ce un objectif raisonnable pour le pays ? La production est-elle actuellement limitée par la faiblesse des services publics dans ce secteur ? Un niveau significativement plus élevé de dépenses publiques consacrées à l'agriculture inciterait-il le secteur à « décoller » ?

43. La conclusion de ce rapport est double. Tout d'abord, l'augmentation significative et durable des dépenses publiques consacrées à l'agriculture, au niveau requis pour atteindre l'objectif de Maputo, ne serait pas une mesure avisée. Compte tenu des contraintes naturelles et des capacités physiques et financières du Botswana à importer des aliments provenant des pays voisins (Afrique du Sud, Zambie et Zimbabwe, qui sont des producteurs agricoles plus efficaces avec de bien meilleures conditions climatiques), il est difficile de trouver des domaines pour lesquels des dépenses supplémentaires auraient une justification économique.

44. Dans le même temps, un certain nombre de mesures mineures visant à améliorer progressivement l'efficacité des services publics pourraient être utiles. Elles concernent, entre autres, la liaison recherche-vulgarisation-agriculteurs, la mobilité des agents de vulgarisation, l'identification et le système de traçage du bétail, et une utilisation accrue des installations d'irrigation existantes. Si ces mesures nécessitaient des financements supplémentaires, ceux-ci devraient être accordés à condition que ces mesures soient économiquement bénéficiaires.

45. Outre ces petites mesures graduelles, deux grands projets en cours ou prévus pourraient avoir un impact significatif sur la production agricole commerciale : le développement en cours de la zone de Pandamatenga et le plan d'irrigation de 35 000 hectares à partir du fleuve Zambèze. La recommandation de ce rapport est de s'assurer que ces points présentent de bonnes perspectives de viabilité économique dans le cadre des marchés actuels basés sur les prix. S'ils ne sont pas viables, l'objectif de Maputo ne devrait pas nécessairement déboucher sur la décision d'aller de l'avant à tout prix.

Grandes dépenses d'investissement

46. Quatre grands investissements figurent dans les plans de dépenses du secteur. La phase 1 du projet d'infrastructure Pandamatenga est en cours et devrait se terminer en 2014. La phase 2 a été soumissionnée, mais aucun contrat n'a encore été attribué (à fin mai 2014). La principale contribution du projet est la construction d'un système contrôlé de drainage de la région afin d'éviter les engorgements et les inondations. Une composante routière s'adressant au réseau de transport interne de la région est incluse afin d'en améliorer l'accès. Bien que Pandamatenga soit une région de vastes exploitations agricoles commerciales, le développement d'une zone limitée à l'attention des petits exploitants agricoles est également prévu. Le projet bénéficie d'un prêt financé par la Banque africaine de développement. Une étude de faisabilité a été entreprise, avec des résultats positifs. Ce projet réduit la variabilité de l'agriculture dans la région de Pandamatenga et en améliore les accès. Le projet sera et devrait être mené à terme.

47. Deuxièmement, le Botswana a obtenu un quota de prélèvement d'eau du Zambèze de 495 millions de m³ par an, auquel il est envisagé de combiner l'aménagement d'une zone agricole irriguée et des industries de transformation. Les plans actuels sont basés sur le pompage de 345 millions de m³ d'eau pour irriguer 35 000 hectares situés à environ 120 kilomètres au sud du captage, à l'ouest de la région de Pandamatenga. Le reste doit servir à alimenter le pays en eau potable, notamment les régions au sud du pays. Une première étude de faisabilité a été rejetée, une nouvelle étude globale pour la composante irrigation est en cours et sera achevée pour novembre 2014. Le ministre des Mines, de l'Énergie et des Ressources hydrauliques développera la principale station de pompage et le transport de l'eau vers le site, ainsi que les conduites vers Selebi Phikwe pour approvisionner la conduite de transport nord-sud avec 150 millions de m³. Cette conduite peut également approvisionner Gaborone en eau potable. Le développement de la zone agricole est placé sous le ministère de l'Agriculture, comme le projet intitulé « Projet intégré d'irrigation agro-industrielle et agricole du Zambèze » (Zambezi Integrated Agro-Agricultural Irrigation Project).

48. Si 35 000 hectares de terres irriguées peuvent effectivement être développés et exploités de façon rentable, le projet pourrait avoir un impact quasi révolutionnaire sur les récoltes et la production de légumes. Cependant, plusieurs aspects méritent une attention particulière :

- La densité de population est faible dans la région concernée. Il faudra y attirer des travailleurs et pour ce faire, proposer des salaires supérieurs aux salaires agricoles actuels.
- Le coût du pompage de l'eau à partir de Kazungula vers la région du projet sera inévitablement très élevé. L'eau devra franchir une pente d'environ 180 mètres. Un calcul approximatif basé sur un coût de l'électricité de 0,10 \$EU par kWh donne un coût de 5 500 BWP par hectare juste pour pomper l'eau jusqu'à la zone. Ce montant correspond à peu près au chiffre d'affaires

qu'un agriculteur peut attendre de la vente de deux tonnes de sorgho. L'utilisation de cette région pour produire des céréales de base peut ne pas être économiquement viable.

- Pour les produits horticoles, qui apportent un revenu supérieur à l'hectare, la distance jusqu'aux marchés est importante. Toutefois, le site est assez éloigné de Gaborone, le principal marché. Et 35 000 hectares représentent une surface bien trop vaste s'il ne s'agissait que de satisfaire la demande locale en produits horticoles cultivés au Botswana.

49. Le gouvernement ne devrait pas être tenté de poursuivre le projet si sa viabilité économique hors subventions est discutable. Les agriculteurs doivent assumer la totalité du coût du pompage à travers les redevances de fourniture d'eau. Le projet n'apporte pas de revenu supplémentaire aux agriculteurs actuels, et le coût d'investissement par emploi direct créé risque d'être élevé. En conséquence, les objectifs sociaux ne sauraient justifier un subventionnement.

50. Afin de faciliter les prélèvements de bovins pour l'abattage et augmenter le taux de prélèvement, un grand projet d'infrastructures et de routes prévu pour les principales zones de pâturage a été proposé en 2008. Il n'a pas été mis en œuvre à l'époque en raison de son coût élevé, alors estimé à 5,5 milliards BWP. Les données économiques peuvent avoir changé entre-temps et il est peut-être possible de concevoir une version plus restreinte du concept. Il peut être utile de l'étudier à nouveau afin d'améliorer la rentabilité de l'élevage traditionnel. Il convient cependant de vérifier que l'amélioration des installations de transport permettra de réduire le taux de mortalité, d'augmenter le taux de prélèvement et de transformer le secteur de l'élevage traditionnel en une activité plus orientée vers le marché. D'autres contraintes plus importantes pourraient également entrer en jeu, notamment des contraintes structurelles qui ne pourront être effacées par des dépenses publiques.

51. Enfin, le MdA étudie davantage et met en œuvre l'utilisation à proximité des villes des eaux usées avec des systèmes de canalisations d'eaux usées afin que ces effluents puissent être purifiés et utilisés à des fins d'irrigation. Il s'agit en fait, en dehors du projet du Zambèze, de la dernière ressource d'eau inexploitée pour l'irrigation au Botswana. Ces efforts n'ont de sens que si les problèmes sanitaires peuvent être maintenus sous contrôle, et que la résistance des consommateurs aux aliments produits avec des eaux usées et traitées est surmontée.

Améliorations progressives

52. Un certain nombre d'améliorations plus minimes dans le type et la prestation de biens et services publics ont été identifiées. Certains des points suivants ont déjà été évoqués et des solutions suggérées avant ce rapport.

- **Les liens entre la recherche, la vulgarisation et les agriculteurs** bénéficieraient d'un renforcement systématique et institutionnalisé. Un Conseil national de la recherche et du développement a été proposé ailleurs. Cette étude réitère ce point. Ce besoin est né de l'observation que les principales innovations des chercheurs ne sont apparemment pas acceptées par les agriculteurs, parce qu'elles ne sont pas adaptées à leur environnement social et économique à haut risque. Ceci évoque la nécessité d'améliorer l'idée que se font les agriculteurs de la recherche, d'impliquer ces derniers et les associations d'agriculteurs dans la définition des priorités de recherche, et d'intensifier les expérimentations à la ferme, en mettant un accent particulier sur les avantages économiques dans les conditions actuelles de l'agriculture traditionnelle.

Les agriculteurs se plaignent de ne pas voir aussi souvent qu'ils le souhaitent **les agents de vulgarisation**, car **ceux-ci manquent de moyens de transport** et ne sont pas assez nombreux. Un investissement dans la mobilité du personnel au niveau local doit être envisagé. Par ailleurs, le personnel de vulgarisation se plaint d'assumer des activités périphériques et administratives en plus de ses principales fonctions.

- **Les systèmes d'irrigation existants seraient sous-utilisés, mais ces informations proviennent de quelques comptes rendus de visite sur le terrain et ne sont donc pas systématiques.** Il est suggéré d'étudier ce phénomène et d'analyser si une hausse du coût d'utilisation des terres pourrait éviter que les terres irrigables ne soient pas utilisées.
- Pour le succès de l'horticulture, **l'accent mis sur les exigences des marchés** en termes de qualité et de saisonnalité est essentiel. Le personnel de vulgarisation pour l'horticulture pourrait utilement élargir son rôle en étant également facilitateur du développement de la filière et de la coopération entre horticulteurs de la même zone. L'accent mis sur les chaînes de valeur est nécessaire pour toutes les activités de vulgarisation, mais il est particulièrement critique dans le sous-secteur de l'horticulture

Programmes de soutien et subventions

53. Le programme ISPAAD, qui consomme environ 200 millions BWP par an, a été évalué en 2012 et enregistre des résultats déplorables. En un mot, les impacts sur la production et les recettes n'étaient pas visibles car essentiellement inexistantes. Le coût de la subvention a été et reste beaucoup plus élevé que la valeur de marché de toutes les cultures produites par les agriculteurs traditionnels. L'étude a identifié plusieurs lacunes dans la mise en œuvre, et le mécanisme pourrait mieux fonctionner si elles étaient comblées. Un calcul approximatif dans le contexte du présent rapport montre que le coût était encore supérieur à la valeur de toute la production de maïs et de sorgho du secteur traditionnel.

54. Au-delà des problèmes de fonctionnement, le mécanisme souffre de la multiplicité et du manque de clarté des objectifs. À en juger par les prestations fournies aux agriculteurs, les objectifs reconnus sont :

- a. augmenter le niveau de subsistance des agriculteurs pauvres traditionnels,
- b. réduire les pertes financières des petits agriculteurs en cas de mauvaises récoltes,
- c. transformer l'agriculture en créant des unités plus grandes et présumées plus efficaces grâce au regroupement des agriculteurs et à leur coopération,
- d. augmenter la productivité en fournissant à des prix subventionnés des intrants modernes afin de réduire le risque lié au changement et surmonter les contraintes de financement et
- e. réduire les coûts de production des petits et grands cultivateurs afin qu'ils puissent continuer leurs activités en dépit de conditions de marché défavorables.

55. Ce rapport recommande de revoir l'approche d'ISPAAD. En particulier, la justification de l'objectif (d) devrait être clarifiée et un coût acceptable devrait être calculé. Il conviendrait également d'examiner les raisons pour lesquelles les incitations (telles que les intrants gratuits pour les petits agriculteurs) semblent ne pas avoir d'impact. Il se pourrait notamment que les recommandations techniques, soutenues par des subventions, ne soient pas adaptées à l'environnement social et économique de l'agriculture traditionnelle au Botswana. Un meilleur suivi des résultats est nécessaire. Les plans de soutien ne devraient fournir qu'un appui temporaire aux mesures destinées à accélérer l'adoption des technologies.

56. Ce rapport se termine par 12 recommandations et suggestions figurant dans le dernier chapitre. Quatre points forts se distinguent par leur impact potentiel :

1. En ce qui concerne la **Déclaration de Maputo**, l'augmentation des dépenses publiques dans l'agriculture pour atteindre sur une base régulière 10 % du budget global n'est pas un objectif

raisonnable dans le contexte du Botswana. Les fonds devraient être mis à disposition pour des actions viables et prometteuses. Les biens publics destinés à maintenir les activités agricoles existantes devraient toujours être procurés en complément des dépenses privées. Toutefois, l'objectif ne devrait pas entraîner une situation où les critères de viabilité économique sont écartés parce que les fonds nécessaires sont encore dans la fenêtre des 10 %.

2. **Le projet agro-industriel et d'irrigation autour du Zambèze** doit être attentivement examiné. Le coût du transport de l'eau et du franchissement d'une pente de 180 mètres de Kazungula vers la zone du projet est un élément important qui devrait être pris en charge par les consommateurs d'eau, et de préférence non subventionné.
3. **Deux éléments de la politique actuelle devraient perdurer.** Ce sont, tout d'abord, l'objectif de la sécurité alimentaire plutôt que l'autosuffisance alimentaire, et la retenue dans les réponses aux demandes de restriction des importations et de soutien des prix agricoles. Ensuite, la pratique consistant à accorder au ministère de l'Agriculture des fonds supplémentaires en cas d'urgence devrait se poursuivre car elle permet la mise en œuvre efficace des projets, indépendamment des fonds nécessaires pour faire face aux sécheresses ou aux maladies.
4. **La chaîne recherche-vulgarisation-technologie devrait être examinée de façon critique et améliorée.** Les points faibles sont actuellement la mobilité du personnel de vulgarisation, la participation des agriculteurs et des agents de vulgarisation dans la définition des calendriers de recherche, et probablement la prise en compte quelque peu inadéquate des contraintes sociales et économiques et des risques de l'agriculture traditionnelle vis-à-vis des nouvelles technologies et pratiques. Une revue indépendante de la chaîne est recommandée.

1. INTRODUCTION

57. **Cette revue des dépenses publiques agricoles (RDPA) du Botswana fait partie d'une série d'études similaires entreprises dans plus d'une douzaine de pays d'Afrique subsaharienne** dans le cadre d'un programme soutenu par la Fondation Bill & Melinda Gates et le Fonds fiduciaire multidonateurs du PDDAA. Ce programme est mis en œuvre par la Banque mondiale.

58. **Cette RDPA comporte trois étapes.** La première présente des données détaillées sur les dépenses publiques dans le secteur agricole à partir de l'année 2000. Elle prend en compte les dépenses provenant de toutes les sources, y compris celles des institutions autres que le ministère de l'Agriculture dès lors qu'elles sont pertinentes et destinées à promouvoir ce secteur. La définition du secteur couvre en principe les cultures vivrières, l'élevage, la pêche et l'exploitation forestière, bien que ces deux dernières soient négligeables au Botswana. Les prêts consentis aux exploitations agricoles ne sont pas considérés comme des dépenses publiques. La collecte des données concerne les dépenses réelles et non les dépenses budgétisées, mais les éventuelles variations entre les budgets et les dépenses réelles sont également examinées.

59. **Ces données sont structurées et présentées selon diverses classifications,** notamment une classification institutionnelle au niveau des différents ministères, une classification économique (type de produits et de services achetés, avec un accent spécial sur les catégories plus vastes des salaires, des biens et services courants et des équipements), par catégories budgétaires récurrentes et dépenses de développement, par sous-secteur (élevage, cultures, etc.) et par sous-fonction ou service (vulgarisation, recherche, frais généraux).

60. **La deuxième étape est une analyse de correspondance (ou non-correspondance) entre les priorités politiques et la structure des dépenses.** Elle comporte également une large évaluation de l'efficacité des dépenses.

61. **Troisième étape enfin, cette RDPA propose des suggestions et des recommandations** concernant les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité des dépenses, en se référant à leur structure et à leur niveau, ainsi qu'aux procédures de gestion du budget et des dépenses.

62. **Cette revue n'est pas un nouvel instrument analytique, mais la Déclaration de Maputo de 2003 incite à se pencher à nouveau sur la question des dépenses consacrées à l'agriculture.** En 2003, les chefs d'État africains réunis sous l'égide de l'Union africaine et de l'initiative NEPAD ont décidé que les États membres porteraient les dépenses publiques consacrées à l'agriculture à 10 % au moins de l'ensemble des dépenses publiques pour faciliter l'accélération de la croissance du secteur de 6 % par an. Cette cible de croissance était motivée par des considérations de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté. Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), adopté lors de la même réunion, constitue un cadre permettant d'absorber et utiliser effectivement l'augmentation escomptée des ressources.

63. **La RDPA du Botswana est différente des études RDPA des autres pays car le Botswana est un cas quelque peu particulier.** Le potentiel de croissance de la production agricole y est très limité pour des raisons naturelles : des précipitations faibles et irrégulières, une absence généralisée de rivières pouvant être utilisées pour l'irrigation et la faible disponibilité de l'eau pour le bétail sont autant de contraintes impossibles à éliminer. Par comparaison, le secteur agricole est relativement petit et a connu une stagnation au cours des vingt dernières années dans les sous-secteurs de l'élevage et des cultures, avec de fortes fluctuations selon les années. Il contribue à moins de 3 % seulement du PIB. Les dépenses publiques consacrées à l'agriculture sont également faibles en pourcentage des ressources budgétaires totales, et bien en dessous de la barre des 10 % stipulés dans la Déclaration de Maputo.

64. **Cependant, les dépenses publiques consacrées à l'agriculture représentent environ 50 % de la contribution du secteur au PIB, soit le ratio le plus élevé en Afrique subsaharienne.** Bien que les agriculteurs reçoivent des subventions sur les intrants, les montants concernés ne sont pas excessifs et n'expliquent pas ce ratio. Les produits agricoles ne sont pas subventionnés pour le bénéfice des consommateurs.

65. **Cela soulève un certain nombre de questions**, comme par exemple :

- Comment expliquer le développement très limité du secteur en dépit de dépenses publiques substantielles par rapport à sa taille ?
- Le ministère de l'Agriculture fournit-il les biens et services publics nécessaires pour maintenir les activités agricoles au niveau actuel et favoriser la croissance lorsque cela est possible au vu des conditions climatiques du pays ?
- Les plans de soutien ont-ils eu un impact positif durable sur la croissance de la production, sur la modernisation de l'agriculture et sur les éventuels revenus dérivés des activités agricoles ?
- La croissance du secteur pourrait-elle s'accélérer si les dépenses publiques augmentaient ? Comment des ressources publiques supplémentaires allouées pourraient-elles favoriser la modernisation et la transformation ?

66. Cette étude examine ces questions et apporte des éléments pour élaborer des réponses et soutenir la formulation de politiques et les débats à venir. Les prochaines occasions de prendre en compte les résultats de ce rapport seront la préparation du 11^e Plan national de développement et, d'un Pacte PDDAA et un plan d'investissement.

Structure du rapport

67. Ce rapport est articulé de la manière suivante : le Chapitre 2 « plante le décor » en examinant tout d'abord la position macro-économique du Botswana en termes de facteurs de croissance et de paramètres budgétaires généraux. Vient ensuite une description de la structure du secteur agricole et des institutions chargées de réglementer et de promouvoir ce secteur.

68. Le Chapitre 3 traite des dépenses publiques consacrées à l'agriculture. Ces dépenses sont présentées par classification institutionnelle, catégories de budget, types de dépenses et fonctions et sous-secteurs. Il examine également la pertinence des budgets et ses altérations durant un exercice. Il tente de classer les dépenses selon qu'elles permettent de financer des biens publics ou d'apporter des subventions, et des biens privés qui pourraient, en principe, être achetés par le biais des marchés.

69. Le Chapitre 4 examine les perspectives de croissance et le rôle des dépenses publiques dans la promotion de la croissance et de la transformation. Il étudie les objectifs fréquemment mentionnés, et souvent manqués, et tente d'évaluer dans quelle mesure ils paraissent logiques dans le contexte de contraintes physiques et culturelles/sociologiques. S'ensuit une discussion sur les perspectives et les priorités de dépenses au Chapitre 5, qui relève les plans et les idées de dépenses prioritaires et examine leurs implications et leurs avantages potentiels.

70. Le dernier chapitre, le Chapitre 6, revient sur les conclusions et recommandations énoncées dans les chapitres précédents.

71. L'Annexe 1 passe en revue les statistiques de production et les tendances de productivité. Les avantages et conditions des principaux plans de soutien actuels font quant à eux l'objet de l'Annexe 2.

2. CONTEXTE NATIONAL ET SECTORIEL

2.1 Situation économique et finances publiques

2.1.1 La croissance économique et ses moteurs

72. **Le Botswana est l'une des nations les plus riches d'Afrique subsaharienne.** Avec un revenu par habitant de 7 238 \$EU en valeur actuelle, il vient juste après l'Afrique du Sud. Mesuré en PPA-dollar actuelle, le PIB par habitant du Botswana est de 16 105 \$EU, contre 11 255 \$EU pour l'Afrique du Sud.² Le niveau de pauvreté y a chuté au cours de la dernière décennie. Selon la plus récente enquête sur les ménages (2009/2010), 19,3 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté national, en nette diminution par rapport aux 30,6 % enregistrés lors de l'enquête 2002/2003. La devise, le pula du Botswana, est convertible et les réserves en devises internationales sont à un niveau suffisant. Depuis l'indépendance en septembre 1966, des élections ont été organisées régulièrement et jugées libres et transparentes. Selon l'enquête sur la perception de la corruption réalisée par Transparency International, le Botswana, classé au 30^e rang sur 175 pays, est le moins corrompu de l'Afrique.³

73. **La croissance annuelle réelle du PIB a été de 4,1 % durant la période 2000-2012.**⁴ **Les diamants et autres ressources minières sont les principaux contributeurs à ce qui semble être une *success story* africaine.** Au moment de l'indépendance, l'agriculture était la principale activité dans le pays, et assurait la plupart des emplois et des revenus. Dans cet environnement semi-aride, les activités agricoles se concentraient (et se concentrent toujours) sur l'élevage de bétail, combiné à une fragile agriculture de subsistance. Les exportations étaient dominées par le bœuf et le bétail sur pied. La découverte puis l'exploitation des mines de diamants (la première est entrée en activité mi-1971)⁵ ont modifié les fondamentaux économiques. Depuis lors, l'activité minière et ses recettes ont augmenté à un rythme soutenu.

74. La hausse des revenus tirés de l'extraction minière a entraîné une expansion considérable d'autres secteurs ; il convient de souligner en particulier les taux de croissance des services gouvernementaux et du secteur des services (hôtels et restaurants, transports, services financiers), comme le montre la Figure 1.

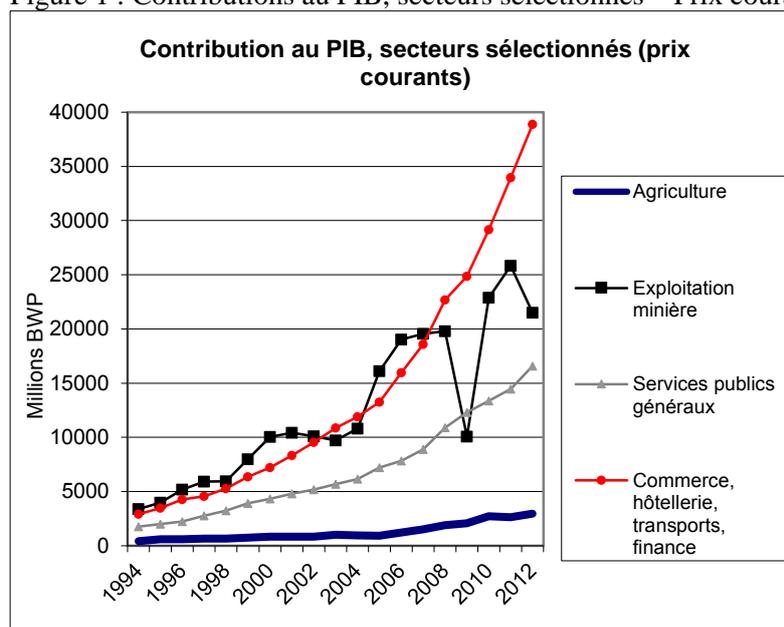
² Données issues de Google Data, elles-mêmes basées sur les données de la Banque mondiale. Accès par la recherche « PIB Botswana ».

³ Cf. <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

⁴ Basé sur les séries PIB en valeurs réelles de Statistics Botswana.

⁵ Cf. http://en.wikipedia.org/wiki/Orapa_diamond_mine, accès le 27 janvier 2014.

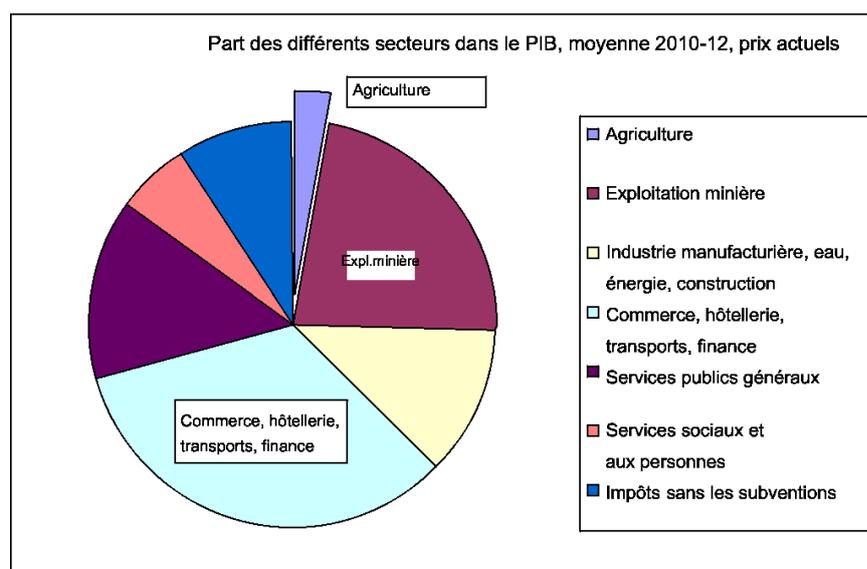
Figure 1 : Contributions au PIB, secteurs sélectionnés – Prix courants



Source des données : Statistics Botswana.

75. **Le secteur agricole, principale activité économique du Botswana au moment de l'indépendance, a depuis perdu de son importance.** Il représente désormais seulement 2,7 % du PIB (moyenne 2010-2012, prix actuels), contre 22,9 % pour le secteur minier. Cette diminution reflète avant tout la croissance rapide du secteur minier et ses retombées sur le commerce, la finance et le secteur gouvernemental.

Figure 2 : Part des différents secteurs dans le PIB, moyenne 2010-2012



Source de données : Statistics Botswana.

76. **Bien que les autres secteurs aient enregistré une croissance rapide, la part de l'agriculture dans le PIB a stagné depuis environ 2005, et ne progresse que modestement depuis.** Si ce secteur n'a connu ni croissance ni réduction durant la période 1994-2005, il enregistre néanmoins une certaine croissance depuis 2006. La valeur ajoutée annuelle moyenne du secteur sur la période 2006-2012 en prix constants est d'environ 27 % supérieure à la moyenne pour 1994-2005 (Tableau 1).⁶

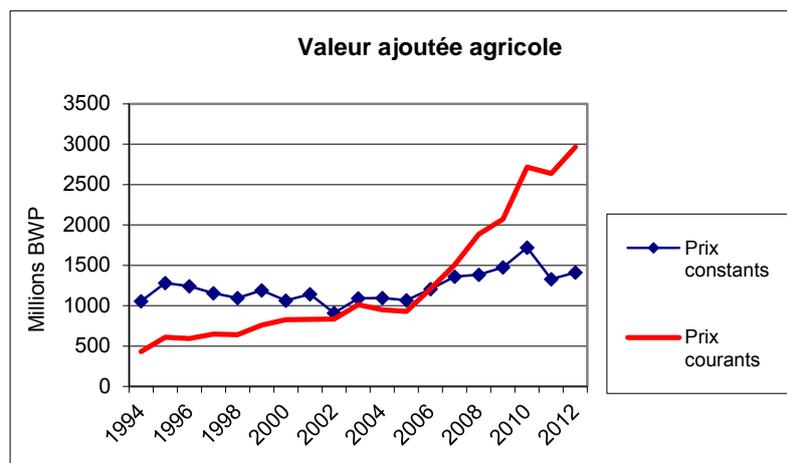
Tableau 1 : PIB total et agricole, prix courants

Année	Valeur ajoutée agricole	PIB aux prix du marché	% Agriculture	Millions BWP	
				Agriculture	Moyenne
Prix courants				Prix constants	
1994	430	11,435	3.8%	1,056	
1995	608	13,114	4.6%	1,283	
1996	595	16,115	3.7%	1,241	
1997	649	18,328	3.5%	1,155	
1998	641	20,244	3.2%	1,097	
1999	758	25,361	3.0%	1,191	1,116
2000	825	29,531	2.8%	1,063	
2001	831	32,066	2.6%	1,142	
2002	835	34,416	2.4%	908	
2003	1,012	37,182	2.7%	1,091	
2004	950	42,037	2.3%	1,096	
2005	928	50,752	1.8%	1,068	
2006	1,211	59,107	2.0%	1,206	
2007	1,505	67,153	2.2%	1,359	
2008	1,887	75,867	2.5%	1,386	
2009	2,071	72,316	2.9%	1,474	1,419
2010	2,717	93,390	2.9%	1,720	
2011	2,636	104,573	2.5%	1,326	
2012	2,963	110,511	2.7%	1,461	

Source des données : Statistics Botswana

⁶ Ces chiffres doivent être néanmoins interprétés avec prudence du fait des interconnexions des séries à prix constants en général et de la baisse prononcée enregistrée de 2010 à 2011, suivie d'une légère reprise seulement. En 2011, cette baisse a été due à des épidémies et à la sécheresse ; mais elle peut apparaître plus prononcée qu'elle ne l'a été en réalité. Les chiffres des séries en pula nominal montrent une tendance différente, et la différence entre les deux séries n'est pas entièrement plausible.

Figure 3 : Valeur ajoutée agricole, prix courants et constants



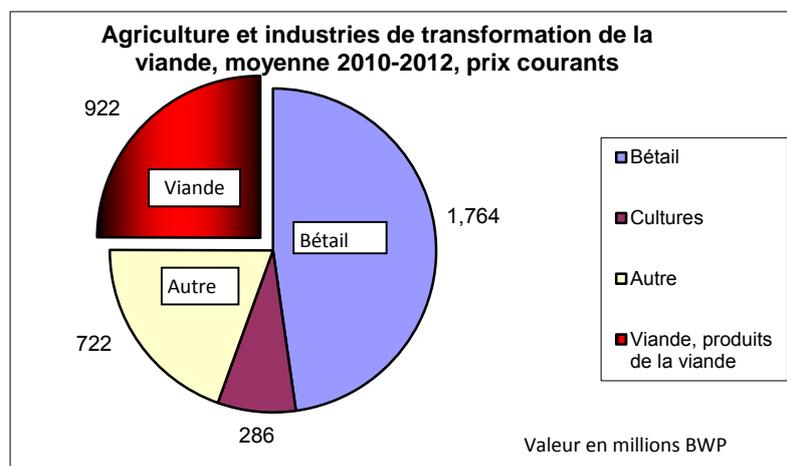
Source des données : Statistics Botswana.

77. La plus grande partie de la valeur ajoutée provient du bétail. Selon l'année, les cultures représentent quant à elles entre 1,2 % (1998) et 11,5 % (2011) de la valeur ajoutée nominale du secteur agricole.

78. **La moyenne pour la période 2010-2012 a été de 64 % pour le bétail, 10 % pour les cultures et 26 % pour les « autres » (essentiellement l'horticulture).**

79. Le diagramme ci-dessous (Figure 4) inclut également l'industrie de transformation de la viande. Il s'agit du seul sous-secteur de l'industrie alimentaire illustré séparément dans les statistiques ; il est présenté pour montrer l'importance des activités en aval dépendant du secteur du bétail.⁷

Figure 4 : Composition de la valeur ajoutée agricole, moyenne 2010-2012

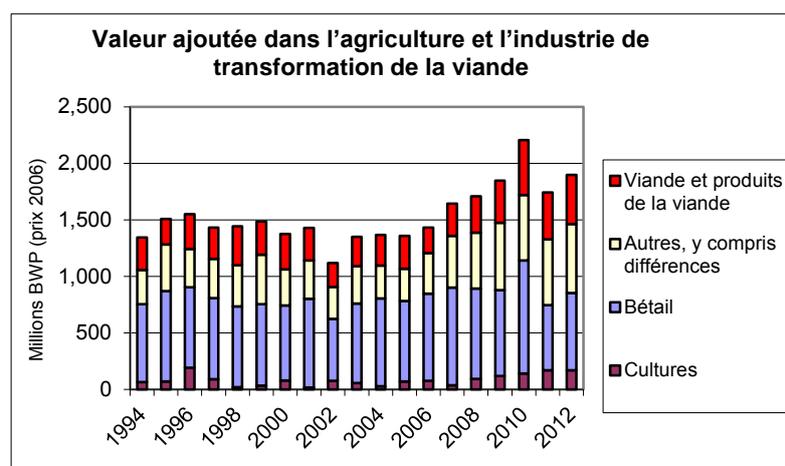


Source : les auteurs se sont basés sur les données fournies par Statistics Botswana.

80. Si l'on observe une période plus longue, il apparaît manifestement que le poids respectif de ces sous-secteurs n'a pas changé de manière significative (Figure 5).

⁷ Il existe d'autres secteurs de l'agro-industrie au Botswana, comme les industries céréalières, laitières, du cuir et de l'huile végétale, à valeur ajoutée, qui jouent également un rôle économique. Mais elles sont de plus petite taille et n'apparaissent pas explicitement dans les statistiques du PIB.

Figure 5 : Valeur ajoutée agricole : tendances en prix constants



Source des données : Statistics Botswana.

81. **Avec d'autres minerais moins importants (cuivre et nickel), les produits de l'extraction minière représentent aujourd'hui 78 % des exportations.** Les produits du bétail et le tourisme sont les seuls autres produits et services d'exportation importants. De grandes quantités de charbon ont été récemment découvertes ; elles devraient devenir d'ici quelques années une autre contribution majeure aux recettes de change avec l'étranger, à condition de trouver suffisamment d'eau pour laver ce minerai.⁸ La plupart des produits alimentaires et industriels sont importés, essentiellement d'Afrique du Sud. Le Botswana est membre de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), qui facilite le commerce avec l'Afrique du Sud. Les exportations de bœuf par valeur sont illustrées ci-dessous (Tableau 2).

Tableau 2 : Exportations de bœuf

	Millions \$EU	Millions BWP	% du total des exportations de marchandises
2003	53.7	260.2	1.7%
2004	60.1	284.0	1.6%
2005	59.9	309.9	1.4%
2006	60.9	363.2	1.4%
2007	96.3	592.3	1.9%
2008	79.0	530.3	1.6%
2009	68.8	480.1	2.0%
2010	127.6	868.8	2.8%
2011	68.3	462.4	1.0%
2012	68.3	522.9	1.1%
2013	117.5	996.0	1.6%

Source : Banque centrale du Botswana : statistiques financières du Botswana.

⁸ Toutefois, la qualité du charbon découvert au Botswana est moyenne : il peut être utilisé essentiellement pour la production électrique. Il peut être exporté, mais des voies ferrées doivent encore être construites pour relier le pays à la côte namibienne ou au Mozambique. Les perspectives de génération d'électricité à base de charbon pour les exportations vers l'Afrique du Sud sont incertaines, car cette dernière envisage elle-même de construire de nouvelles centrales thermiques pour combler l'actuel fossé dans la production. L'extraction minière nécessite de grandes quantités d'eau : le charbon, en particulier, doit être lavé.

82. **Bien que l'agriculture n'ait qu'une importance mineure en tant que contributeur au revenu national et aux exportations, elle n'en reste pas moins importante pour l'emploi.** Selon une étude basée sur l'enquête auprès des ménages réalisée en 2009/2010, l'agriculture est l'activité principale de 26,5 % des personnes ayant un emploi, soit 153 000 personnes.⁹ Parmi elles, 39 300 occupent un emploi salarié, 91 800 travaillent leurs propres terres et élèvent leur bétail, et 19 500 occupent un emploi non rémunéré dans le cadre d'une activité familiale.¹⁰

83. Il est intéressant de noter qu'au niveau national (en incluant les grandes agglomérations, les villes et les villages urbains), l'agriculture fournit du travail à 30,9 % des hommes, mais à seulement 21,4 % des femmes dans des emplois salariés ou non salariés, avec des totaux respectifs de 96 500 hommes et 56 600 femmes.

84. Mais en regardant de plus près, les données deviennent surprenantes. Dans l'enquête précédente (2002/2003), seules quelque 96 000 personnes travaillaient dans l'agriculture. Pourquoi une augmentation aussi spectaculaire, en supposant que ces chiffres reflètent une image fidèle à la réalité ? La saison agricole 2002/2003 a été mauvaise pour les cultivateurs traditionnels, et marquée par la sécheresse, alors que 2009/2010 avait été moyenne.¹¹ En 2009/2010, l'ISPAAD, un plan de soutien à l'agriculture, a été lancé, et 105 000 personnes ont bénéficié des labours et des plantations durant cette année, selon l'administration de l'ISPAAD au ministère de l'Agriculture. Il est possible que des personnes employées occasionnellement dans l'agriculture, par exemple des jeunes tout juste sortis de l'école, aient déclaré en 2009/2010 qu'elles travaillaient dans l'agriculture, alors qu'elles auraient déclaré être sans emploi en 2002/2003.¹²

2.1.2 Finances publiques

85. **Une utilisation généralement prudente de la richesse a jusqu'à présent épargné le Botswana de la « malédiction des ressources ».** L'État engrange une part importante des recettes tirées des ressources par le biais des taxes et des redevances, et les a utilisées pour augmenter les dépenses dans les secteurs sociaux (santé et éducation) en particulier, ainsi que pour les infrastructures.

86. **Face à cette disponibilité des fonds publics, les salaires dans la fonction publique ont augmenté, ainsi que le nombre de fonctionnaires.** Cela a entraîné une certaine perte de flexibilité budgétaire. Les émoluments du personnel (EP) absorbent actuellement près de 40 % des dépenses de fonctionnement (à l'exclusion du service de la dette), et près de 30 % des dépenses de fonctionnement et de développement combinées. En réponse à la crise budgétaire de la période 2008-2010, les salaires dans la fonction publique ont en grande partie été gelés.

87. **La vulnérabilité des finances publiques résultant de la concentration des sources de revenus échappant au contrôle du gouvernement apparaît évidente dans la Figure 6 ci-dessous.**

⁹ Banque mondiale : Botswana Labor Market Dynamics : 2003-2010. À paraître. La main-d'œuvre totale nationale estimée était de 699 000 personnes, dont 579 000 étaient employées (le reste étant au chômage).

¹⁰ Statistics Botswana (2013) : Botswana Core Welfare Indicators Survey 2009/2010, Tableau 17. Gaborone.

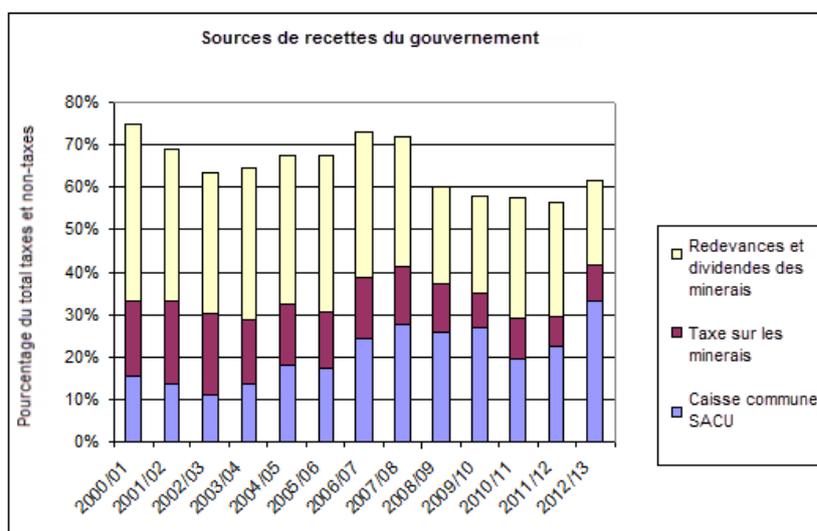
¹¹ Voir en particulier la série consacrée à la zone récoltée dans le secteur traditionnel (Figure 4) à l'Annexe 1.

¹² Il s'agit là d'un phénomène récurrent. Lorsqu'il existe un programme de subvention à l'agriculture qui assure une distribution gratuite de semences et d'engrais, le nombre de personnes travaillant dans les cultures vivrières augmente généralement, et englobe également des personnes qui, normalement, ne labourent pas et ne cultivent pas. L'ISPAAD est l'un de ces programmes. Les précédents programmes d'aide en cas de sécheresse dans les cultures vivrières ont également attiré plus de cultivateurs que la normale. Voir BIDPA. (2011) : Do Public Transfers Discourage farmer Participation in Subsistence Crop Production? Empirical Evidence from Botswana, Gaborone, Botswana.

Les recettes provenant de la caisse commune de la SACU¹³ et des minerais représentent un peu plus de 60 % des recettes de l'État, avec une part à peu près égale pour les deux. Ces deux sources sont incertaines ou soumises à des fluctuations. Les recettes tirées des minerais, qui proviennent de la taxe sur les minerais, des redevances et des dividendes, peuvent fluctuer en fonction de la demande internationale pour les diamants en particulier. Bien que la volatilité des prix des diamants soit faible, les quantités varient.¹⁴ Une baisse de la demande et des ventes peut rapidement réduire les recettes budgétaires que le Botswana en retire, comme cela a été le cas en 2008 durant la crise financière mondiale, et une telle situation pourrait se reproduire si une crise économique majeure devait frapper les pays riches. Les nouveaux producteurs de diamants se pressent sur le marché, ce qui pourrait en fin de compte entraîner un renforcement de la concurrence sur les prix.

88. **Les projections suggèrent que les recettes provenant des minerais ne devraient pas nécessairement baisser dans un avenir proche, mais que la croissance aura tendance à se niveler.** Les gisements de diamants connus sont exploités au maximum. Certes, ils n'en sont pas encore au stade de l'épuisement, mais la limitation de l'exploitation de ces gisements qui se profile pourrait bientôt devenir une réalité.

Figure 6 : Poids respectifs des sources de recettes du gouvernement



Source : les auteurs se sont fondés sur les données fournies par le ministère des Finances et du Plan.

89. **Les recettes tirées de la caisse commune de la SACU ont largement baissé durant l'exercice 2009/2010, mais ont connu une hausse depuis.** Cette baisse s'explique par la crise économique mondiale de 2008, au lendemain de la faillite de Lehman Brothers, qui avait entraîné un ralentissement de la croissance et des importations dans la région de la SACU. L'accord existant et la formule de partage des recettes impliquent qu'une réduction de la collecte des droits de douane du groupe SACU affecte les transferts aux États membres en les retardant de deux ans. Bien qu'une telle baisse soit prévisible, d'autres changements se profilent à l'horizon. La SACU révisé actuellement cette formule de partage des recettes, ce qui pourrait entraîner une réduction généralisée de la part du Botswana. La formule actuelle, revue pour la dernière fois en 2002, accorde une part disproportionnée aux plus petits pays de cette union (Swaziland, Lesotho, Namibie et Botswana). L'issue de ces discussions reste

¹³ En vertu des termes de l'accord sur l'Union douanière, les recettes provenant des tarifs extérieurs à la SACU sont mutualisées et partagées selon une formule définie.

¹⁴ Les principaux producteurs ont habituellement tendance à stocker les excédents de diamants en prévision d'une chute de la demande, plutôt que de se lancer dans une concurrence sur les prix.

ouverte, mais elle pourrait bien conduire à une réduction permanente des flux de recettes provenant de cette source pour le Botswana.¹⁵

90. **D'autres recettes internes provenant de sources fiscales et non fiscales ont pris de l'importance ces dernières années, tant en valeur absolue qu'en pourcentage des recettes totales.** Le potentiel d'accroissement des recettes par le biais d'une collecte des taxes plus efficace existe, et le gouvernement du Botswana s'efforce de combler les lacunes de collecte de recettes et de taxes sur la valeur ajoutée.

91. **Confronté à la perspective d'un ralentissement de la croissance des recettes, le gouvernement du Botswana cherche actuellement les moyens de rationaliser les dépenses publiques.** Durant la période de croissance rapide des recettes, la valeur monétaire des articles de dépenses n'était souvent pas l'un des critères essentiels d'allocation des fonds. Désormais, les choses changent. L'examen porte sur l'efficacité des nombreux organismes parapublics existants, l'efficacité du service public, le niveau des salaires, l'efficacité des politiques sectorielles en général et les programmes de subvention en particulier. Les dépenses consacrées aux services agricoles ne font pas exception, et constituent même un possible candidat à l'examen, dans la mesure où une part substantielle est consacrée à des plans de soutien dont l'efficacité n'a pas été démontrée.

2.1.3 Dépenses publiques pour l'agriculture : aperçu

92. Les dépenses consacrées à l'agriculture sont regroupées dans les documents du budget national au sein d'un tableau des dépenses classées par fonctions CFAP. Cette « classification des fonctions des administrations publiques » (CFAP) est une norme internationale destinée à regrouper les dépenses indépendamment des différentes structures organisationnelles des différents pays et des changements introduits dans un pays sur la durée. Cette fonction CFAP de l'agriculture apparaît sous la rubrique « Services économiques » et couvre les cultures, l'élevage, l'exploitation forestière et la pêche.

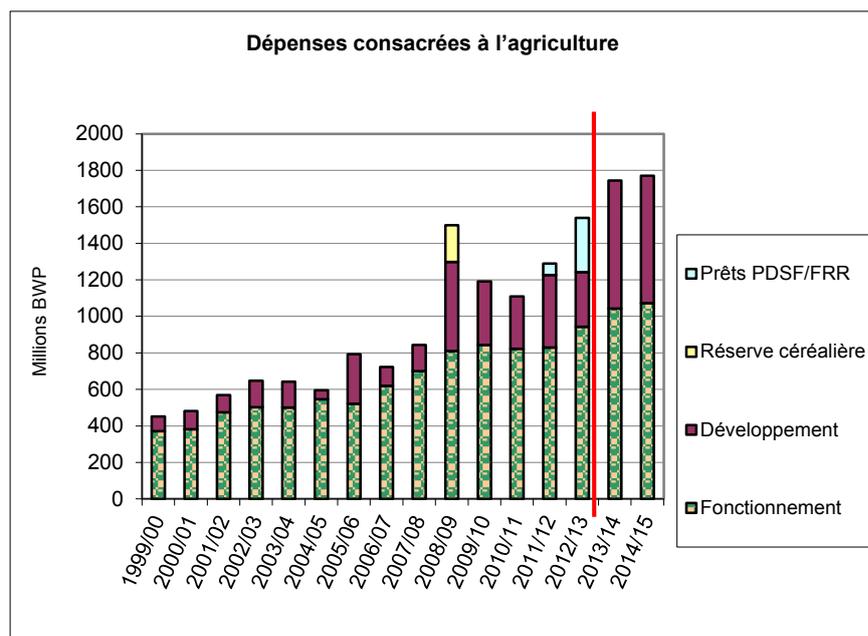
93. **Les rapports de budget et de dépenses du Botswana sont pour l'essentiel structurés par unité de dépenses.** La ventilation par fonction se fait au moyen d'un tableau de référence qui s'attache à chaque ligne du budget de manière très détaillée. Il n'existe aucune omission dans l'allocation des unités de dépenses aux diverses fonctions dans le cas de l'agriculture. L'Université d'agriculture du Botswana, incluse dans le budget du ministère de l'Agriculture, est ainsi portée dans la rubrique Éducation, et non dans la dépense agricole. Les dépenses consacrées à l'irrigation sont incluses. En revanche, les routes rurales et la mise à disposition de bâtiments résidentiels pour le personnel agricole sur le terrain ne sont pas incluses dans la définition du secteur qui sous-tend le tableau de la documentation budgétaire.

94. **Les dépenses nominales réelles consacrées à l'agriculture se sont élevées à 1,5 milliard BWP pour l'exercice 2012/2013 (202 millions \$EU), sur lequel 940 millions BWP sont des dépenses de fonctionnement.** Les dépenses de développement représentaient 300 millions BWP. De plus, 297 millions BWP étaient apportés sous forme de prêt à des conditions favorables à la BMC.

¹⁵ Bien que l'on parle de formule de partage des recettes, les questions sous-jacentes vont plus loin. Un pays petit et relativement moins développé qui adhère à une union douanière est susceptible de perdre à cause du détournement du commerce de fournisseurs à bas coût hors de cette union à des fournisseurs à coûts plus élevés au sein de celle-ci, du fait de l'incidence d'un traitement douanier discriminatoire. Le potentiel de gain résultant de la création commerciale et de l'intensification de la concurrence est faible parce que ce petit marché n'est pas assez vaste pour constituer un avantage géographique. Les accords de partage de recettes sont également conçus pour compenser les achats à fort coût auprès d'autres membres de l'union douanière, même si les recettes douanières ne sont pas générées aux frontières extérieures communes.

95. Les dépenses de fonctionnement incluent les vaccins et l'entretien des clôtures dans les zones de pâture. Lorsque l'alimentation du bétail est fournie aux éleveurs en cas de sécheresse par les Centres de conseil pour l'élevage (*Livestock Advisory Centres - LAC*), le coût apparaît dans le budget de fonctionnement.¹⁶ Tous les plans de soutien et les mesures d'urgence contre les infections (indemnisation pour les bêtes abattues) apparaissent au titre des dépenses de développement.¹⁷ Des augmentations importantes sont prévues pour les exercices 2013/2014 et 2014/2015, en particulier dans cette catégorie.

Figure 7 : Dépenses consacrées à l'agriculture (définition CFAP) en capital / fonctionnement



Source des données : Tableau VI de la documentation budgétaire.

Notes :

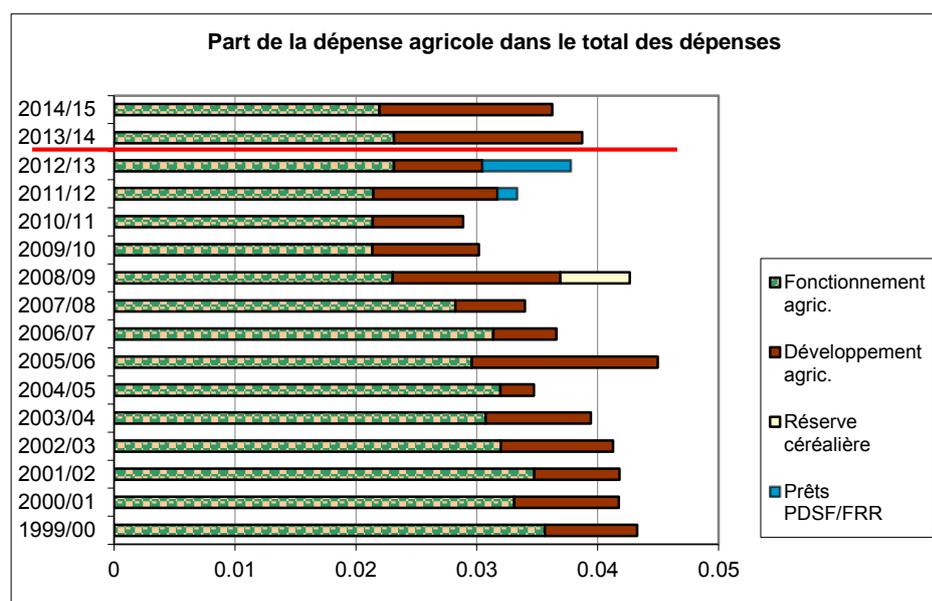
Les chiffres jusqu'à l'exercice 2012/2013 font référence aux dépenses réelles, aux estimations révisées pour l'exercice 2013/2014, et à la proposition de budget présentée au parlement en février 2014 pour l'exercice 2014/2015. La ligne rouge indique le moment où ces séries de chiffres passent des dépenses effectives aux dépenses prévues. Voir Chapitre 3 pour les raisons expliquant le soulignement des dépenses consacrées à la réserve stratégique de céréales durant l'exercice 2008/2009.

96. **La part des dépenses consacrées à l'agriculture (selon la classification fonctionnelle) dans le total des dépenses gouvernementales a fluctué durant la période 2000/2001 à 2012/2013, mais a toujours été comprise entre 3 et 4,5 %.** À l'exclusion des prêts (« fonds PDSF/FSR »), l'agriculture a absorbé à peine 3 % du total des dépenses publiques au cours des quatre dernières années révolues (Figure 8). Les dépenses publiques ont été et sont toujours largement inférieures à l'engagement de 10 % de la Déclaration de Maputo.

¹⁶ Il existe une ligne budgétaire consacrée aux « Matériels pour revente » dans le Département des services vétérinaires qui exploite les LAC.

¹⁷ Le Chapitre 3 donne de plus amples détails, ainsi qu'une ventilation et une analyse des tendances.

Figure 8 : Part de la dépense agricole dans les dépenses totales

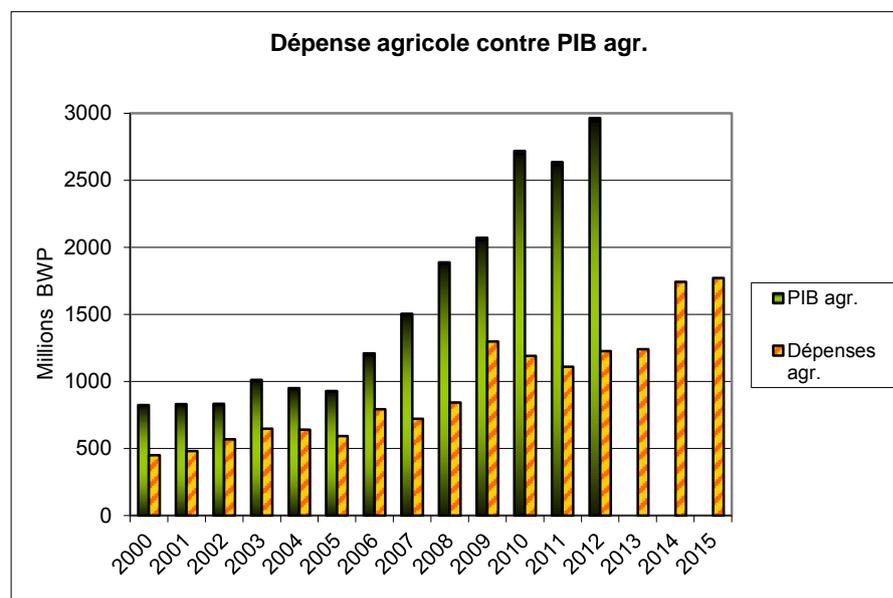


Notes et source : voir les notes de la Figure 9 ci-dessous.

97. **Si la part de l'agriculture dans le total des dépenses est faible, ces dépenses sont élevées par rapport à la contribution du secteur au PIB.** L'État dépense près de 50 BWP pour l'agriculture pour 100 BWP de valeur ajoutée produite dans le secteur.¹⁸

¹⁸ Il convient de souligner que ce rapport est basé sur des données moyennes. Il n'implique pas automatiquement que 50 BWP supplémentaires dépensés par l'État entraînent 100 BWP supplémentaires de recettes dérivées de l'agriculture. Cela ne signifie pas non plus que la croissance autonome de l'agriculture de 100 BWP nécessite 50 BWP supplémentaires au titre des dépenses publiques. Ce type d'argumentation nécessite de faire appel à des taux marginaux et à des élasticités.

Figure 9 : Comparaison entre dépenses publiques pour l'agriculture et PIB agricole



Source des données : Botswana Statistics (PIB) et documentation budgétaire (dépenses par fonction)

Notes :

201 millions BWP, utilisés pour la mise en place d'une réserve nationale de céréales, ont été soustraits des dépenses 2008/2009, comme l'a indiqué le ministère de l'Éducation et du Développement des compétences (MOFDP).

Les années signifiant (exemple 2010) : PIB 2010, qui reflète la saison agricole 2009/2010, et dépenses durant l'exercice 2009/2010 (qui ont vraisemblablement eu plus d'impact sur la production agricole que le budget 2010/2011).

Les dépenses pour les budgets 2012/2013 (effectives), 2013/2014 (budget) et 2014/2015 (proposition) sont indiquées à titre d'illustration. Les données détaillées du PIB pour ces années ne sont pas encore disponibles.

Les données PIB agr. font référence à la valeur ajoutée nominale du secteur agricole.

98. Les raisons du fort ratio de dépenses publiques agricoles par rapport à la contribution de l'agriculture au PIB sont analysées plus en détail au Chapitre 3. **Mais la tendance générale est d'ores et déjà claire : le gouvernement dépense des sommes importantes pour un petit secteur.** Généralement, la dépense agricole d'autres pays représente entre 3,5 et 9 % de la contribution de l'agriculture au PIB.¹⁹

99. **Les dépenses publiques consacrées à l'agriculture au Botswana sont-elles inefficaces, voire potentiellement inutiles ?** Quelqu'un serait-il en faveur d'un appel à dépenser plus avant que les allocations actuelles n'aient démontré leur impact positif sur une production et des recettes proportionnées au montant des dépenses publiques ? Des dépenses supérieures augmenteraient-elles la production et les recettes ? Toutes ces questions seront examinées dans les chapitres suivants.

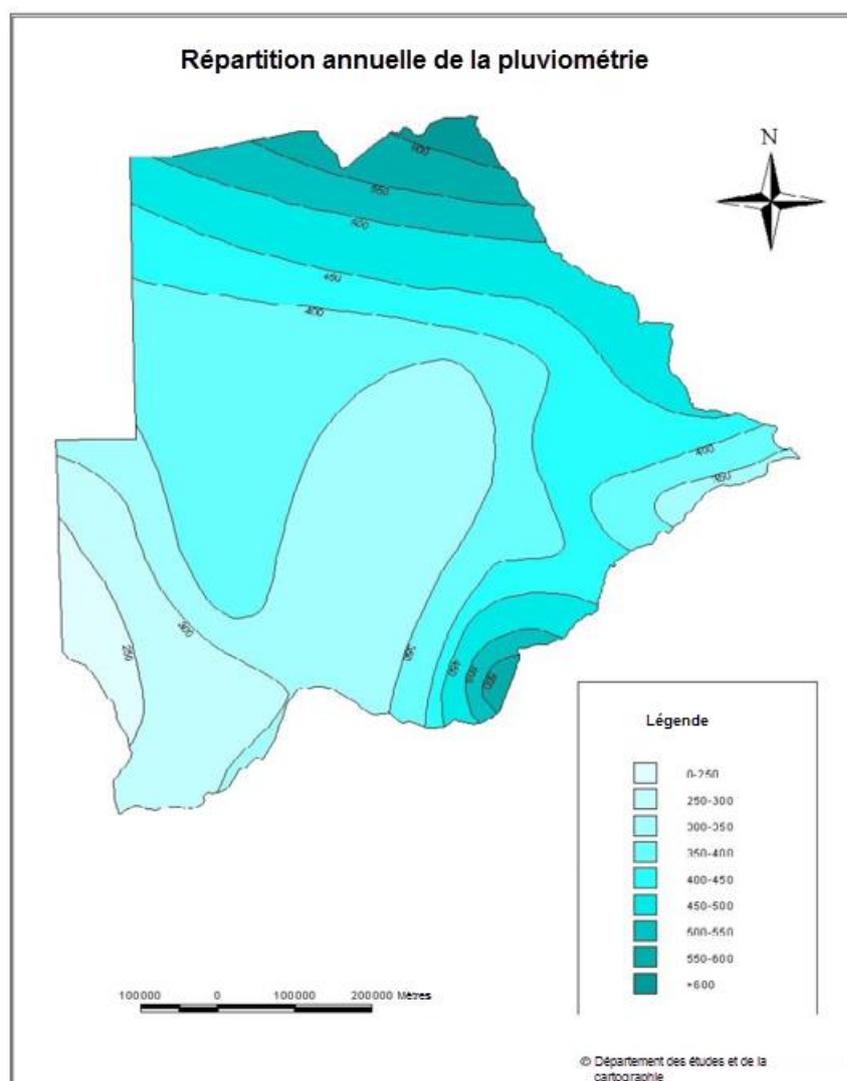
¹⁹ Voir Chapitre 4 pour des données comparatives plus détaillées.

2.2 Principales caractéristiques du secteur agricole au Botswana

2.2.1 Aperçu

100. **Moins de 5 % du territoire semi-aride du Botswana est propice à l'agriculture arable.** La production agricole pluviale a lieu principalement le long de la frontière nord avec la Namibie (bande de Caprivi) et de la frontière est avec le Zimbabwe et l'Afrique du Sud. L'étendue de l'irrigation est limitée. La disponibilité de l'eau est la principale contrainte (Carte 1).

Carte 1 : Répartition de la pluviométrie



Source : Ministère de l'Agriculture 2014

101. **De grandes parties du pays sont adaptées à l'élevage extensif, en particulier les bovins.** Des mécanismes de gestion durable des terres sont toutefois nécessaires pour assurer la durabilité, en raison du surpâturage qui est une pratique courante dans les zones communales ouvertes.

102. **Des sécheresses périodiques affectent toutes les activités agricoles, et l'État est amené à intervenir fréquemment afin de soutenir les moyens de subsistance des ménages agricoles, et de faciliter la récupération après une période de sécheresse.** La prévalence des maladies animales est élevée. La fièvre aphteuse (FA) en particulier, transmise par les buffles sauvages qui sont des porteurs

sains du virus, est récurrente, perturbatrice et coûteuse. Les vaccinations peuvent freiner cette maladie, mais seule la viande de bovins non vaccinés peut être exportée vers l'Europe.²⁰ Parmi les mesures prises pour lutter contre les maladies animales, on note le zonage, les cordons sanitaires et la réglementation des mouvements du bétail.

103. L'agriculture au Botswana est donc associée à des risques majeurs. La majeure partie des terres irrigables disponibles est déjà utilisée. La faible disponibilité des sols adaptés et de l'eau, deux ressources rares au Botswana, limite dans une large mesure le développement de l'irrigation. L'intensification et la réduction du risque sont les principaux domaines de développement potentiel.

104. Le Botswana est bien intégré dans l'économie régionale. L'Afrique du Sud et le Zimbabwe sont des producteurs hautement efficaces de la plupart des produits agricoles. En raison de son appartenance à l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), aucun droit à l'importation n'est perçu sur les importations en provenance d'Afrique du Sud. Les tarifs extérieurs de la SACU s'appliquent aux importations en provenance de la Zambie et du Zimbabwe, mais avec des tarifs préférentiels pour la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

105. Le principe directeur des politiques agricoles, sociales et commerciales du Botswana est la sécurité alimentaire plutôt que l'autosuffisance. L'autosuffisance alimentaire n'est donc pas un objectif raisonnable pour le Botswana, petit pays au cœur d'une région à potentiel agricole limité, quoique doté d'une bonne infrastructure de transport. Elle ne constitue plus une cible des politiques depuis 1991.

2.2.2 Exploitations agricoles commerciales et traditionnelles

106. Aux fins des statistiques et des enquêtes agricoles, une distinction est faite entre les exploitations agricoles commerciales et les exploitations traditionnelles, uniquement sur la base des critères de régime foncier. Les exploitants agricoles commerciaux se définissent comme des personnes qui exploitent des fermes ou des ranchs sur des terres détenues en pleine propriété, louées ou en vertu de la politique de pâturage sur les terres tribales (TGLP). Ces exploitations ne sont destinées qu'à la production pour des marchés. Les exploitants agricoles du secteur traditionnel exploitent des « terres communales principalement à des fins de subsistance ».²¹ Bien que les producteurs de cultures sur des terres communales ne visent principalement que la consommation de subsistance, les éleveurs de bétail des zones communales peuvent très bien produire régulièrement à la fois pour la consommation des ménages et pour les marchés.

107. Les systèmes agricoles mixtes sont en usage dans le secteur traditionnel et commercial – Les détenteurs s'engagent simultanément dans la production de cultures vivrières (principalement de maïs et de sorgho) et dans l'élevage (principalement les bovins et les caprins). Le sorgho est utilisé pour la consommation humaine ainsi que pour le brassage de bière locale. Le blé, le soja ou le manioc ne sont pas cultivés au Botswana.

108. Le secteur traditionnel occupe de loin la part la plus importante, comme représenté dans la série ci-dessous. Le poids du secteur commercial dans les indicateurs globaux de production fluctue au fil des ans.

109. On peut discerner une tendance à l'augmentation du nombre de têtes de bétail et d'exploitations dans le secteur commercial au fil des années. Pourtant, le segment commercial

²⁰ Les vaccinations empêchent de faire la distinction entre les animaux infectés et ceux qui ne sont que vaccinés.

²¹ Statistics Botswana : Rapport de l'enquête agricole annuelle 2011, Annexe III : Concepts et définitions de base. Gaborone 2013.

demeure faible par rapport au secteur traditionnel, avec seulement environ 12 à 15 % du nombre total de bovins au Botswana qui sont la propriété/détenus par les exploitants commerciaux.

Tableau 3 : Poids de l'agriculture commerciale dans l'élevage

Têtes commerciales en % du total des têtes									
	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bovins	7.7%	10.0%	6.9%	7.8%	12.4%	13.5%	15.4%	11.5%	11.7%
Caprins	0.3%	201%	1.4%	1.5%	2.0%	2.3%	2.7%	1.9%	2.1%
Ovins	8.2%	4.8%	5.2%	4.1%	7.1%	7.1%	10.7%	4.3%	6.0%
Têtes commerciales									
	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bovins	156,099	214,893	143,248	138,736	275,128	326,054	408,983	294,102	262,298
Caprins	3,914	31,881	22,759	24,062	38,187	42,284	51,718	33,800	34,173
Ovins	18,016	11,734	11,910	10,264	21,456	20,906	30,085	12,819	17,643
Exploitations commerciales									
	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bovins	415	742	535	527	900	879	1,105	659	809
Caprins	247	402	321	346	560	554	1,221	441	521
Ovins	169	239	187	181	327	327	405	251	309

Source : Statistics Botswana, Enquêtes agricoles, diverses années.

110. **Les exploitations commerciales ne produisent qu'environ 2,5 % de la récolte de maïs, mais 72 % du sorgho (moyenne 2004-2012).** Les variations d'une année à l'autre sont considérables. La production totale moyenne pendant cette période était d'environ 12 000 tonnes de maïs et 26 000 tonnes de sorgho. Des statistiques plus détaillées sur la production agricole par les exploitations commerciales et traditionnelles sont présentées au Chapitre 4.

111. Le Tableau 4 ci-dessous fournit quelques indicateurs pour les principaux produits pendant trois années sélectionnées et typiques.²²

²² Notez que les fluctuations annuelles sont élevées et que ces trois années seulement ne devraient pas être utilisées pour évaluer les tendances.

Tableau 4 : Indicateurs clés de l'agriculture, diverses années

INDICATEURS	2000			2006			2012		
	Traditionnelle	Commerciale	TOTAUX	Traditionnelle	Commerciale	TOTAUX	Traditionnelle	Commerciale	TOTAUX
BOVINS									
Total des exploitations de bovins	57,759	117	57,876	68,622	497	69,119	72,116	809	72,925
Total bovins	2,020,459	78,110	2,098,569	1,927,766	143,248	2,071,014	1,985,595	262,298	2,247,893
Taux de prélèvement (%)	10.6	1.6		7.7	10.7	7.9	6.9	11.9	7.4
Taux de naissance (%)	51.3	33.2		56.9	46.5	56.2	53.7	48.6	53.1
Taux de mortalité (%)	6	2.6		9.8	4.3	9.5	9.9	3.3	9.1
CAPRINS									
Exploitations de caprins	69,458	52	69,510	79,020	321	79,341	81,655	521	82,176
Total Goats	1,571,635	4,340	1,575,975	1,607,083	22,759	1,629,842	1,615,442	34,173	1,649,615
Taux de prélèvement (%)	6.9	7.1		7.5	12.1	7.5	6	8.7	6.1
Taux de naissance (%)	45.3	42.1		42.5	42.6	42.5	41.4	39.9	41.4
Taux de mortalité (%)	22.4	17.2		22.1	22.3	22.1	21.8	23.5	21.9
MAÏS									
Exploitations emblavées	60,327	1	60,328	60,062	19	60,081	68,392	33	68,425
Superficie emblavée (ha)	123,298	15	123,313	77,884	148	78,032	140,937	385	141,322
Production totale (millions de tonnes)	19,962		19,962	14,896	260	15,156	7,450	227	7,677
Rendement à l'hectare emblavé (kg)	162		162	191	1,757	194	53	590	54
Rendement à l'hectare récolté (kg)	257	0	257	247	2,063	251	134	718	137
SORGHO									
Exploitations emblavées	48,363		48,363	43,878	21	43,899	34,976	35	35,011
Superficie emblavée (ha)	106,386		106,386	58,484	5,833	64,317	51,795	11,223	63,018
Production totale (millions de tonnes)	5,354		5,354	12,369	29,124	41,493	7,461	16,560	24,021
Rendement à l'hectare emblavé (kg)	47		47	211	4,993	645	144	1,476	381
Rendement à l'hectare récolté (kg)	118		118	266	5,030	795	308	1,478	678

Source : Auteurs, sur la base des données de Statistics Botswana : Rapports d'enquêtes agricoles. Gaborone: diverses années.

112. Pandamatenga, une des zones d'agriculture commerciale, occupe une position particulière. La majeure partie de la production céréalière commerciale et presque toute la production de sorgho y est réalisée (Tableau 5). Les sols (terres de coton noir) de la zone exigent l'emploi de machinerie lourde pour préparer la terre et pour les semis. Les champs sont parfois gorgés d'eau, ce qui entraîne des échecs de récoltes ou des rendements très faibles.

Tableau 5 : Superficie emblavée dans la production de céréales commerciales

Année	Total zone			Maïs			Sorgho		
	Total ha	Pandamatenga ha	%	Total ha	Pandamatenga ha	%	Total ha	Pandamatenga ha	%
2004	16,574	16,160	97.5%	615	385	62.6%	11,835	11,707	98.9%
2006	8,739	8,552	97.9%	148	95	64.2%	5,833	5,752	98.6%
2008	21,347	20,912	98.0%	176	40	22.7%	9,931	9,869	99.4%
2010	23,465	22,412	95.5%	139	10	7.2%	15,525	15,468	99.6%
2011	26,974	26,608	98.6%	325	38	11.7%	6,489	6,489	100.0%
2012	18,999	17,488	92.0%	386	93	24.1%	11,223	11,120	99.1%

Source de données : Statistics Botswana, Rapports d'enquêtes agricoles, diverses années.

113. Les quelque 50 exploitants agricoles en activité dans la zone de Pandamatenga sont pour la plupart d'origine zimbabwéenne ou sud-africaine.²³ La terre est louée pour 50 années renouvelables, mais les contrats de sous-location entre exploitants agricoles sont apparemment fréquents. Ainsi, le nombre d'exploitations et la superficie des terres disponibles (total des terres en jachère et cultivées) fluctuent considérablement.

Tableau 6 : Superficies emblavées dans la zone de Pandamatenga

Année	Nbre de terres exploitées	Superficie totale des terres (ha)	Superficie emblavée (ha)	Superficie récoltée (ha)
2012	47	18,957	17,487	17,493
2011	51	28,738	26,653	26,121
2010	42	18,108	15,736	15,570
2008	18	24,388	21,202	16,272
2006	18	8,741	8,633	8,533

Source des données : Statistics Botswana, Enquêtes agricoles, diverses années, tableau 11.1.

114. **Les exploitants agricoles traditionnels produisent principalement du maïs, du sorgho et des fèves.** Récemment, la production de sorgho a baissé dans les exploitations traditionnelles en raison de la forte demande de main-d'œuvre pour l'effarouchement des oiseaux. Les exploitants agricoles préfèrent des cultures comme le maïs, qui ne sont pas sensibles aux dégâts des oiseaux.

115. **Les exploitations appartenant à des étrangers, les grandes exploitations agricoles appartenant à de grandes entreprises ou des propriétaires agricoles absentéistes sont presque hors de propos au Botswana.** Les propriétaires vivent généralement sur leur exploitation. La majeure partie des travaux agricoles est effectuée par les citoyens du Botswana. Cependant, un nombre important et croissant de bétail trouvé dans les postes de bétail appartient à des personnes vivant dans les zones urbaines relativement aisées.²⁴

²³ Informations d'un employé du ministère de l'Agriculture.

²⁴ « Le système d'élevage de bétail est passé, lentement mais sûrement, d'un système de gestion pratique avec des éléments de transhumance à un système de poste de bétail dont les propriétaires sont en grande partie des sédentaires absentéistes, concentré autour de forages avec des droits d'eau syndiqués exclusifs ou partagés. La gestion quotidienne est confiée à des garçons gardiens de troupeaux ayant peu de connaissances et des ressources limitées pour gérer le bétail au-delà de l'abreuver. Les propriétaires absentéistes visitent les postes de bétail ou l'exploitation plusieurs fois par an pour faire le bilan et donner des instructions aux gardiens de troupeaux. » Anton van Engelen et coll. (2013) : Projet de la filière agricole au Botswana - Étude sur la filière du bœuf. FAO et ministère de l'Agriculture, Botswana. p. 8. Une note d'information préparée dans le cadre d'une étude de la Banque mondiale vers 2009, sans auteur ni date, estime à 50 % la part de l'élevage dans le secteur traditionnel appartenant à des propriétaires absentéistes.

116. **Le régime foncier est sécurisé sur les terres communales et détenues en pleine propriété.** La sécurité d'occupation est garantie par la constitution du pays. À ce jour, il n'y a pas de cas signalés de grands conflits sur les droits fonciers.

117. **Les exploitants agricoles installés sur les terres communales ne jouissent que de droits d'utilisateur. Dans d'autres zones, seules les améliorations peuvent être vendues, mais pas la terre elle-même.** Les marchés fonciers formels pour les terres communales n'existent pas. En vertu de la Loi sur les terres tribales, les utilisateurs de terres ne peuvent vendre que la mise en valeur et non la terre elle-même. Il y a, cependant, un besoin de développer un marché foncier formel dans les zones tribales pour permettre aux exploitants agricoles de s'engager dans la vente, l'achat ou la location sur la base des dispositions et règlements juridiques qui protègent les deux parties.

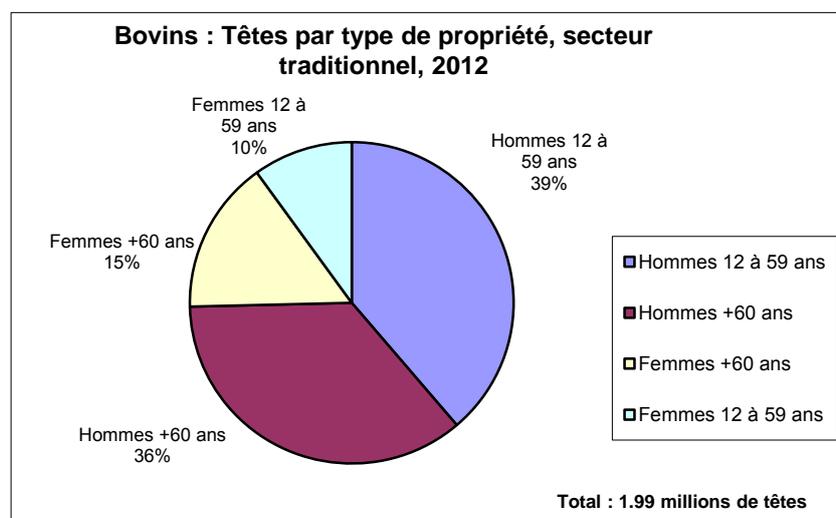
2.2.3 Égalité des sexes, âge, subsistance

118. **Tous les systèmes de production - commerciaux et traditionnels, cultures et élevage - sont dominés par les hommes.** Toutefois, les propriétaires ou détenteurs de sexe féminin représentent encore quelque 30 % des producteurs de bovins, et des pourcentages similaires se rencontrent dans d'autres sous-secteurs.²⁵

119. **La moyenne d'âge de la population rurale travaillant dans l'agriculture est relativement élevée.** Au moins 60 % des détenteurs de terres agricoles sont âgés de 50 ans et plus. En outre, les salaires dans l'agriculture sont plus faibles que dans les autres secteurs. Selon l'Enquête sur la population active de 2005-2006, les salaires agricoles ne dépassaient pas environ 25 % de la rémunération moyenne mensuelle de la plupart des autres secteurs, ou 15 % des revenus nationaux moyens mensuels (Enquête sur la population active 2005-2006, CSO, 2008). Ainsi, l'agriculture n'est pas attrayante pour les jeunes.

120. **La Figure 10 illustre l'effet combiné pour l'année 2012 : la moitié des bovins traditionnels appartient à des personnes âgées de 60 ans et plus.** Environ un quart appartient à des femmes, dont 60 % sont âgées plus de 60 ans. Beaucoup d'entre elles ont probablement hérité de leurs maris décédés. La répartition par âge est typique pour la plupart des activités agricoles dans le secteur traditionnel, sauf peut-être pour l'horticulture.

Figure 10 : Bovins : Têtes par type de propriété, secteur traditionnel, 2012



Source des données : Statistics Botswana, Rapport d'enquête agricole.

²⁵ Voir Statistics Botswana : Rapports d'enquête agricole. Diverses années.

121. **La structure par âge a des conséquences sur la dynamique du secteur :** le travail est rare, il est difficile de trouver de la main-d'œuvre pour des travaux très durs, les entreprises sont habituellement moins dynamiques, et les technologies moins innovantes lorsque les propriétaires et les acteurs sont proportionnellement trop âgés.

122. **Les données des enquêtes agricoles annuelles globales sélectionnées indiquent que moins de 15 % des exploitants agricoles dans le secteur traditionnel commercialisent leurs récoltes.** Une écrasante majorité (plus de 80 %) sont des acheteurs nets de céréales, en particulier de maïs et de sorgho (Enquête agricole 2004 ; Enquête agricole 2006 ; Enquête agricole 2009 et 2010 ; Enquête agricole 2011). Cela signifie pour la majorité des producteurs de cultures du secteur traditionnel que la production est principalement destinée à la consommation locale/des ménages et non à la vente sur le marché.

123. Le Tableau 7 ci-dessous montre le pourcentage d'exploitants agricoles qui vendent les céréales/cultures et ceux qui achètent des aliments.

Tableau 7 : Pourcentage des exploitants agricoles qui vendent et achètent des aliments/céréales

Année	Exploitants agricoles traditionnels ayant vendu des cultures vivrières	Ménages agricoles traditionnels ayant acheté des aliments/céréales
2004	5%	79%
2006	13%	96%
2009	1%	79%
2010	1%	81%
2011	13%	86%

Source : Calculs des auteurs sur la base des résultats d'enquêtes agricoles.

2.2.4 Irrigation

124. **Le Botswana a un potentiel d'irrigation très limité, principalement en raison de précipitations erratiques, et parce que les rivières ne transportent de l'eau que pendant de courtes périodes de l'année.** Les barrages actuels sont principalement à usage humain et industriel, avec une allocation très limitée pour l'irrigation. Environ 40 000 hectares sont adaptés pour l'irrigation dans l'ensemble du pays selon de récents entretiens, y compris 35 000 hectares qui pourraient être irrigués à l'aide des eaux du fleuve Zambèze. Cependant, les chiffres varient selon les sources. La disponibilité de l'eau est une contrainte plus forte que la compatibilité des sols.

125. **Environ 2 000 hectares sont actuellement irrigués, mais les données provenant de différentes sources varient considérablement.** Une récente étude de la Banque mondiale sur la comptabilité de l'eau au Botswana a tenté de réunir des données, et a conclu que 4 012 ha de terres irriguées sont alloués, dont les deux tiers sont aménagés. Seulement 2 209 hectares étaient cultivés en 2012-2013. Les données provenant d'une autre source conduisent à une estimation de seulement 942 hectares de terres irriguées cultivées.²⁶

126. L'étude Waves estime que sur 18,9 mille milliards m³ utilisés pour la production agricole, 10,2 mille milliards m³ sont prélevés dans les rivières, 7,2 des eaux souterraines et seulement 1,38 mille milliards m³ des barrages.

²⁶ Programme Waves Botswana : comptabilité économique et environnementale pour l'eau au Botswana : comptes détaillés pour 2010-2011 et 2011-2012 et tendances générales de 1993 à 2010. Octobre 2013. Voir en particulier l'Annexe 4: Résultats détaillés de l'étude sur l'irrigation.

127. Avec les projets d'utilisation de l'eau du fleuve Zambèze dans le nord du pays, 35 000 hectares de terres supplémentaires seront irrigués pour produire des céréales, des légumes et des fruits. Un accord régional avec d'autres États riverains a été conclu pour permettre au Botswana d'accéder à l'eau du fleuve Zambèze. Une plus grande utilisation de l'eau du fleuve Okavango n'est pas une option en raison de considérations environnementales, touristiques et fauniques.²⁷

128. Le coût élevé de développement des infrastructures d'irrigation (barrages, canaux de transport/tuyaux, alimentation, etc.) et la viabilité économique de l'irrigation de cultures à faible valeur constituent des défis politiques pour le développement de ce système de production. Après avoir adopté un objectif de sécurité alimentaire par opposition à l'autosuffisance alimentaire, il est dans l'intérêt à long terme du Botswana que la durabilité économique et environnementale associée à la compétitivité soit toujours prise en compte dans l'investissement agricole.

2.2.5 Commerce et autosuffisance

129. Tandis que le Botswana est autosuffisant en viande bovine et caprine, et presque autosuffisant en viande de poulet, les importations répondent à la majorité de la demande d'autres produits agricoles. Les estimations des taux d'autosuffisance sont présentées ci-dessous (Tableau 8).²⁸

Tableau 8 : Taux d'autosuffisance de produits agricoles clés au Botswana

Produit de base	Taux d'autosuffisance
Maïs	13%
Sorgho	46%
Fruits (oranges)	33%
Légumes	33%
Bœuf	100%
Viande de chèvre	100%
Viande de poulet	98%
Lait frais	5%

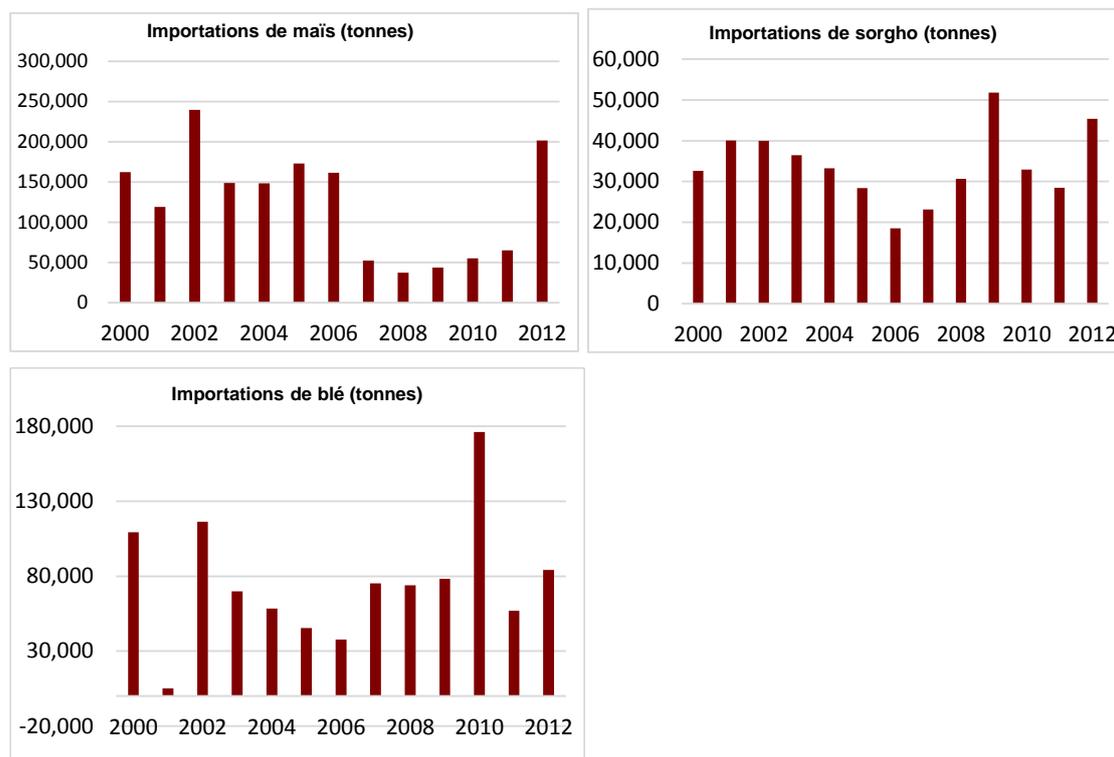
Source : Ministère de l'Agriculture : Système d'alerte précoce. 2014

130. Les statistiques des importations des principales céréales présentent des variations annuelles si fortes qu'elles peuvent signaler des problèmes inhérents aux statistiques. Les réexportations vers le Zimbabwe, en particulier, peuvent également influencer sur les quantités importées. Elles sont reproduites ci-dessous, car elles fournissent une idée approximative des quantités concernées.

²⁷ Le fleuve Okavango alimente le delta de l'Okavango, qui est un écosystème intérieur unique où les eaux s'évaporent. Le delta est célèbre pour sa faune et a été élevé au rang de site du patrimoine mondial de l'UNESCO en 2014.

²⁸ Les taux annuels fluctuent en raison des conditions météorologiques locales. Ils sont difficiles à déterminer avec exactitude parce que les statistiques d'importation présentent des variations importantes qui ne peuvent être facilement expliquées. Ici, seul l'ordre de grandeur est pertinent.

Figure 11 : Importations des principales céréales



Source des données : BURS (Botswana Unified Revenue Service)

Note : Les raisons de la faible quantité d'importations de maïs pour la période 2007-2011 dans les statistiques n'ont pu être identifiées. Ce n'était certainement pas à cause de la production nationale croissante de maïs ni de la substitution des importations.

131. **En principe, le commerce dans la zone de l'Union douanière d'Afrique australe (Afrique du Sud et Botswana, Namibie, Swaziland et Lesotho) est exonéré de droits à l'importation, indépendamment du pays d'origine.** Les droits sur les marchandises en provenance de l'extérieur de la zone SACU sont perçus au premier point d'entrée, qui est normalement l'Afrique du Sud.

132. Ainsi, le régime commercial n'inhibe pas les importations de produits alimentaires et de produits agricoles, mais compte deux exceptions notables :

- Les importations de poulet sont interdites, à quelques exceptions près (saisonniers et coupes spéciales).
- La délivrance des licences d'importation pour les produits horticoles est traitée de manière sélective afin de protéger les producteurs locaux.

133. Des restrictions supplémentaires sur les importations de produits alimentaires sont destinées à protéger les industries de transformation locales plutôt que l'agriculture. Il s'agit de :

- Le lait UHT est soumis à un droit d'importation de 40 % à partir d'un pays membre de la SACU, mais il n'y a aucun droit sur le lait cru/frais ; la taxe sur le lait UHT bénéficie seulement aux laiteries, mais pas aux éleveurs (producteurs de lait).
- Les moulins à blé bénéficient d'une interdiction de l'importation de farine de blé. Le blé n'est pas cultivé au Botswana en raison de facteurs climatiques.

2.2.6 Marchés et politiques des prix

134. **Les marchés de produits agricoles sont régis par les forces du marché, en principe, et ouverts au secteur privé. Toutefois, deux entreprises publiques, toutes deux responsables devant le ministère de l'Agriculture, opèrent dans le secteur.** La Commission de la viande du Botswana (BMC) exploite des abattoirs à Lobatse, Francistown et Maun, et bénéficie d'un monopole sur les exportations de viande de bœuf et de bétail sur pied également. Le monopole de l'exportation de BMC est en cours d'étude depuis déjà plusieurs années.

135. **La deuxième entreprise parapublique est l'Office de commercialisation agricole du Botswana (Botswana Agricultural Marketing Board – BAMB).** Ce dernier est responsable de la gestion de la réserve alimentaire stratégique, et agit en qualité d'acheteur de dernier recours pour les céréales et les fèves. Le BAMB commercialise également des intrants et des outils agricoles et a une forte présence dans les zones agricoles.

136. **La BMC et le BAMB se gardent de fausser les prix.** Le BAMB achète des produits auprès des exploitants agricoles à des prix de parité à l'importation (c'est-à-dire, ce qu'il en coûterait pour fournir des prix équivalents importés au Botswana et au dépôt en question). La BMC paie aux détenteurs de bétail des prix dérivés de prix de parité à l'exportation de bétail. Ils ne sont pas conçus pour imposer ou tirer un revenu des exploitants agricoles.

137. **La vente, l'achat et la distribution de semences, engrais, pesticides, équipements et autres intrants sont réalisés librement par le secteur privé.** Les coopératives participent également au commerce d'intrants. Les matériels vétérinaires sont également fournis par le secteur privé. Toutefois, pour les maladies stratégiques comme la fièvre aphteuse, la maladie du charbon, ou le charbon symptomatique, l'État fournit gratuitement les vaccins et la vaccination est obligatoire.

138. **Le BAMB n'entraîne pas nécessairement une éviction de l'investissement privé car la plupart des échanges de céréales se fait par son intermédiaire en raison de sa solidité financière et de son efficacité.** Outre les services vétérinaires publics, il y a des acteurs privés dans la vaccination contre la maladie et la vente de médicaments/vaccins. Cependant, comme la plupart des vaccins sont généralement fournis par l'État à des prix subventionnés par le biais des Centres de conseil pour l'élevage (*Livestock Advisory Centre – LAC*), le secteur public est l'acteur dominant dans ce domaine.

2.2.7 Productivité

139. **La productivité dans tous les secteurs de l'agriculture au Botswana est faible par rapport aux normes internationales et régionales.** Comme prévu, elle est toujours plus faible dans l'agriculture traditionnelle que dans les exploitations commerciales. Cependant, l'écart est particulièrement important au Botswana. En outre, la production est très volatile, liée aux cycles des années, bonnes et sèches, et à l'apparition de maladies (principalement animales).

140. La politique du gouvernement visant à accroître la productivité était et reste axée sur

- pour les cultures : la fourniture de services de labour, le semis en ligne subventionné et la fourniture de semences et d'engrais chimiques
- pour le bétail : des prêts pour l'achat ou la construction de l'approvisionnement en eau pour les animaux, les vaccinations, la gestion durable des grands pâturages dans les zones de pâturage communaux, et la lutte contre la maladie grâce au zonage, au contrôle et à l'entretien des cordons sanitaires et la régulation des mouvements d'animaux.

141. **La faible productivité peut être interprétée comme un défi et une opportunité pour augmenter la production** en comblant l'écart de productivité entre la réalité de l'agriculture au

Botswana et les indicateurs de productivité réalisés dans des milieux de la recherche et les pays voisins. Peut-il être comblé et quelles mesures gouvernementales pourraient y contribuer ? Le Chapitre 4 fournira des éléments de réponse ; des informations statistiques supplémentaires sur la taille de l'écart sont présentées à l'Annexe 1.

2.3 Administration du secteur agricole

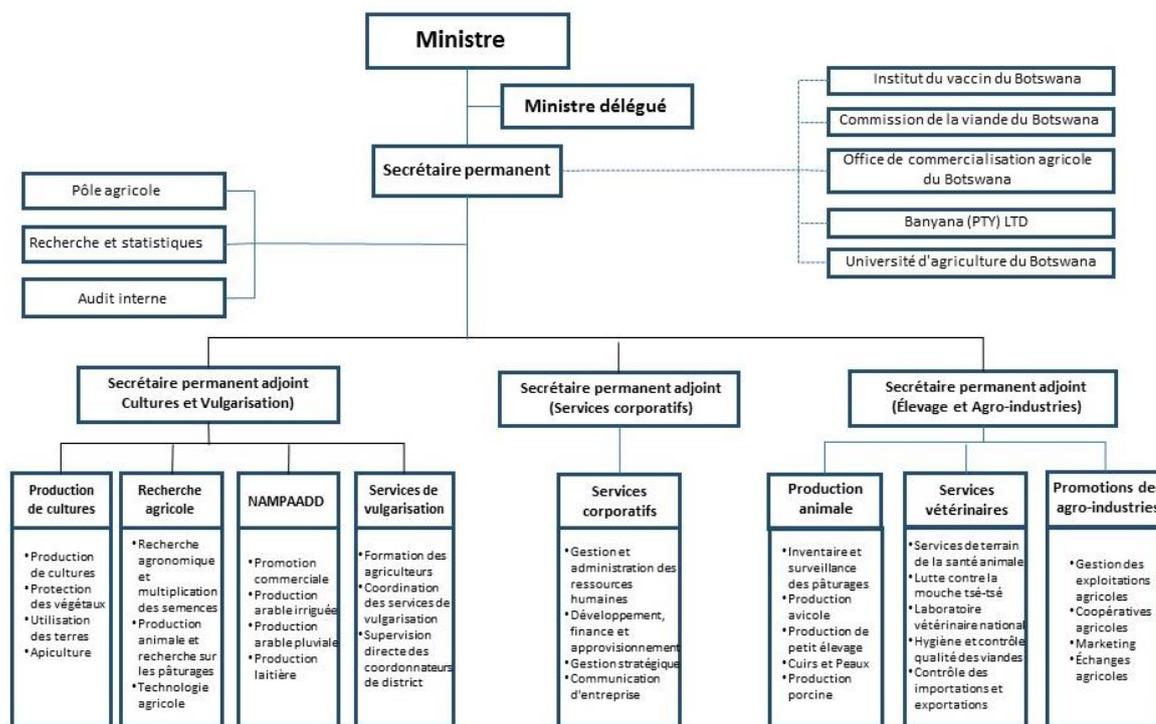
142. Ce secteur est réglementé et soutenu principalement par le ministère de l'Agriculture et ses structures locales. Certaines entités parapubliques jouent également un rôle majeur dans leurs sous-secteurs respectifs.

2.3.1 Ministère de l'Agriculture

143. Le ministère de l'Agriculture (MdA) se trouve à Gaborone et possède une représentation dans chacun des 26 districts du Botswana. La structure organisationnelle de l'administration centrale pendant la majeure partie de la période examinée est présentée dans la Figure 12.

144. Parmi les trois secrétaires permanents adjoints, l'un est chargé des cultures, un autre de l'élevage et le troisième des services techniques, d'appui et corporatifs. Après les secrétaires permanents adjoints viennent les départements techniques, dirigés chacun par un directeur. Les principaux changements intervenus au cours de la dernière décennie comprennent la scission de l'ancien Département de la santé animale et de la production en deux départements distincts. Le Département de la coordination des services de vulgarisation existait depuis plusieurs années, mais a été récemment dissous ; le personnel et les fonctions ont été redistribués aux départements de la production de cultures et des services techniques.

Figure 12 : Structure organisationnelle du Mda



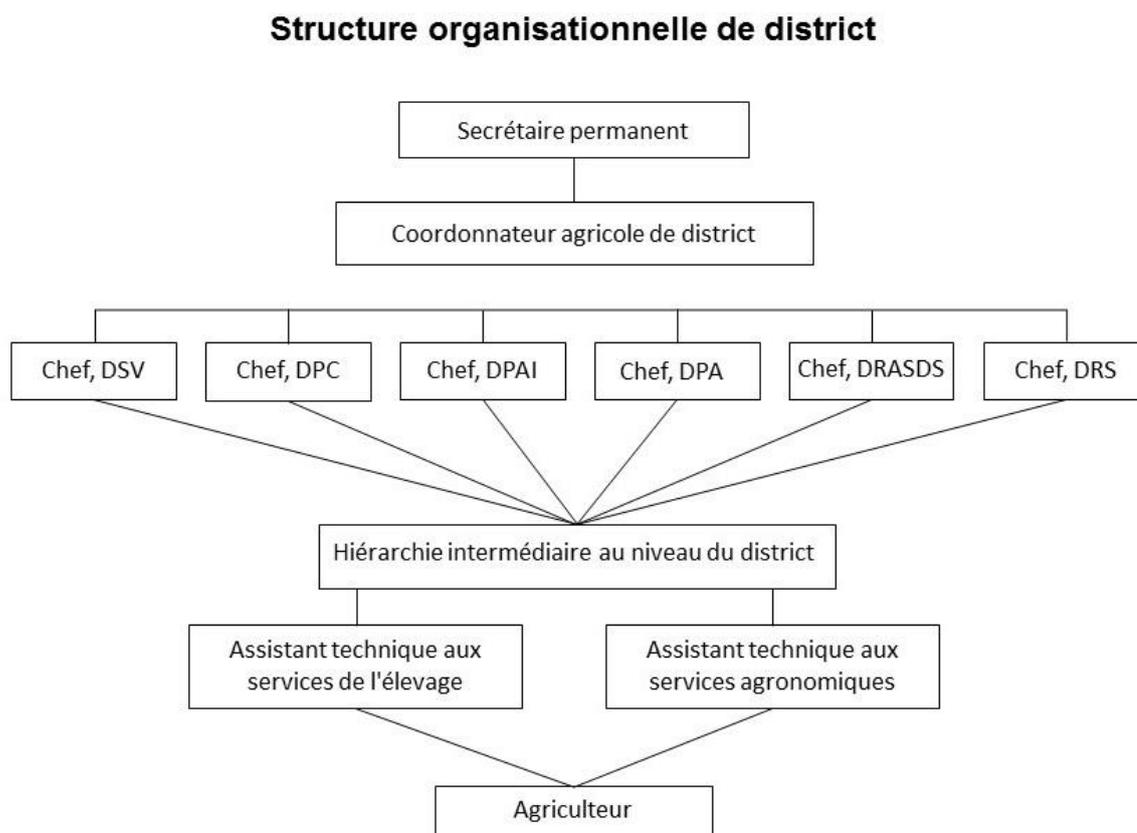
Source : Mda

145. Cet organigramme présente la structure telle qu'elle était au cours de la majeure partie de la période examinée. Les récents changements – transformation de la division Recherche et statistiques en département et dissolution du Département des services de vulgarisation – n'y apparaissent pas encore.

146. **Les bureaux de district sont situés dans les villages principaux, où se trouvent également les chefs locaux et les agents de l'État locaux (commissaires de district, personnels éducatifs, sanitaires, municipaux, etc.).** Le bureau de district est dirigé par un coordonnateur agricole de district (CAD) chargé de la supervision des départements techniques, qui représente le Mda dans différentes commissions de district, notamment les conseils, les comités de développement de districts ou conseils fonciers.

147. Les bureaux de district sont généralement représentatifs des départements du ministère au niveau de l'administration centrale.

Figure 13 : Structure organisationnelle de district du MdA



Légende :

DSV = Département des services vétérinaires

DPC = Département de la production de cultures

DPAI = Département de la promotion des agro-industries

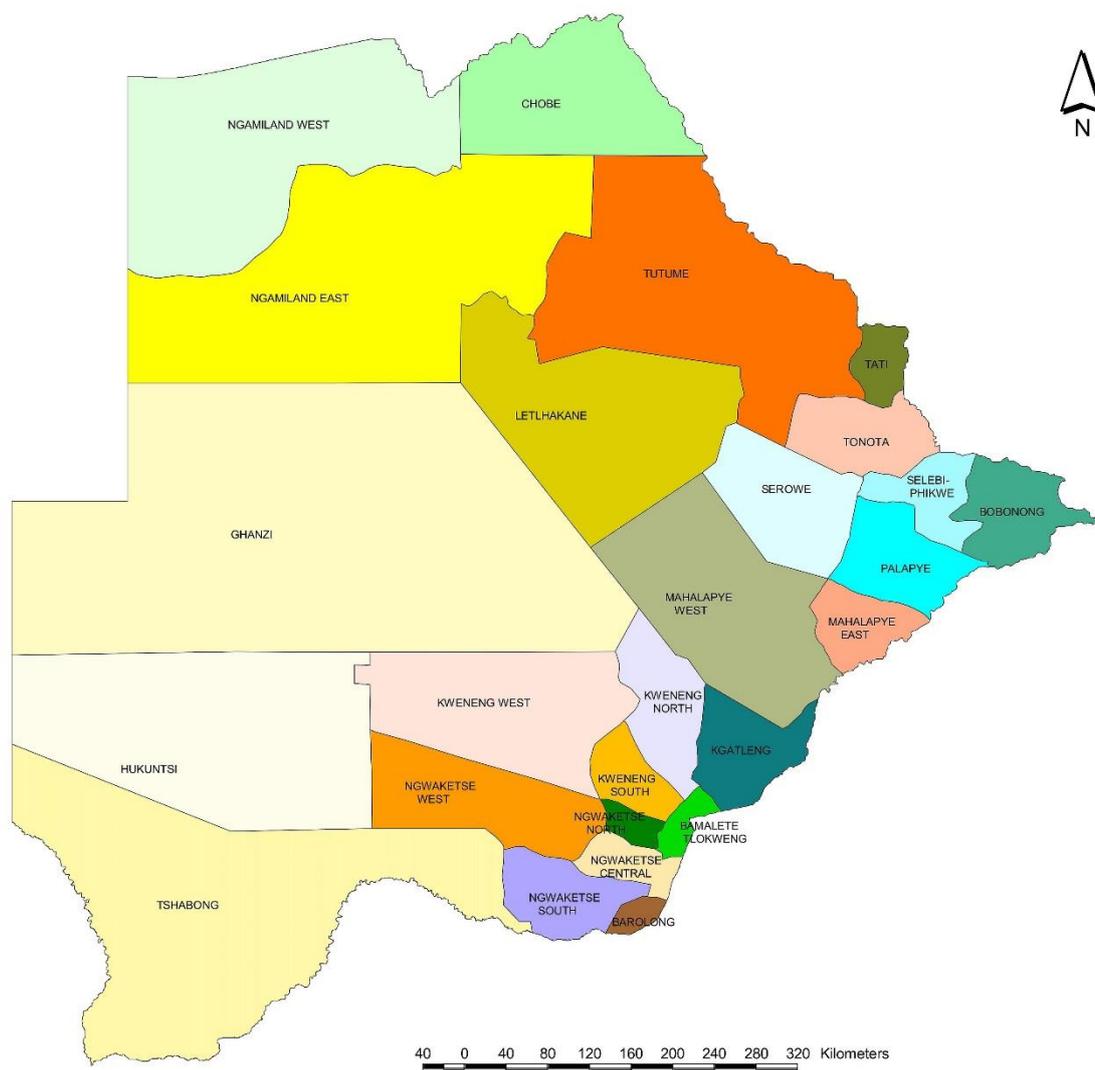
DPA = Département de la production animale

DRASDS = Division de la recherche agricole, de la statistique et du développement stratégique

DRS = Département de la recherche agricole.

148. **Les différents départements de district ne sont pas toujours situés/hébergés dans un même bâtiment, mais ils opèrent sur plusieurs sites dans un même district ou village important.** Historiquement, les bureaux de district des différents départements ont été créés de façon indépendante. À travers le ministère de l'Administration territoriale, des bâtiments de bureaux intégrés dans le district étaient destinés à regrouper des départements de ministères, y compris ceux du ministère de l'Agriculture. Il s'est révélé impossible d'abriter la plupart des départements en raison des contraintes budgétaires.

Carte 2 : Districts agricoles



Source : MdA

149. **Le Département des services vétérinaires (DSV) gère les Centres de conseil pour l'élevage (LAC) dans tous les districts.** Les LAC vendent les vaccins, les aliments et autres intrants d'élevage aux agriculteurs, à des prix subventionnés. Lorsqu'une sécheresse est déclarée officiellement, les éleveurs obtiennent aliments et suppléments alimentaires des animaux à travers les LAC. Le coût figure dans le budget de fonctionnement sous l'appellation « Achat de matériels pour revente ».

150. **Les Centres de services agricoles ont également été créés dans différentes parties du pays pour fournir aux agriculteurs des tracteurs pour la culture et la plantation.** Ces centres fournissent également les intrants agricoles aux exploitants. En général, les centres n'ont pas réussi à atteindre un grand nombre d'agriculteurs, et les contraintes budgétaires ne permettent pas l'achat de tracteurs adéquats pour permettre aux agriculteurs de semer dans les temps.

151. **Les districts sont subdivisés en zones de vulgarisation ou unités géographiques,** dans lesquelles le personnel technique des villages/zones est affecté pour rencontrer et échanger plus fréquemment avec les agriculteurs et autres parties prenantes clés. Chaque agent de vulgarisation au niveau des villages/zones couvre environ 300-400 agriculteurs. Le nombre de zones de vulgarisation dans chaque district dépend de sa taille et du nombre d'agriculteurs. Plus le district et la densité de population agricole sont importants, plus il y a de zones de vulgarisation. Toutefois, vu la rareté des

moyens de transport, l'agent de vulgarisation de village/zone n'a pas toujours la possibilité de rencontrer les agriculteurs à un rythme régulier. Au vu des moyens de transport limités, les agriculteurs expriment régulièrement leurs préoccupations sur le caractère sporadique des visites du personnel de vulgarisation sur le terrain. L'accès au téléphone mobile a légèrement facilité la communication entre les agriculteurs et le personnel de vulgarisation. Un agent de vulgarisation de zone/terrain est titulaire d'au moins un certificat en agriculture générale ou santé animale.

152. Les deux agents de vulgarisation du village (agent de vulgarisation pour l'agriculture et agent pour l'élevage) ne partagent pas leurs bureaux. Ils vivent sur des sites différents dans le même village ou la même zone de vulgarisation, dans des habitations fournies par le gouvernement à travers le ministère de l'Habitat. Ils disposent également d'un bureau dans leurs résidences respectives. Il convient de noter qu'ils ont pratiquement les mêmes clients, étant donné que presque toutes les exploitations traditionnelles sont mixtes et engagées dans l'élevage et l'agriculture.

2.3.2 Création du Mda

153. Le Mda compte environ 7 226 agents (en février 2014), dont seulement environ 1 200 (17 %) sont des professionnels et des techniciens formés dans diverses disciplines agronomiques (élevage, cultures, ingénierie agricole, sciences des sols, sciences vétérinaires, utilisation des terres, irrigation, économie agricole, vulgarisation) (Tableau 9). Le personnel d'appui représente environ 83 % de l'ensemble du ministère, qui est dominé par des travailleurs industriels. Ces derniers représentent 67 % de l'ensemble de l'institution, et comprennent les personnels qui patrouillent le long des cordons sanitaires pour lutter contre les pathologies animales (voir carte 5 ci-dessus), les chauffeurs, les coursiers, les agents d'entretien, etc. Le ratio professionnel/personnel d'appui est de 1:11.

Tableau 9: Mda par catégorie professionnelle et zone

Catégorie professionnelle	District/Zone									
	Centre	Chobe	Ghantsi	Kgalagadi	Kweneng	N/Est	N/Ouest	S/Est	Sud	Total
Admin.	93	28	19	26	34	41	33	280	76	637
Artisan	176	28	24	22	53	40	40	108	81	572
Industriel	1,530	174	121	209	407	451	515	675	727	4,809
Technicien	136	31	12	27	40	46	50	163	70	575
Professionnel	115	27	17	39	29	40	35	268	62	633
Total	2,050	289	193	323	563	618	673	1,494	1,016	7,226
% Professionnel et Technicien	6%	9%	9%	12%	5%	6%	5%	18%	6%	9%

Source : Données provenant du ministère de l'Agriculture, février 2014.

Notes :

Professionnel = titulaire d'un diplôme universitaire ; Technicien = titulaire d'un certificat ou d'un diplôme ; Industriel = patrouilles, chauffeurs, coursiers, agent d'entretien

Le siège du Mda est situé dans le district du Sud-Est.

Les chiffres comprennent le Département de la recherche agricole.

154. Le District du Centre (28 %), suivi du District du Sud-Est (21 %) et District du Sud (14 %), compte le plus grand nombre d'employés du ministère de l'Agriculture. Le District du Centre recense le plus grand cheptel (bovins et caprins) du pays.

155. Le personnel de l'administration centrale du Mda est inclus dans les chiffres du District du Sud-Est. Ce district – composé essentiellement des bureaux du siège du Mda – emploie 21 % de l'ensemble du personnel, 42 % des professionnels et 28 % de tous les personnels techniques. La proportion du personnel du siège par rapport à celui sur le terrain semble raisonnable.

156. L'effectif du personnel du Département de la recherche agricole est disponible à partir de l'année 2010. Le Département avait un effectif total de 247 personnes, dont 38 titulaires d'un doctorat ou d'une licence.

Tableau 10 : Dotation en personnel du Département de la recherche

Qualification/ type	Hommes	Femmes	Total
Doctorat	7	1	8
Maîtrise	21	9	30
Licence	45	12	57
Technicien	31	14	45
Personnel admin.	13	19	32
Autres	45	30	75
Total	162	85	247

Source : Howard K. Sigwele : Exploring Strategic Priorities for Regional Agricultural R&D Investment in Southern Africa – A country study for Botswana (Explorer les priorités stratégiques d'investissement en R&D dans l'agriculture régionale en Afrique australe - Étude pays sur le Botswana). Septembre 2010.

2.3.3 Principaux programmes d'appui

157. **Le MdA assure les fonctions habituelles de prestation de biens publics au secteur agricole.** En particulier, il fournit des vaccins, construit et entretient des cordons sanitaires et régleme les mouvements de bétail afin de combattre les maladies, et mène des recherches par le biais du Département de la recherche agricole. Le personnel décentralisé offre des conseils techniques aux agriculteurs. Le MdA construit et exploite souvent des plans d'irrigation.

158. Bien que ne relevant pas du ministère de l'Agriculture, la construction des routes et de logements pour les agents de l'État est importante pour l'agriculture.²⁹

159. **Outre des fonctions publiques ordinaires, le MdA soutient également des plans d'appui spéciaux, dont les caractéristiques sont brièvement présentées ci-dessous.** Les plans d'appui fournissent des biens privés³⁰ aux agriculteurs et consistent essentiellement dans des subventions ou la distribution et la fourniture gratuites d'intrants.

Programme intégré de soutien aux cultures arables (ISPAAD)

160. **L'ISPAAD est le plus grand programme d'appui du ministère de l'Agriculture.** Il vise à moderniser la culture et à fournir une assistance aux agriculteurs qui pratiquent des cultures de subsistance afin de réduire la pauvreté. Les technologies promues comprennent l'utilisation de semences hybrides, d'engrais, du sarclage, du semis en ligne, labour primaire et secondaire. Des subventions allant jusqu'à 100 % constituent le premier instrument.

²⁹ Le MdA a néanmoins financé la construction de certaines voies d'accès, et la composante infrastructure du projet Pandamatenga est gérée par la MdA.

³⁰ En finance publique, on distingue les biens publics des biens privés. Ci-après une brève explication de ce concept : Les biens publics sont généralement fournis par les gouvernements parce que leur utilisation par un individu A n'exclut pas une utilisation par un individu B, ou parce qu'il n'est pas possible d'exclure les personnes non disposées à payer ces produits. Par conséquent, ces individus ne peuvent être desservis par des entreprises privées à but lucratif, ou alors ce serait une perte pour le bien-être national si ceux qui ne veulent pas payer sont exclus. Les biens privés sont ceux dont la consommation par des individus est concurrentielle et où leur utilisation peut être limitée aux personnes qui payent. Ainsi, ces biens peuvent être offerts et fournis à travers des mécanismes de marché. Lorsqu'on parle de « biens », il s'agit toujours de biens et services.

161. **L'ISPAAD s'adresse aux agriculteurs traditionnels autant qu'aux agriculteurs commerciaux.** Après la révision des règles de l'ISPAAD en 2013, les agriculteurs sont désormais classés en trois catégories :

- **Agriculteurs de subsistance** : ce groupe cultive jusqu'à 16 hectares de terres arables, et représente la majorité des cultivateurs du pays. Les agriculteurs de subsistance ont droit à 100 % de subventions pour cultiver, semer en ligne et appliquer des engrais sur 5 hectares. Les semences leur sont également offertes gratuitement.
- **Agriculteurs émergents** : ce groupe plante entre 16 et 150 hectares, et a droit à 35 % d'engrais, de semences hybrides et d'herbicides couvrant jusqu'à 150 hectares, et
- **Agriculteurs commerciaux** : ces agriculteurs cultivent plus de 150 hectares et bénéficient de 30 % de subventions en semences hybrides, engrais et herbicides pour jusqu'à 500 hectares.

162. L'ISPAAD assiste également des individus et des groupes d'agriculteurs au moyen de subventions permettant d'accéder aux matériels de clôture, ainsi qu'à l'eau potable.

163. **Pour bénéficier des offres de l'ISPAAD, les agriculteurs doivent s'inscrire auprès de leur agent de vulgarisation ou de leur assistant technique chargé des cultures (voir la structure organisationnelle de district).** Il existe des lignes directrices de l'ISPAAD sur les prestataires de services (fournisseurs d'engrais et de semences, fournisseurs de traction animale, etc.) et les agriculteurs. Les prestataires de services qui ne respectent pas les lignes directrices peuvent être sanctionnés par le personnel de district ou voir leur paiement rejeté. Par exemple, ceux qui cultivent et sèment les champs des agriculteurs doivent respecter les normes de préparation des sillons, de semis en ligne, etc., énoncées dans les lignes directrices, tandis que les agriculteurs sont également censés se conformer aux pratiques culturelles recommandées telles que le sarclage, la récolte à temps, etc.

164. **En principe, le personnel de vulgarisation de district supervise le respect des lignes directrices de l'ISPAAD et présente des rapports sur la mise en œuvre du programme et les avancées vers ses objectifs.** En réalité, les objectifs du programme manquent de clarté ; le suivi n'est pas systématique.

165. **L'ISPAAD actuel possède plusieurs objectifs stratégiques potentiellement conflictuels.** Les programmes antérieurs étaient caractérisés par l'adoption de technologies peu sophistiquées et une forte dépendance des financements publics. En dépit du soutien financier continu du gouvernement, la productivité agricole faible et quasi stagnante du Botswana est restée un défi stratégique et économique majeur, et ce depuis l'indépendance du pays en 1966. L'ISPAAD est une nouvelle tentative d'améliorer la productivité et de renforcer la production. Mais il permet également aux petits agriculteurs de se prémunir contre les conséquences financières liées aux risques climatiques, et il est parfois considéré comme un instrument de réduction de la pauvreté dans les zones rurales.

Programme de gestion du bétail et de développement de l'infrastructure (LIMID)

166. **Le LIMID est un autre grand projet du ministère de l'Agriculture mis en œuvre par le Département de la production animale (DPA).** Ses objectifs sont les suivants :

- Promouvoir la sécurité alimentaire par l'amélioration de la productivité de l'élevage bovin, le petit élevage et les volailles Tswana ;
- Améliorer la gestion de l'élevage ;
- Améliorer l'utilisation et la conservation des ressources en pâturage ;
- Éradiquer la pauvreté et

- Fournir les infrastructures.

167. **Dans le cadre de LIMID, les agriculteurs pauvres en ressources reçoivent des subventions allant jusqu'à 90 %** pour accéder au petit élevage (chèvres et brebis) et à l'élevage de poulets (poulets Tswana), afin d'accroître leurs revenus et la sécurité alimentaire. Pour le petit élevage et la volaille jusqu'à 10 bêtes, le bénéficiaire reçoit une subvention allant jusqu'à 100 %, tandis que pour 10-20 chèvres/brebis ou poulets, la subvention est de 90 %. Le bénéficiaire paie 10 % du coût total s'il reçoit une subvention de 90 %. Comme avec l'ISPAAD, il existe des directives pour la mise en œuvre de LIMID. Les directives comprennent l'obligation pour le bénéficiaire de prendre des cours de gestion de l'élevage, de disposer d'une source d'approvisionnement en eau garantie pour les animaux, et de posséder quelques bêtes.

168. **Outre l'assistance aux agriculteurs pauvres en ressources, LIMID offre également des subventions pour la création de hameaux, de foyers et de forages et leur équipement.** Le contenu de la subvention varie selon que le bénéficiaire est seul ou membre d'un groupe/d'une communauté. Les individus ont droit à une subvention de 20 % tandis qu'un groupe de plus de 10 membres peut recevoir jusqu'à 70 % des coûts à titre de subvention pour la composante infrastructurelle de LIMID.

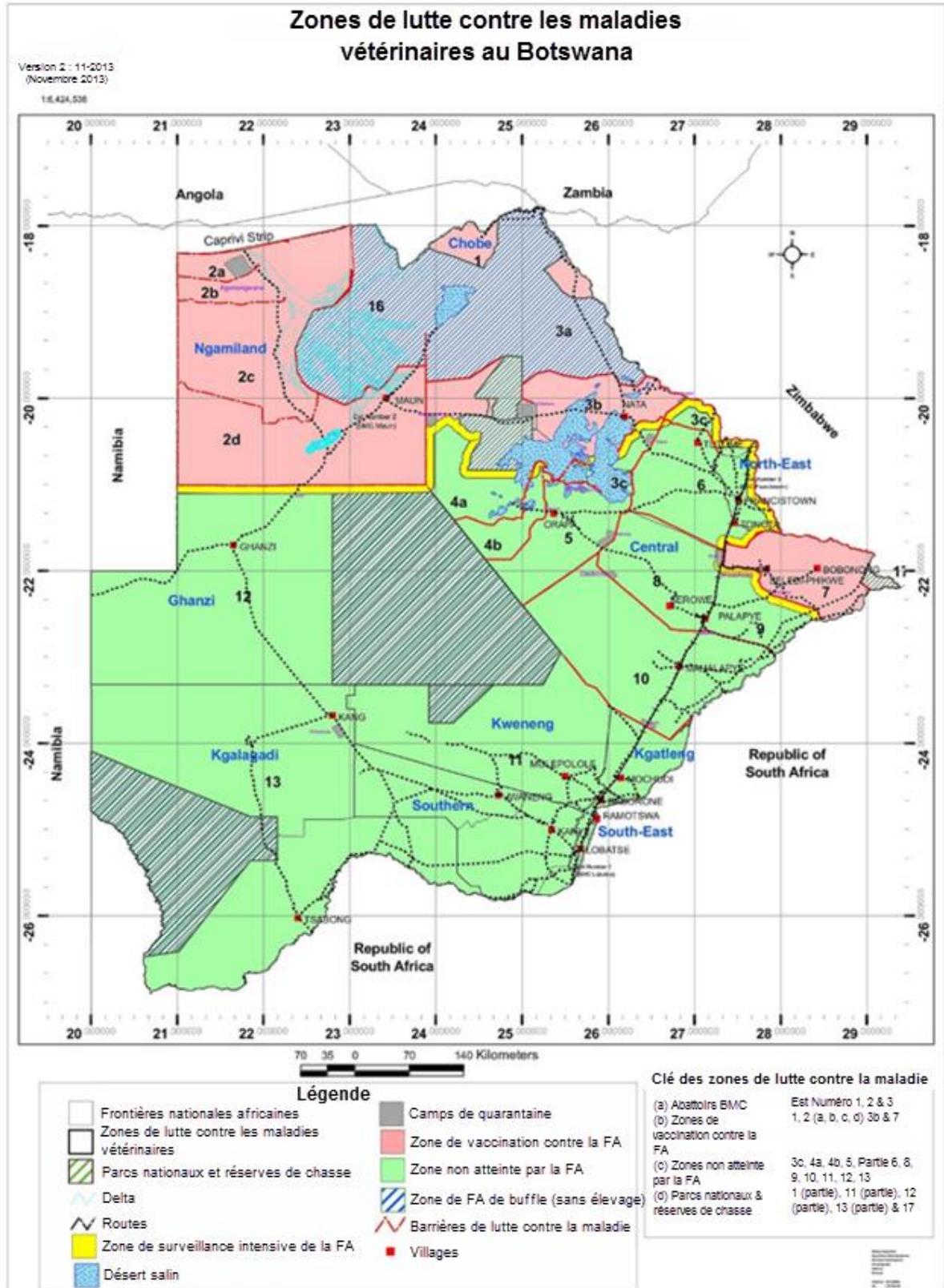
169. Pour être éligibles aux offres d'assistance LIMID, les agriculteurs soumettent leurs demandes avec tous les documents requis, y compris une carte d'identité, à l'agent de vulgarisation de leur zone ou à l'assistant technique pour l'élevage (voir la structure organisationnelle de district). Après approbation par le personnel du ministère, les bénéficiaires sont censés se conformer aux exigences/directives du programme. Le personnel de district à travers le personnel de vulgarisation de la zone suit la mise en œuvre de LIMID.

Projet de lutte contre la fièvre aphteuse (FA)

170. **Le ministère a divisé l'ensemble du pays en zones de lutte contre la maladie séparées par des barrières afin de prévenir l'expansion de la fièvre.** La fièvre aphteuse (FA) est généralement répandue dans les zones où les buffles peuvent facilement se mélanger aux troupeaux, notamment les bovins. Ces zones comprennent les zones 1 et 2a-2d (voir Carte 2). Cependant, des cas de FA ont été identifiés chez des chèvres et des animaux à sabots fendus. La Carte 5 présente les zones de lutte contre la FA dans le pays. La viande issue de bovins dans les zones qui présentent un grand potentiel de FA, comme celle du nord qui abrite les buffles, n'est pas éligible pour le marché européen, le plus grand marché d'exportation de la viande de bœuf du pays depuis 1977.

171. **Au cours des dernières années, il y a eu des épidémies périodiques de FA dans le nord-est, nord-ouest et l'est du pays** (voir les zones 2a- 2d, 6 et 7 sur la carte de la lutte contre la maladie). Dans les zones où sévit la FA, les troupeaux sont vaccinés contre la maladie. En 2010, dans la Zone 6, la FA a été déclarée et les troupeaux ont été soit détruits soit exportés vivants au Zimbabwe ; le gouvernement avait décidé de dédommager les agriculteurs de cette région. Un projet de lutte contre la FA avait donc été lancé dans la région pour dédommager les agriculteurs.

Carte 3 : Zones de lutte contre les maladies vétérinaires au Botswana



172. **Ce projet de lutte contre la FA représente 93 % du budget de développement total du Département des services vétérinaires et 27 % du budget d'investissement total du ministère (PND 10, 2009).** Les fonds provenant du projet de lutte contre la FA ont permis de dédommager les agriculteurs à travers l'achat de bétail pour repeupler la zone, ou d'offrir des compensations en espèces. En outre, les fonds du projet ont été également utilisés pour établir des cordons sanitaires supplémentaires dans la Zone 6 (voir carte) afin de combattre la maladie.

173. **Les éleveurs bénéficient du projet de repeuplement FA en travaillant avec des assistants techniques en élevage et autres du Département des services vétérinaires.** Un registre d'agriculteurs à dédommager est tenu par le personnel du DSV, et la région est régulièrement suivie par le personnel de la santé vétérinaire pour prévenir de nouveaux cas. Par exemple, lorsque des bovins dans la Zone 6 ont été abattus ou exportés dans le cadre de la lutte contre la FA en 2010, il avait été remarqué que les chèvres présentaient des symptômes de la maladie. Des chèvres avaient été abattues et leurs propriétaires dédommagés.

2.3.4 Entités parapubliques

174. Quatre entités parapubliques (entreprises publiques) existent depuis longtemps et continuent de fournir des services dans des zones d'activité commerciale.³¹

175. La **Commission de la viande du Botswana (BMC)** est chargée de l'achat, l'abattage, la commercialisation et l'exportation des bovins et produits d'élevage.³² En particulier, la BMC achète des bovins auprès des éleveurs qu'elle fait abattre pour le marché local et extérieur, dont l'UE, l'Afrique du Sud et la Norvège. La Commission jouit d'un monopole d'exportation sur le bœuf. La BMC exploite aujourd'hui trois abattoirs, un à Lobatse, le siège, un autre à Francistown dans le nord, et le troisième à Maun, dans le nord-ouest du pays. Deux de ces sites sont accrédités pour l'exportation de bœuf dans l'UE. L'accréditation avait été suspendue entre 2011 et 2012 en raison du défaut d'un système de suivi du bétail ; depuis, ces exportations ont repris (2013/2014). La BMC achète et revend des produits d'élevage sur la base des prix de parité à l'exportation.

176. L'**Institut du vaccin du Botswana (Botswana Vaccine Institute – BVI)** met au point, commercialise et exporte plusieurs vaccins à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Ces vaccins couvrent des maladies telles que la fièvre aphteuse, l'anthrax, la pleuropneumonie bovine contagieuse, la maladie du charbon, etc. Le BVI est opérationnel seulement à son siège à Gaborone. Les éleveurs achètent des vaccins par le biais des Centres de conseil pour l'élevage (LAC) qui sont gérés par le Département des services vétérinaires. Les LAC sont installés dans plusieurs parties du pays. Les vaccins produits par le BVI sont exportés.

177. L'**Office de commercialisation agricole du Botswana (BAMB)** achète et revend des produits agricoles, des semences et des engrais. Les produits agricoles comprennent le maïs, le sorgho, le niébé, le tournesol, le coton, les arachides. Le BAMB possède plusieurs entrepôts/centres dans le pays, où les agriculteurs peuvent vendre et acheter des produits et des intrants agricoles. Le BAMB applique des prix de parité à l'importation pour acheter des produits agricoles auprès des agriculteurs.

³¹ L'Université d'agriculture du Botswana est fréquemment mentionnée comme la cinquième entité parapublique, mais dans la mesure où elle ne génère pas de revenus à une échelle significative, elle doit être considérée comme une institution de formation dotée d'une autonomie financière et administrative plutôt qu'une entité parapublique.

³² La BMC est en effet une coopérative appartenant à des associations d'éleveurs, mais elle a été créée par décret du parlement. Dans la pratique, elle reçoit des instructions du gouvernement.

178. **Créée en 1998, Banyana PTY (LTD) est une vaste exploitation qui appartient à l'État.** Sa mission consiste à élever du bétail de qualité, fournir des produits d'élevage aux éleveurs et des produits finis (bétail) à la BMC et aux boucheries locales.³³

179. La **BMC tourne à perte et fait régulièrement appel à des subventions et des paiements pour sa recapitalisation** au moment où les exportations de bœuf sont interdites à cause des épidémies. L'incidence du BAMB sur le budget est limitée ; le BVI ne reçoit pas de subventions du budget, mais dispose d'un marché sécurisé auprès du ministère de l'Agriculture. Banyana PTY ne figure jamais dans le budget.

180. **Les transferts de fonds publics au profit de la BMC sont importants.** Dans le cadre de la « Restructuration de la BMC », elle a reçu 231 millions BWP principalement au cours des Ex. 2005/06 et une petite partie en 2006/07 et, récemment, 47 autres millions BWP en 2013/14 pour l'abattoir de Francistown. En 2011/12 et 2012/13, la BMC a reçu des prêts du Trésor d'un montant de 360 millions BWP à des conditions souples, avec une période de grâce généreuse. Mi-2014, le gouvernement a fourni une garantie à hauteur de 300 millions BWP pour permettre à la BMC de contracter des prêts auprès des banques commerciales. Des prêts du Trésor non échus tels que présentés dans les statistiques de la Banque centrale s'élèvent à 254 millions BWP à la fin de l'année civile 2012 (Tableau 11).

Tableau 11: Prêts non échus du Trésor à la BMC

	Million de BWP					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant en fin d'exercice	1.2	0.7	240.5	192.4	-	253.6

Source des données : Banque du Botswana : Statistiques financières du Botswana, février 2014.

2.3.5 Associations d'agriculteurs

181. **Les agriculteurs ont formé plusieurs associations spécialisées pour défendre leurs intérêts.** Ces associations ont des membres dans tout le pays (voir carte des districts). Elles travaillent en étroite collaboration avec le personnel de district et le personnel de vulgarisation de terrain/zone pour contribuer à la conception, au suivi, à l'examen des programmes et des questions commerciales, suite à quoi des informations sont soumises à travers les départements au siège du ministère. Il est important de noter que le Botswana n'a pas une association faîtière, telle qu'un syndicat ou un bureau des agriculteurs, comme c'est le cas dans les pays voisins.

³³ Voir le site Internet du ministère de l'Agriculture : www.moa.gov.bw.

3. STRUCTURE DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES

3.1 Concepts et sources de données

182. Dans cette étude, la définition des « dépenses en faveur de l'agriculture » est conforme à l'approche de l'Union africaine et du NEPAD recommandant d'évaluer les dépenses en fonction de l'objectif de Maputo, lequel stipule que 10 % des dépenses totales doivent être consacrés à ce secteur.³⁴ La définition du secteur agricole englobe les cultures végétales, l'horticulture, la production de fruits, l'élevage, la pêche et la foresterie de production. Elle est conforme à la définition établie par le système de classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).³⁵ En sont exclues les activités d'aval, telles que la transformation des produits alimentaires ou le transport, ou encore les infrastructures générales, comme les routes, la fourniture d'énergie ou les moyens de communication. À l'occasion de l'actualisation de la Note d'orientation de 2005, l'Union africaine et l'Agence du NEPAD se sont efforcées de résoudre certains problèmes liés à la définition de la dépense agricole et à la prise en compte des activités d'aval : elles ont élargi la classification CFAP de façon à intégrer les dépenses publiques d'autres secteurs ayant une influence directe sur le développement rural et agricole (en respectant des critères précis et des pourcentages de répartition).

Encadré 1: Que faut-il prendre en compte pour respecter l'engagement de la Déclaration de Maputo?

Extrait de la Déclaration de Maputo de 2003 :

« [Les chefs d'État] s'engagent à : METTRE EN ŒUVRE de toute urgence le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), ainsi que les projets pilotes et les plans d'action évolutifs pour le développement agricole aux niveaux national, régional et continental. À cette fin, nous convenons d'adopter des politiques rigoureuses de développement agricole et rural, et d'allouer au moins 10 % de nos budgets nationaux à leur mise en œuvre dans un délai de cinq ans ;... »

La Déclaration de Maputo de 2003 a favorisé une reprise des discussions sur ce que recouvrent des dépenses publiques en faveur du secteur agricole. En tant que point de repère continental permettant de comparer les dépenses nationales des pays, l'objectif de 10 % a permis de renouveler les efforts en vue d'améliorer les principes directeurs et méthodologiques qui président au calcul des dépenses publiques à prendre en compte pour la réalisation de l'objectif de Maputo. À cette fin, l'Union africaine et l'Agence du NEPAD ont publié une Note d'orientation en 2005, qui propose des recommandations sur la définition et les méthodes de mesure du secteur, en se basant sur la définition et les fonctions CFAP de l'agriculture.

La diversité des structures de l'administration publique et des caractéristiques du secteur agricole observée dans les pays africains indique qu'il n'existe pas de cadre méthodologique unique, adapté à chacun des cas, pour mesurer les progrès par rapport à l'objectif des 10 %. Cette diversité nécessite un cadre méthodologique assez souple et applicable à tous les pays, qui offre également une précision suffisante pour permettre des approches harmonisées dans le suivi des dépenses en tenant pleinement compte des spécificités nationales. Ces contraintes soulignent également la nécessité d'améliorer la transparence, la rigueur méthodologique et la responsabilité mutuelle en matière de dépenses publiques agricoles, de façon à permettre des comparaisons entre les pays.

Le suivi des progrès réalisés par les pays par rapport à l'objectif de Maputo a soulevé la question de savoir s'il fallait inclure les dépenses publiques du secteur non agricole (selon la définition CFAP des fonctions

³⁴ Union africaine/NEPAD : Note d'orientation sur le système de suivi de la dépense agricole dans les pays africains (*Guidance Note for Agriculture Expenditure Tracking System in African Countries*), septembre 2005.

³⁵ La CFAP, ou classification des fonctions des administrations publiques, est un système de normes internationales utilisé par le FMI et l'ONU qui permet de regrouper l'ensemble des dépenses consacrées à un objectif donné, quelles que soient les institutions ayant en charge les parts de budget concernées. Ce système garantit une cohérence des analyses sur la durée ou lorsqu'elles s'appliquent à des pays différents, y compris lorsque les institutions concernées changent au fil du temps ou diffèrent dans chaque pays.

agricoles) susceptibles de favoriser le développement agricole et rural, notamment les infrastructures rurales, la santé, l'éducation et les ressources naturelles. Dans cette optique, le projet SAPAA (suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires) de la FAO a adopté l'expression « dépenses en faveur de l'agriculture », qui englobe les dépenses des secteurs non agricoles en faveur des infrastructures rurales (notamment les routes), de la santé, l'éducation et les ressources naturelles. Le projet SAPAA supervise les interventions et les dépenses effectuées dans les domaines favorables à l'agriculture, mais ne précise pas que ces dépenses doivent être prises en compte pour la réalisation de l'objectif de Maputo.

Le ministère des Finances et du Plan du Botswana a récemment présenté un calcul incluant toutes les dépenses du ministère de l'Administration territoriale qui entrent, selon lui, dans le cadre des principes de la Déclaration de Maputo. En tenant compte de cette modification, le gouvernement « a consacré en moyenne 16,41 % du budget national au développement agricole et rural conformément à la Déclaration de Maputo », selon le Secrétaire permanent.³⁶ Une déclaration similaire avait été faite en 2014 à l'Assemblée nationale. Le budget du ministère de l'Administration territoriale couvre, entre autres, les dépenses réalisées pour l'entretien des écoles, des centres de santé et des routes rurales, mais également les frais de fonctionnement des conseils locaux, le ramassage des ordures et tout autre service lié à la gestion des centres urbains et des villages. Il est important de noter que ce rapport ne prend en compte que les dépenses agricoles directes relevant strictement de la définition CFAP lorsqu'il examine le montant des dépenses par rapport à l'objectif de Maputo. Il exclut de ce fait l'ensemble des dépenses engagées par les collectivités locales.

S'agissant des éléments à retenir dans l'optique de l'objectif de Maputo, l'UA et l'Agence du NEPAD ont actualisé la Note d'orientation de 2005 afin d'y inclure des recommandations plus précises sur la définition des dépenses publiques agricoles, ainsi que sur le calcul des dépenses de secteurs non agricoles à retenir aussi en raison de leur impact sur le développement rural et agricole. Cette prochaine note d'orientation répond à certaines difficultés méthodologiques en élargissant la définition CFAP de l'agriculture ; elle conseille également d'appliquer des pourcentages de répartition aux dépenses publiques en faveur des infrastructures rurales, de santé, éducation et ressources naturelles, en se basant sur les données disponibles, des critères de ventilation et des principes de transparence. Par ailleurs, cette note offre des clarifications méthodologiques sur la prise en compte des dépenses des collectivités locales en faveur des zones rurales, sans inclure l'ensemble des dépenses des collectivités locales, quelles que soient leurs retombées directes (et partielles) sur le développement agricole et rural.

183. L'accent est mis sur les dépenses réelles plutôt que prévues, cependant les différences présentent un intérêt lorsqu'elles sont conséquentes et systématiques. Le système de gestion des finances publiques (GFP) du Botswana fournit des données fiables sur les dépenses réelles, selon une répartition très détaillée. Ces données sont rapportées de manière aussi détaillée que la documentation budgétaire sur laquelle le parlement s'appuie pour approuver le budget annuel.

184. Un système de paiement et de comptabilité en ligne baptisé « GABS » est en service depuis l'Ex. 2004/05 et facilite la recherche de données par les ministères sur leurs propres dépenses et budgets. Les données relatives aux années antérieures sont disponibles en version imprimée. Les données portent sur les paiements.

185. Pour cette étude, des données ont été collectées pour la période commençant avec l'Ex. 1999/2000. Les données sur les dépenses réelles sont disponibles jusqu'à l'exercice 2012/13. Pour les deux années suivantes, des prévisions approuvées (Ex. 2013/14) et des prévisions proposées (Ex. 2014/15) ont été utilisées. Occupant certains emplacements particuliers, les chiffres pour l'Ex. 2013/14 concernent les dépenses réelles prévisionnelles, ce qui est précisé de façon explicite.³⁷

³⁶ Lettre du Secrétaire permanent du ministère des Finances et du Plan, datée du 18 février 2015.

³⁷ Des données provisoires mais complètes sur les dépenses du ministère de l'Agriculture ont été mises à disposition à la fin de cette étude, cependant les données réelles pour l'ensemble du gouvernement n'étaient pas prêtes avant la fin du rapport. Les dépenses réelles de l'Ex. 2013/14 n'ont de ce fait été utilisées que pour certains tableaux détaillés, notamment lorsque la différence entre les dépenses prévues et réelles était conséquente.

186. **Le système GFP fournit des données sur les dépenses par institution et par département.** Les dépenses sont attribuées à l'unité responsable des allocations budgétaires, généralement un département ministériel.

187. **Aucun système de classification territoriale n'est utilisé pour la plupart des dépenses des ministères de tutelle.** Lorsque les responsabilités ne sont pas décentralisées, les allocations et les dépenses sont présentées comme des dépenses réalisées au niveau central. La structure régionale des dépenses ne peut apparaître que lorsque les financements sont alloués aux conseils de district. L'administration agricole n'étant pas décentralisée, elle n'apparaît par conséquent qu'au niveau central.

188. **Comme de nombreux autres pays africains, le Botswana utilise un système de budgétisation double.** Il existe ainsi un budget de fonctionnement et un budget de développement, préparés selon des procédures différentes.³⁸ Le budget de fonctionnement est présenté de façon détaillée, selon une classification économique précise, utilisant souvent la désignation « postes budgétaires ». Le budget de développement est structuré par projets et composantes, mais ne fournit aucun détail sur la nature des dépenses.³⁹

189. **Le budget de développement ne doit pas être confondu avec un budget d'investissement.** Même s'il comprend toutes les grandes dépenses en capital, il englobe également de nombreuses dépenses courantes, pour des articles non durables par exemple, ou qui ne concernent pas directement la construction ou l'acquisition de biens durables. Dans le cas de l'agriculture, tous les plans de soutien et les dépenses relatives aux interventions d'urgence en cas d'épidémie animale (y compris les indemnités versées aux éleveurs en cas d'abattage des animaux) figurent dans le budget de développement. Ce dernier n'inclut pas en principe les dépenses de personnel (sauf les consultants), mais intègre le paiement des indemnités journalières et des heures supplémentaires du personnel permanent.⁴⁰

190. **Les distinctions traduisent essentiellement différentes techniques de budgétisation et de prise de décision :** alors que les postes du budget de fonctionnement en règle générale apparaissent également dans le budget suivant avec des valeurs similaires, des procédures de planification et d'approbation particulières sont employées pour le budget de développement. De plus, ce dernier intègre des dépenses annuelles liées à des projets approuvés dans le cadre des plans nationaux de développement (PND).

191. **La documentation budgétaire fournit également des données sur les dépenses par fonction selon la classification CFAP.** Les tableaux respectifs présentent des estimations pour l'exercice en cours et les dépenses réelles pour les exercices précédents. Les tableaux (voir « Tableau VI » dans les documents budgétaires) sont réalisés manuellement sur des feuilles de calcul. Des tableaux de référence sont utilisés pour les présenter par fonctions ; ils excluent certains postes budgétaires relevant des principaux ministères responsables, et rajoutent des postes relevant d'autres unités qui

³⁸ La budgétisation double présente des avantages, mais les charges de fonctionnement résultant des investissements sont rarement prises en compte en totalité. Voir le rapport des dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) et l'examen des dépenses publiques de la Banque mondiale de 2009, inclus dans la bibliographie, pour une analyse détaillée de cette question.

³⁹ Dans le GABS, des distinctions sont faites en fonction des composantes d'un projet, que l'on désigne de façon à permettre de déduire si elles impliquent des dépenses de fonctionnement ou en capital. En dehors de cela, les dépenses ne sont pas détaillées par catégories économiques.

⁴⁰ Il existe une exception à cette règle depuis le début de l'année 2003 pour l'ISPAAD. Suite aux reproches adressés aux personnels de vulgarisation qui consacrent une partie de leur temps aux tâches administratives liées à l'ISPAAD au détriment de leur activité de conseil (par exemple, mesurer la superficie des champs ou aider des agriculteurs à remplir des dossiers de candidature), l'ISPAAD a entrepris de recruter des employés supplémentaires pour leur confier ces tâches.

consacrent des fonds aux fonctions pertinentes. Les règles utilisées par le MFDP pour calculer les dépenses par fonctions gouvernementales sont présentées ci-dessous dans l'Encadré 2.

Encadré 2: Classification institutionnelle contre classification fonctionnelle

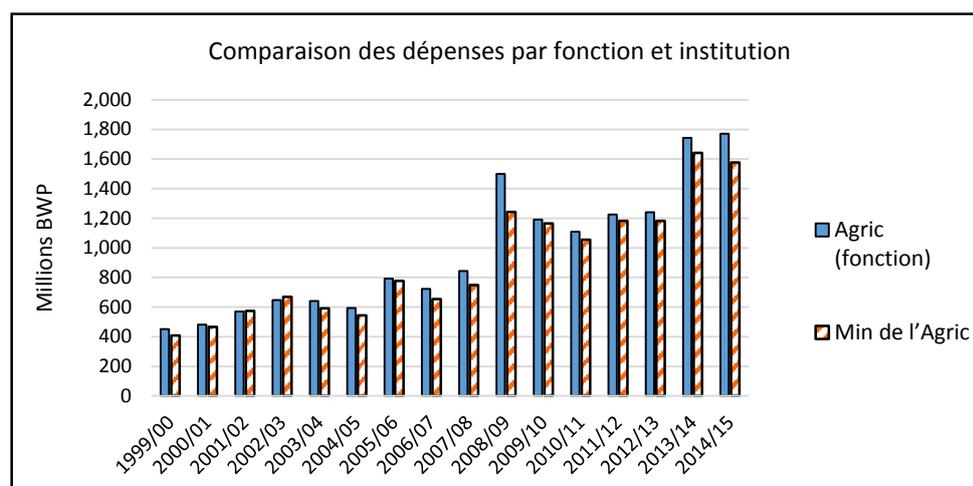
La définition de la dépense agricole dans le cadre de la classification fonctionnelle utilisée par le MFDP s'appuie sur les dépenses du ministère de l'Agriculture comme point de départ, puis procède aux ajustements suivants :

Ajoutés	Retiré	Non ajusté
Environnement : Département des forêts et des ressources en pâturages Département des Affaires environnementales Projets concernant les enquêtes et le développement de la pêche rurale, le boisement et la gestion des ressources naturelles Finance et Développement Programme de garantie du crédit agricole	Université d'agriculture du Botswana (dotation forfaitaire récurrente et projets)	Intégrés dans les dépenses du Mda mais pas dans la fonction agriculture : Discutable: Subventions à la BMC Création d'une réserve céréalière nationale Dépenses effectuées par d'autres ministères et non incluses : Prêts de trésorerie à la BMC avec des perspectives de remboursement incertaines Prêts de la CEDA aux agriculteurs en souffrance, et donc en pratique des subventions

192. **La principale attribution de fonds du ministère de l'Agriculture (Mda) exclue de la fonction « agriculture » concerne l'Université d'agriculture du Botswana** – selon la classification CFAP reprise dans les recommandations du PDDAA, il s'agit de dépenses d'éducation qui n'ont donc pas à figurer sous la rubrique « agriculture ». Les autres dépenses du ministère de l'Agriculture ont trait à la foresterie de production et à la pêche, secteurs qui relèvent du ministère de l'Environnement. Cependant, les sommes sont relativement modestes.

193. **En pratique, les dépenses du ministère de l'Agriculture, après soustraction des coûts de l'Université d'agriculture, peuvent correspondre à des « dépenses en faveur de l'agriculture », cette dernière étant définie selon les secteurs fonctionnels.** Les dépenses effectuées par le ministère de l'Agriculture sans les transferts en faveur de l'Université d'agriculture du Botswana et les projets le concernant représentent la quasi-totalité de la dépense agricole, telles qu'elles sont présentées dans le Tableau VI du budget. Les autres lignes budgétaires ajoutées aux dépenses du ministère de l'Agriculture, telles qu'affectées par le ministère des Finances et du Plan (MFDP), sont d'importance négligeable (Figure 14).

Figure 14: Comparaison des dépenses par fonction (agriculture) et institution (Mda)



Source des données : États financiers et documentation budgétaire

Notes:

Les dépenses du ministère de l'Agriculture n'intègrent pas les dotations en faveur de l'Université d'agriculture du Botswana ni le financement de ses projets.

Les dépenses présentées sont les dépenses réelles, à l'exception de celles des exercices 2013/14 (prévisions approuvées) et 2014/15 (proposition).

La catégorie « Agriculture (fonction) » ne comprend pas les dépenses liées aux « prêts PDSF/FSR ».

194. **Bien que les dépenses en faveur de la pêche et de la foresterie commerciale soient intégrées dans la « dépense agricole » selon le système de classification CFAP utilisé par le NEPAD, elles n'ont pas été ajoutées en raison de l'insignifiance des montants.** Le ministère de l'Environnement et du Tourisme est en charge des secteurs de la pêche et de la foresterie. Cependant, il n'existe aucun projet actif concernant la pêche, une activité pratiquée uniquement à petite échelle et à des fins de subsistance, sans soutien ni réglementation. La foresterie commerciale n'existe pas au Botswana pour des raisons climatiques.

195. **Il y a, en revanche, deux autres postes dans le budget du ministère de l'Agriculture (Mda) qui ne relèvent pas clairement de la catégorie « agriculture » selon le système CFAP.**

196. **En 2008/2009, le Mda, par le biais de son budget de développement, a alloué 201,2 millions BWP à la création d'une réserve céréalière stratégique.** Il s'agit de la seule année où cette dépense a eu lieu. Bien que cette dépense ait été considérée comme relevant de la fonction agricole par le ministère des Finances et du Plan (MFDP), nous avons supprimé ce montant des « dépenses du Mda ajustées » par la suite. Ce montant n'est pas considéré comme dépense en faveur de l'agriculture dans la mesure où cet investissement ne profite ni à l'agriculture ni aux agriculteurs. Étant donné le faible degré d'autosuffisance en céréales, cette réserve céréalière ne peut pas jouer un rôle régulateur pour stabiliser les prix dans les bonnes années, lorsque les prix du marché sont bas. Le but de cette réserve est d'assurer la disponibilité des céréales aux consommateurs en cas de problèmes d'approvisionnement à court terme. Les dépenses afférentes ne doivent donc pas être considérées comme des dépenses en faveur de l'agriculture.

197. **Les subventions et les apports de capitaux en faveur de la Commission de la viande du Botswana (BMC) figurent dans les tableaux des dépenses du Mda à de nombreuses reprises, parfois avec des montants assez conséquents.** La BMC, un organisme public, gère des abattoirs et détient le monopole de l'exportation de bœuf. Le monopole de la BMC est justifié par les normes d'hygiène très strictes et les exigences de traçabilité imposées par l'Union européenne pour ses importations de bœuf. Cependant, la BMC peut être périodiquement très affectée par des épidémies (essentiellement la fièvre aphteuse), qui entraînent l'interdiction des exportations vers l'Europe. Privée

de marché d'exportation, la BMC n'est pas en mesure de couvrir ses coûts et doit être maintenue à flot par des subventions et des apports de capitaux.

198. Bien que l'abattage et les premières opérations de transformation de la viande bovine ne relèvent pas de l'agriculture selon la classification fonctionnelle CFAP, nous considérons que les subventions en faveur de la BMC constituent des dépenses en faveur de l'agriculture en raison de l'importance du secteur de l'élevage au Botswana. Nous n'avons par conséquent procédé à aucun ajustement à ce sujet.

199. Les prêts et subventions accordés par les organisations multilatérales sont inscrits dans le budget et dans les rapports de dépenses.⁴¹ L'aide bilatérale ne joue pratiquement aucun rôle au Botswana, en dehors du financement occasionnel de quelques études, et le soutien des ONG à l'agriculture est très limité ; par conséquent, ces aides n'ont guère d'effet sur les dépenses de ce secteur. Les données sur l'aide bilatérale et les dépenses des ONG n'ont donc pas été recueillies, ni ajoutées.

200. Le ministère de l'Agriculture perçoit certaines recettes, qui devraient en principe être prises en considération et déduites du montant brut des dépenses. Les sommes en jeu étant cependant très faibles,⁴² il n'a pas été jugé utile de s'attarder sur les questions de perception de ces recettes ou de leur prise en compte dans le cadre de ce rapport.

201. Le gouvernement a mis en place un mécanisme de crédit baptisé CEDA (Agence de développement de l'entrepreneuriat citoyen), qui accorde des prêts aux agriculteurs à des taux d'intérêt bonifiés, mais élevés. Des conditions avantageuses ainsi que des aides sont proposées aux jeunes créateurs d'entreprises dans le secteur agricole. La CEDA fonctionne comme une banque. Depuis sa création en 2001, les prêts accordés à des exploitations agricoles s'élèvent à 575 millions BWP. Les principaux sous-secteurs concernés ont été l'horticulture (119 millions BWP, 21 % de la totalité des prêts à l'agriculture), la production de bœuf (196 millions BWP, 34 % de la totalité des prêts) et les cultures en zone aride (56 millions BWP, 10 % de la totalité des prêts). C'est en 2010/2011 que le montant des prêts annuels approuvés a été le plus élevé, atteignant 115 millions BWP en faveur de l'agriculture. Les prêts accordés au secteur agricole représentent environ 20 % du total des prêts alloués par la CEDA.

202. Les prêts eux-mêmes n'ont pas été considérés comme des dépenses publiques. Cependant, les taux de remboursement de la CEDA étaient initialement faibles, et plusieurs prêts ont dû être rééchelonnés ou annulés. Pour l'ensemble des secteurs (y compris non agricoles), la somme de 259 millions BWP a été annulée entre les Ex. 2006/07 et Ex. 2008/09, à laquelle il faut ajouter 11 millions BWP au cours des années suivantes jusqu'à l'exercice 2013/14. Au cours de la période 2006/07 à 2013/14, le montant des remboursements perçus par la CEDA a atteint 1 130 millions BWP.⁴³

203. Les montants annulés devraient, en principe, être considérés comme des subventions et intégrés dans les dépenses publiques. Malheureusement, la CEDA n'a pas été en mesure de fournir les données

⁴¹ Il y a eu, cependant, une erreur sur le prêt de la BAD en faveur du projet d'infrastructure de Pandamatenga. Il s'agissait d'une omission et non d'une faiblesse systématique ou conceptuelle du système de GFP.

⁴² Entre les Ex. 2004/05 et 2014/15, les recettes du Mda ont été inférieures à 4 % la plupart des années et n'ont atteint que 5,5 % en 2011/12, en raison de la vente de bétail au Zimbabwe. Elles représentent moins de 1 % pour l'Ex. 2012/13 et les deux budgets suivants.

⁴³ Données fournies par la CEDA en mars 2014, sur demande spéciale.

relatives aux annulations des prêts en faveur de l'agriculture. L'imprécision qui en résulte est cependant mineure et acceptable.⁴⁴

204. Les taux d'intérêt des prêts accordés par la CEDA sont bonifiés. En fonction de l'importance du prêt, la CEDA consent des taux à 5 % ou 7,5 %. La différence entre les taux consentis par la CEDA et le taux de base est prise en charge par le ministère des Finances. Ce différentiel entre, en principe, dans les dépenses publiques agricoles. Cependant, la CEDA n'a pas pu fournir de données sur l'encours des prêts accordés au secteur agricole par année. Il est donc impossible d'évaluer le montant de ces subventions.

205. L'omission du montant de ces subventions, en raison de l'impossibilité de la CEDA de fournir les données les concernant, n'est cependant qu'une omission mineure. Afin d'évaluer l'erreur possible liée à cette omission, notre équipe a fait l'hypothèse que l'ensemble des prêts accordés étaient décaissés l'année de leur approbation, et remboursés intégralement cinq ans plus tard. Par ailleurs, nous faisons l'hypothèse que tous les prêts sont assortis d'un faible taux d'intérêt de 5 %. La subvention annuelle qui en résulte se situe entre 12,6 et 22,9 millions BWP. La CEDA a fourni des données sur l'ensemble des prêts, concernant tous les secteurs et non encore remboursés, au cours des cinq dernières années. Même en faisant l'hypothèse que 40 % des prêts non remboursés concernent le secteur agricole (le pourcentage réel est sans doute inférieur), les montants sont plus modestes que ce qu'indiquent nos calculs. Par conséquent, lorsque l'on situe le montant des subventions entre 13 et 23 millions BWP, il s'agit très probablement du montant maximal atteint par les dépenses non prises en compte, liées aux subventions de la CEDA par le biais des taux d'intérêt.

206. Les prêts accordés aux exploitations agricoles par la Banque nationale de développement (National Development Bank) n'ont pas été pris en compte non plus. Seules les subventions sont considérées comme des dépenses publiques, mais ne représentent vraisemblablement pas des montants importants. Les informations disponibles ne permettent pas de décomposer les prêts de la Banque nationale de développement par secteurs.

Encadré 3: Catégories de classification des dépenses publiques

Les catégories suivantes sont utilisées dans ce rapport pour structurer les dépenses publiques et faire apparaître leurs différentes dimensions :

Catégories	Définition et emploi
Institutionnelle	Par unité de dépenses, c'est-à-dire l'unité organisationnelle au sein de l'administration publique qui gère les financements et en rend compte. En pratique, il s'agit des départements ministériels mentionnés dans les documents budgétaires et les rapports de dépenses.
Économique	Se réfère à la nature des articles achetés. Les grandes catégories sont les dépenses de fonctionnement (émoluments du personnel, biens et services, transferts et subventions) et dépenses en capital (dépenses relatives aux biens durables). Les dépenses en capital concernent aussi les éléments courants achetés et consommés en lien direct avec la construction d'équipements.
Fonctionnelle	Classification par le système CFAP de classification internationale. Se réfère au domaine de l'intervention publique et à l'objectif de la dépense, quelles que soient les institutions responsables dans le pays concerné ou la période de temps.

⁴⁴ Même si l'on fait l'hypothèse que 40 % des annulations concernent des prêts accordés au secteur agricole (le double du poids de l'agriculture dans les prêts), on parlerait de 108 millions BWP échelonnés sur plusieurs années. Il s'agit d'une somme modeste par rapport à la dépense agricole totale. Les annulations intervenues au cours des dernières années n'étaient que de faible valeur, moins de 1 % des remboursements perçus par la CEDA.

Catégories	Définition et emploi
Par sous-fonction ou service	Se réfère aux catégories qui prolongent la dimension fonctionnelle telle que définie par la CFAP et concerne le type de service fourni. On peut citer comme exemple l'irrigation, la vulgarisation, la recherche agricole, le contrôle de la santé animale, les plans de soutien ou les frais généraux. Dans de nombreux cas, on ne dispose pas directement d'une répartition par sous-fonction ; la classification par sous-fonction est par conséquent souvent obtenue à partir de la classification institutionnelle.
Budget de fonctionnement/ d'investissement	Se réfère aux techniques budgétaires. Au Botswana, le budget de fonctionnement est structuré et contrôlé par type de dépenses (classification économique) et comporte des éléments nécessaires aux activités quotidiennes des services responsables des dépenses. Les budgets de fonctionnement sont généralement établis en suivant la méthode du budget par reconduction, le budget de l'année précédente constituant le point de départ. Le budget d'investissement est structuré par projets et composantes. Les projets sont définis et approuvés dans les plans nationaux de développement. Les plafonds des dépenses totales sur la durée de vie d'un projet sont désignés sous l'appellation de « coûts totaux estimés » (plafonds CTE) ; la répartition en tranches annuelles se fait généralement en fonction de critères opérationnels.
Par sous-secteurs	Utilisée pour attribuer les dépenses aux principaux sous-secteurs : culture, élevage et horticulture. Cette classification est parfois utilisée parallèlement à une répartition par sous-fonctions lorsqu'on ne dispose pas d'informations détaillées supplémentaires. La classification par culture, élevage, recherche et frais généraux peut facilement être établie à partir de la classification institutionnelle et du regroupement des départements.
Territoriale	Cette catégorie n'est pas utilisée. Elle indique le niveau administratif des dépenses (niveau central ou local) et éventuellement la région. Toutes les dépenses en faveur de l'agriculture sont toutefois inscrites sous la ligne budgétaire du ministère. Le système GFP ne tient pas compte du lieu où se trouve le personnel, ni de celui où les dépenses sont réalisées. La décentralisation ne concerne pas les services agricoles jusqu'à présent. Les services administratifs locaux ne réalisent pas de dépenses en faveur de l'agriculture.

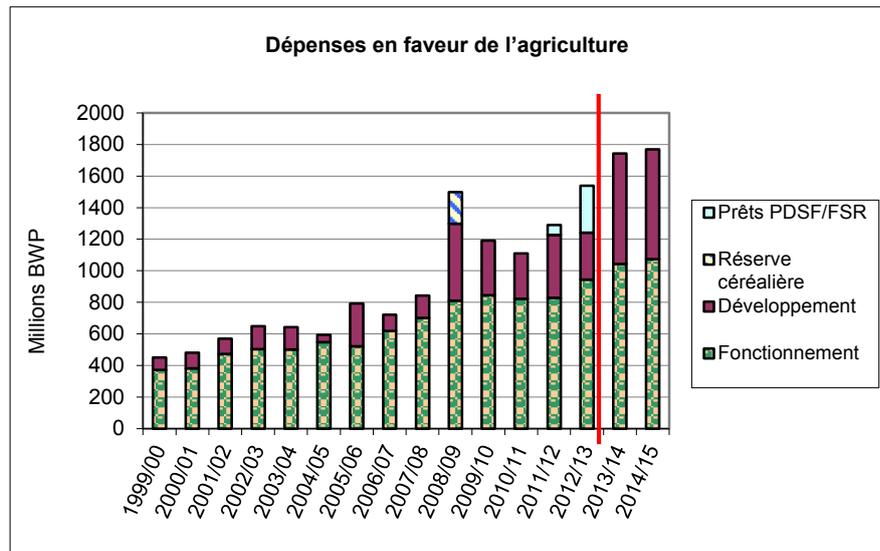
Il convient de noter que dans ce rapport, les « dépenses en faveur de l'agriculture » se réfèrent aux dépenses telles que définies par la CFAP. Les données sur les dépenses en faveur de l'agriculture proviennent de préférence du Tableau VI de la présentation budgétaire, c'est-à-dire des dépenses par fonction. Comme indiqué dans le texte, la différence entre les dépenses agricoles selon la classification fonctionnelle de la CFAP et les dépenses ajustées du MdA (après suppression des lignes budgétaires concernant l'Université d'agriculture du Botswana et la réserve céréalière stratégique déjà mentionnée) est presque identique.

3.2 Dépense agricole par rapport aux dépenses totales

207. **Moins de 4 % des dépenses publiques totales sont consacrés à l'agriculture.** Cependant, les dépenses publiques ont plus que triplé au cours des 15 dernières années lorsqu'elles sont exprimées en pulas courants (Figure 15). Depuis l'Ex. 2008/09, la part des dépenses de développement dans les dépenses totales a fortement augmenté. En 2013/14 et 2014/15, les dépenses de développement ont à nouveau pratiquement doublé par rapport à la période 2008/09 à 2012/13.

208. Au cours de l'Ex. 2011/12 et de nouveau en 2012/13, des prêts de trésorerie ont été accordés à la BMC à des conditions avantageuses et avec de longues périodes de grâce. Ils figurent sous l'appellation « prêts PDSF/FSR » dans les graphiques et les tableaux.

Figure 15: Dépenses en faveur de l'agriculture, en pulas courants.

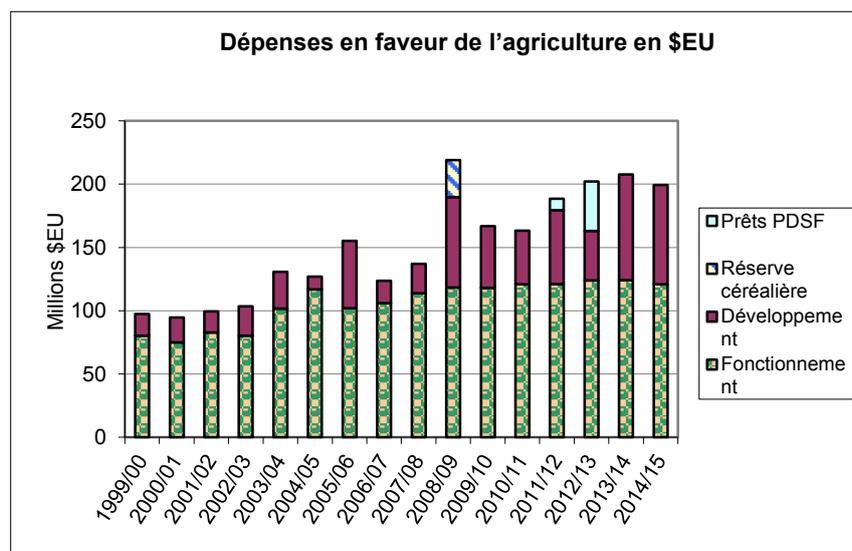


Source des données : Rapports de dépenses et documentation budgétaire, tableaux par classification fonctionnelle (Tableau VI).

Note : La catégorie PDSF (Fonds pour le service de la dette publique) et FSR (Fonds de stabilisation des recettes) concerne les prêts de trésorerie.

209. **Exprimée en dollars EU (convertis au taux de change en vigueur chaque année), la croissance est plus faible, alors que le profil reste semblable.** Le total n'a fait que doubler au cours de cette période (Figure 16). La Banque centrale a maintenu le pula botswanais à un taux de change relativement stable par rapport au rand sud-africain, étant donné que la plupart des importations proviennent d'Afrique du Sud. Le rand ayant perdu de sa valeur par rapport au dollar, la tendance se présente différemment selon que les valeurs sont exprimées en pulas ou en dollars EU. Du fait que l'euro s'est renforcé face au dollar au cours de cette période, la croissance est encore plus faible lorsque les chiffres sont exprimés en euros.

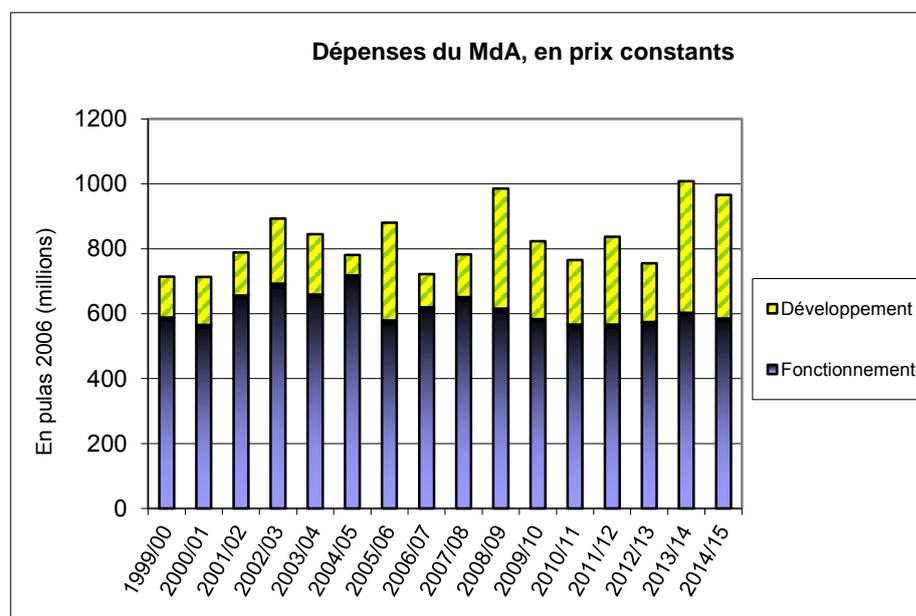
Figure 16: Dépenses en faveur de l'agriculture en dollars EU



Source des données : voir Figure 15.

210. **Le calcul de la dépense agricole en prix constants a fourni les résultats présentés dans la Figure 17.** Selon ce graphique, les dépenses de fonctionnement restent plus ou moins au même niveau tout au long de la période ; les dépenses de développement fluctuent, mais sont en augmentation depuis 2008/09.

Figure 17: Dépenses en faveur de l'agriculture, en pulas constants 2006



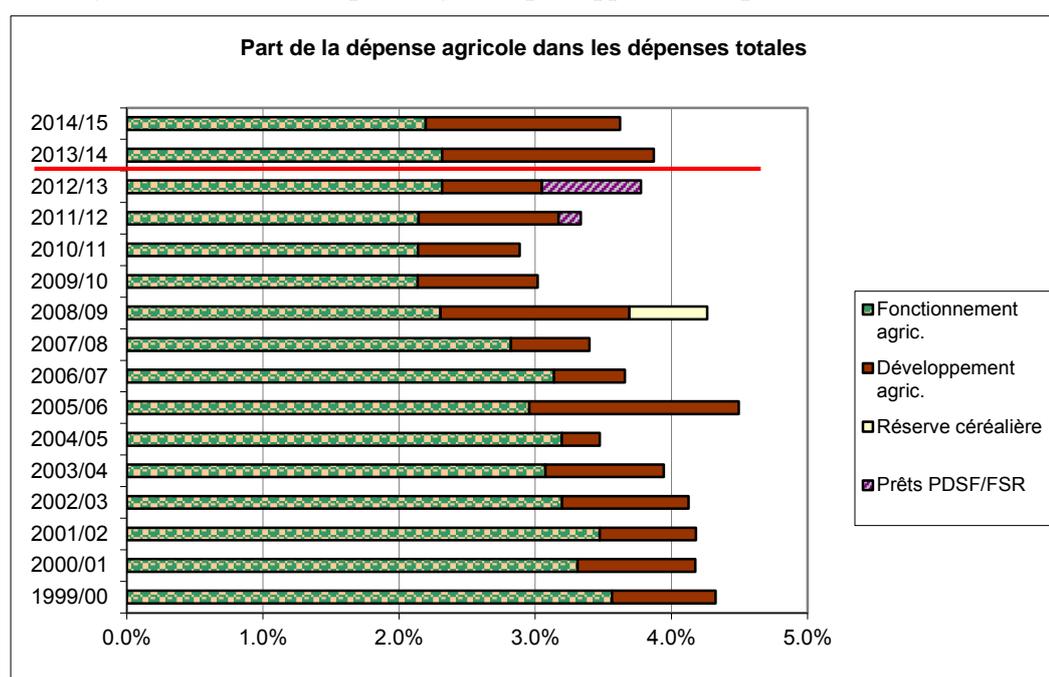
Source des données : Tableau VI de la documentation budgétaire (dépenses par fonctions), sans les dépenses concernant la réserve céréalière stratégique, ni les prêts de trésorerie à la BMC. Voir le texte pour le calcul du déflateur.

211. **Cependant, étant donné que la méthodologie utilisée pour déflater les dépenses ne permet d'obtenir que des résultats très approximatifs, il convient d'être prudent dans l'interprétation des chiffres.** L'organisme Statistics Botswana ne publie aucun déflateur à l'intention explicite des services gouvernementaux. Nous avons donc dû baser nos calculs sur un déflateur implicite calculé en utilisant le rapport des évolutions du PIB nominal (administration publique) à celles en prix constants. Aucune information concernant la façon dont les données sur le PIB ont été déflatées n'a été sollicitée. Du fait que la part des biens et services dans l'ensemble des dépenses varie en fonction des secteurs, le déflateur correct concernant les dépenses de développement peut être différent par rapport à celui des dépenses de fonctionnement, dominées par les dépenses de personnel.

212. **Malgré l'augmentation nominale, la part de la dépense agricole dans l'ensemble des dépenses demeure faible.** La dépense agricole totale se situe entre 3,0 et 3,8 % (**Error! Not a valid bookmark self-reference.**). D'autres secteurs ont cependant profité davantage de l'augmentation du volume du budget, due à la croissance rapide des recettes. Si la dépense agricole a été proche de 4 % entre les Ex. 1999/00 et 2003/04, sa part, en revanche, a diminué. Depuis l'Ex. 2004/05, la dépense agricole a dépassé les 4 % uniquement en 2005/06 et 2008/09, en raison de circonstances particulières.⁴⁵

⁴⁵ Des montants conséquents ont été consacrés à la restructuration de la Commission de la viande du Botswana (BMC) en 2005/2006, et à la création d'une réserve céréalière stratégique en 2008/09.

Figure 18 : Part de la dépense agricole par rapport aux dépenses totales



Source des données : voir Tableau 12.

Tableau 12: Dépense agricole comparée aux dépenses totales

	Agriculture				Budget total	Millions BWP		
	Fonctionnement	Développement	Réserve de céréales	Prêts PDSF/FSR		Part de l'agriculture dans le budget total	Total agriculture en millions \$EU	
1999/00	372	80			451	10 428	4,3%	97,6
2000/01	382	100			482	11 536	4,2%	94,6
2001/02	474	96			570	13 632	4,2%	99,6
2002/03	502	146			648	15 710	4,1%	103,6
2003/04	500	142			642	16 276	3,9%	130,7
2004/05	547	48			594	17 113	3,5%	127,0
2005/06	522	271			793	17 632	4,5%	155,2
2006/07	619	103			722	19 737	3,7%	123,8
2007/08	701	143			843	24 822	3,4%	137,0
2008/09	811	487	201		1 499	35 151	4,3%	219,1
2009/10	844	348			1 191	39 489	3,0%	166,8
2010/11	822	287			1 109	38 417	2,9%	163,2
2011/12	829	397		63	1 290	38 667	3,3%	188,6
2012/13	943	298		297	1 539	40 736	3,8%	202,0
2013/14	1 043	701			1 744	45 039	3,9%	207,7
2014/15	1 073	697			1 770	48 857	3,6%	199,4

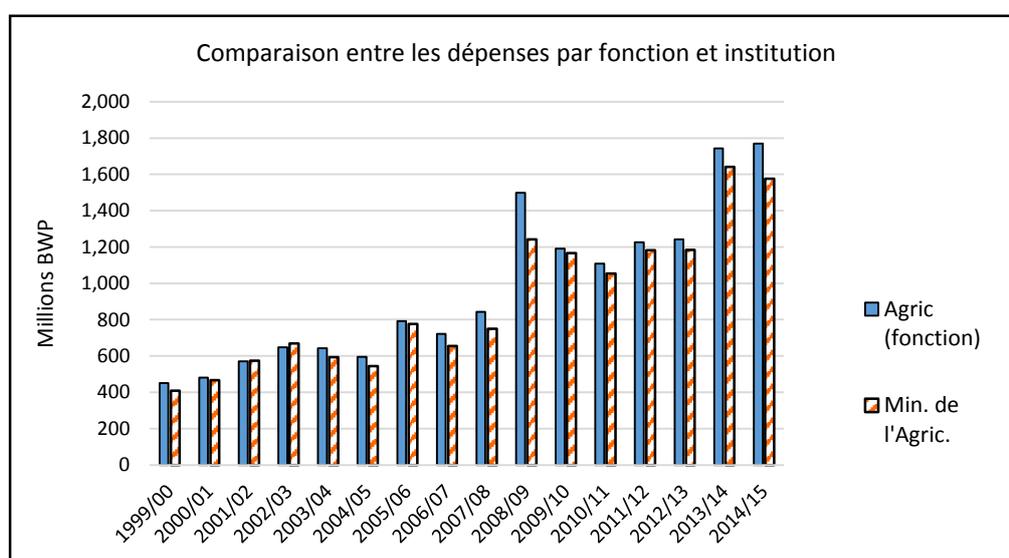
Source : Documentation budgétaire, Tableau VI, tableaux de dépenses détaillées issus des GABS et des états financiers pour différentes années.

Note : Les données se réfèrent aux dépenses réelles, sauf pour 2013/14 (estimations approuvées) et 2014/15 (estimations proposées).

3.3 Dépenses par sous-secteur

213. À partir d'ici, les analyses se fondent uniquement sur des données relatives au ministère de l'Agriculture. Les tableaux regroupant les dépenses par unité de dépenses fournissent en effet une vision considérablement plus détaillée que les tableaux fonctionnels de la documentation budgétaire. Puisque près de 95 % des dépenses en faveur de l'agriculture transitent par le ministère de l'Agriculture, les dépenses réalisées par les autres ministères non prises en compte ici ne représenteraient qu'une part congrue de ce total. Toutefois, l'analyse de cette étude continue de suivre l'approche fonctionnelle de l'agriculture. Ainsi, les dépenses inhérentes à l'Université de l'agriculture du Botswana et à la réserve stratégique de céréales sont partout exclues des données associées aux dépenses du MdA dans les graphiques et tableaux suivants.

Figure 19: Comparaison entre les dépenses par fonction (Agriculture) et institution (MdA)



Source des données : États financiers et documentation budgétaire

Notes :

Les dépenses du ministère de l'Agriculture excluent les subventions et projets de l'Université de l'agriculture du Botswana. Elles omettent également les dépenses relatives à la réserve stratégique de céréales d'un montant de 201 millions BWP en 2008/09.

La différence entre les deux séries en 2008/09 résulte probablement des dépenses afférentes à la réserve de céréales. Conformément à la définition CFAP et à la présentation du ministère des Finances, celles-ci ont vraisemblablement été incluses aux séries de l'agriculture, mais éliminées de notre présentation des séries du MdA.

Les dépenses représentées sont les dépenses réelles, excepté pour 2013/14 (estimations approuvées) et 2014-2015 (propositions).

Encadré 4: Sous-secteurs, unités de dépenses et classification institutionnelle

La dépense par sous-secteurs est tirée de la structure organique du ministère. La structure organisationnelle a changé au fil du temps, mais les responsabilités des départements permettent d'établir une correspondance relativement cohérente entre les départements et les sous-secteurs. Les changements sont survenus au cours de l'Ex. 2008/09, lorsque le Département de la santé et de la production animales a été scindé, donnant naissance au Département de la production animale et au Département des services vétérinaires. Ces départements relèvent clairement du sous-secteur de l'élevage et sont également responsables des bovins, de la volaille, des petits ruminants, du gibier d'élevage et des bovins laitiers.

Un Département pour le développement coopératif a existé jusqu'à l'Ex. 2004/05. En outre, un Département pour la coordination des services de vulgarisation a existé entre l'Ex. 2008/09 et 2011/12. Tous deux sont ici

intégrés au sous-secteur des cultures. Le Département de la production agricole et de la foresterie est responsable des céréales, des produits horticoles, de l'arboriculture fruitière et de l'apiculture.

Un Département pour la promotion économique existe depuis l'Ex. 2008/09. Au cours de l'Ex. 2013/14, le Département recherche et statistiques et de la section analyse des politiques est devenu une unité de dépenses budgétaires. Ces deux départements sont considérés comme faisant partie de la fonction services généraux et, avec l'« Administration centrale », sont regroupés sous l'intitulé « Administration centrale et autres ».

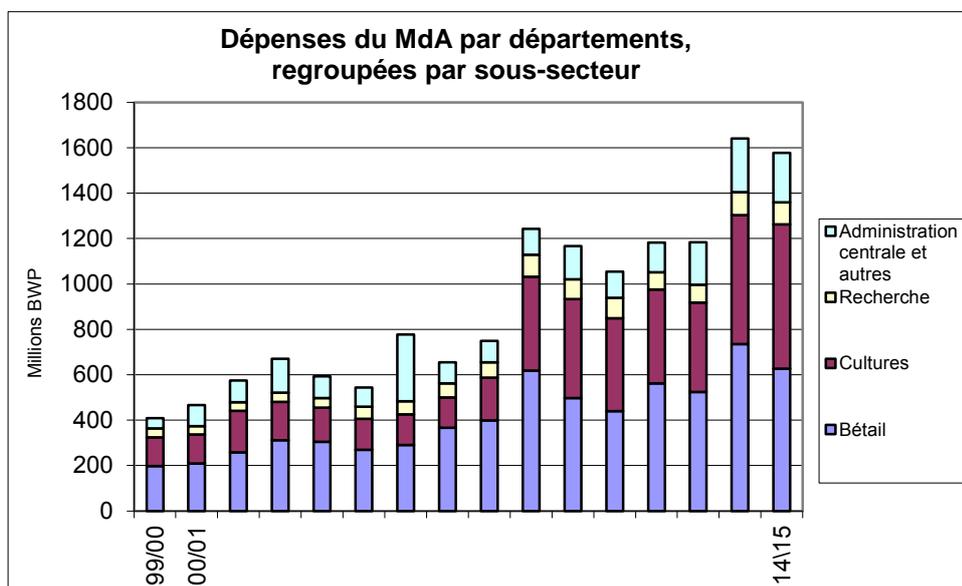
Des imprécisions demeurent néanmoins, notamment parce que le groupe des frais généraux (« Administration centrale et autres ») inclut d'importantes dépenses au bénéfice du sous-secteur du bétail. Au cours des trois Ex. allant de 2001/02 à 2003/04, une grande partie des dépenses de développement de l'Administration centrale a été consacrée à l'établissement d'un système d'identification et de traçabilité du bétail (LITS), apparent sous le projet intitulé « Informatisation du MdA ». ⁴⁶ Au cours de l'Ex. 2005/06, 230 millions BWP ont été dépensés dans le cadre de la restructuration de la BMC et apparaissent sous le projet intitulé « Services de conseil MdA » attribué à l'Administration centrale. Les dépenses de l'Administration centrale comprennent également des aides octroyées à la BMC au cours de plusieurs exercices ultérieurs.

214. La Figure 20 représente, en valeur nominale, les dépenses de fonctionnement et de développement combinées qui en résultent par sous-secteur. Des montants similaires sont alloués aux cultures et au bétail, respectivement, notamment lorsque les imprécisions mentionnées au paragraphe précédent sont prises en compte.

215. **Il est possible de distinguer trois périodes distinctes** : la première s'étend de l'Ex. 1999/2000 à 2007/08 ; elle a été marquée par une croissance initiale, puis des variations, sans qu'une tendance ne se dégage clairement au cours de la seconde moitié de la période. La seconde période court de l'Ex. 2008/09 à 2012/13, et témoigne d'une nette augmentation des dépenses. Les deux derniers exercices du graphique, Ex. 2013/14 et Ex. 2014/15, sont des années au cours desquelles les dépenses sont à nouveau sensiblement supérieures, dépassant de loin tous les niveaux historiques de dépenses enregistrés à ce jour.

⁴⁶ Le besoin d'un LITS s'explique par l'apparition de la maladie de la vache folle et des efforts ultérieurs déployés par l'UE pour identifier l'origine des bœufs et des bovins. Le LITS comprend des mécanismes et une base de données centralisés devant permettre aux agents locaux de saisir des données sur les ventes, les mouvements et l'abattage de bovins. Ce retour d'information doit être réalisé dans un délai relativement court et représente de ce fait un défi substantiel au regard des infrastructures informatiques et logistiques existantes.

Figure 20: Dépenses du MdA par sous-secteur



Source : Rapports financiers et Prévisions budgétaires.

Note : sont exclues l'Université de l'agriculture du Botswana ainsi que les dépenses consacrées à l'établissement de la réserve stratégique de céréales au cours de l'Ex. 2008/09.

Les « cultures » incluent l'horticulture.

Tableau 13: Dépenses du MdA par sous-secteur

En millier BWP

	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15
	Réelles	Réelles	Réelles	Réelles	Réelles	Approuvées	Proposées									
Bétail	197,210	208,838	258,628	311,334	304,082	289,549	290,724	366,731	399,426	617,623	497,481	439,652	561,282	523,592	735,357	626,495
EP fonctionnement	103,574	105,116	130,828	144,099	150,345	179,301	170,427	190,779	213,677	278,245	296,081	290,498	286,628	311,695	327,336	296,166
Autre fonctionnement	77,016	81,116	90,670	93,734	104,920	81,274	105,128	117,123	122,507	131,294	141,537	124,086	130,934	133,072	152,087	135,109
Développement	16,620	22,607	37,131	73,501	48,817	8,973	15,170	58,829	63,242	208,084	59,863	25,068	143,720	78,825	255,934	195,220
Cultures	127,407	128,572	182,154	169,442	150,539	135,753	135,055	133,444	188,034	413,752	435,369	408,846	414,171	393,672	568,493	636,312
EP fonctionnement	58,969	63,405	76,735	84,125	77,680	79,350	79,820	88,342	92,995	116,801	124,208	126,859	133,232	141,819	148,367	139,748
Autre fonctionnement	29,667	34,459	51,535	45,241	44,712	48,746	47,208	39,652	47,572	49,299	41,578	35,960	33,196	33,633	32,779	28,342
Développement	38,771	30,707	53,885	40,077	28,147	7,656	8,037	5,451	47,467	247,653	269,582	246,027	247,742	218,220	387,347	468,222
Recherche	38,962	36,307	38,402	40,983	43,302	54,131	57,717	61,645	67,762	96,746	88,309	90,244	76,503	78,883	100,104	97,024
EP fonctionnement	15,676	17,656	21,795	22,895	23,626	27,892	32,412	35,226	37,156	50,246	54,458	50,738	50,752	57,418	62,820	57,700
Autre fonctionnement	10,495	12,126	14,799	16,288	14,148	20,914	23,740	24,630	24,843	30,433	27,610	24,021	21,666	20,245	24,389	25,324
Développement	12,792	6,525	1,807	1,799	5,528	5,325	1,564	1,789	5,763	16,067	6,241	15,485	4,085	1,221	12,895	14,000
Administration centrale et autres	44,402	92,422	94,842	147,943	94,880	83,938	293,589	93,164	94,436	114,051	144,900	115,468	130,682	187,146	236,654	216,927
EP fonctionnement	15,563	16,453	19,871	22,681	14,943	19,120	20,738	24,047	28,712	43,119	48,693	52,176	58,818	65,114	72,353	76,035
Autre fonctionnement	13,128	18,238	26,214	31,566	19,762	28,048	25,867	33,754	35,600	48,236	48,424	56,790	67,666	96,649	103,091	108,334
Développement	15,712	57,731	48,756	93,696	60,174	36,770	246,983	35,363	30,124	22,697	47,782	6,502	4,198	25,382	61,210	32,558
Total MdA rajusté	407,981	466,139	574,025	669,703	592,803	543,371	777,095	654,984	749,658	1,242,172	1,166,058	1,054,210	1,182,637	1,183,292	1,640,608	1,576,758
EP fonctionnement	193,781	202,630	249,229	273,800	266,595	305,664	303,397	338,393	372,539	488,411	523,440	520,270	529,430	576,046	610,876	569,649
Autre fonctionnement	130,306	145,939	183,218	186,830	183,542	178,983	201,943	215,158	230,523	259,261	259,150	240,857	253,462	283,598	312,346	297,109
Développement	83,895	117,570	141,579	209,073	142,666	58,724	271,755	101,433	146,596	494,501	383,468	293,082	399,745	323,648	717,386	710,000

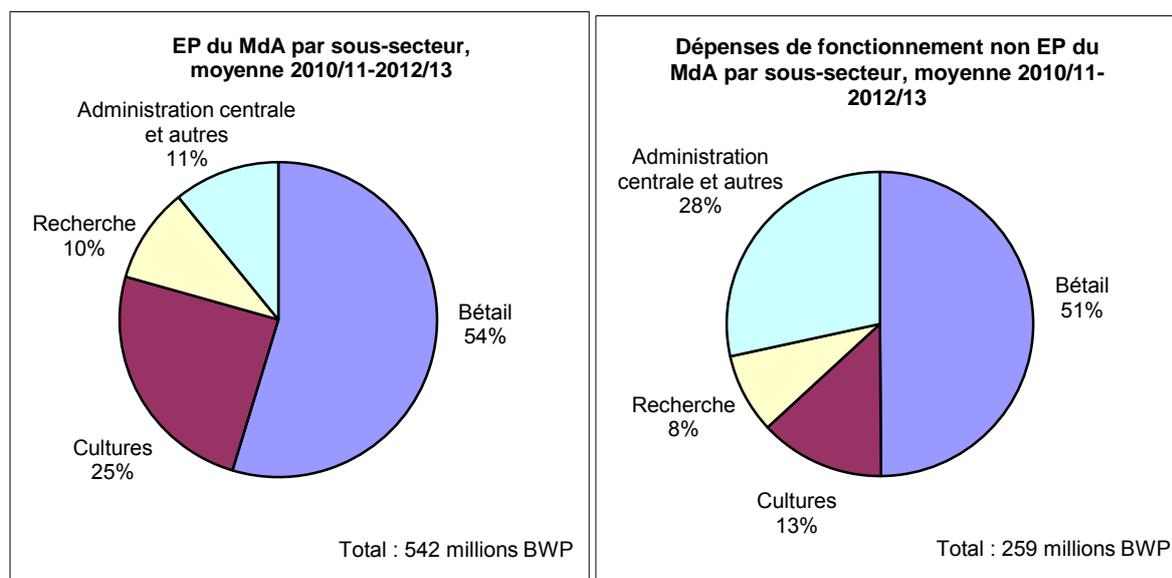
Source des données : GABS, Rapports financiers et Prévisions budgétaires.

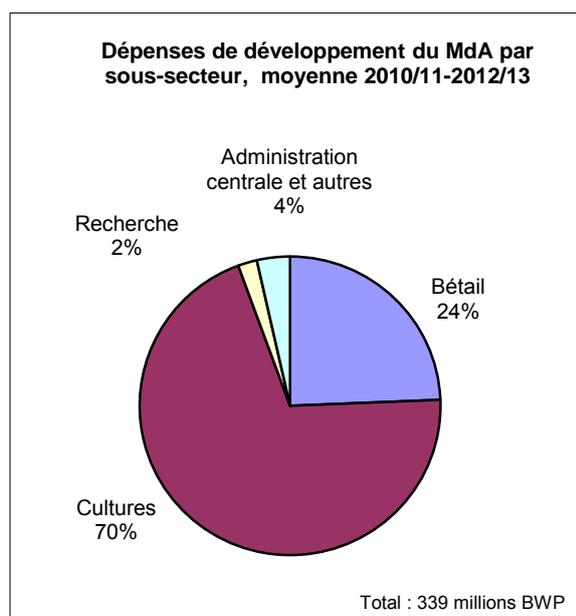
216. **Bien que le poids financier des cultures et du bétail soit équivalent dans les dépenses totales du MdA, leurs parts respectives sont relativement différentes pour divers types de dépenses (classification économique) (Figure 21).** Le bétail domine en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement liées au personnel et celles qui ne sont pas liées au personnel. Toutefois, environ 70 % des dépenses de développement sont destinées aux cultures, tandis que seuls 28 % concernent le bétail.

217. **Cette tendance est conforme aux attentes.** Les dépenses dans le secteur du bétail sont principalement composées des services vétérinaires et du contrôle ordinaire des maladies par le biais de vaccinations, de l'entretien de cordons sanitaires ainsi que l'enregistrement et le contrôle des mouvements de bétail. Tous ces éléments sont récurrents, ordinaires et coûteux. Le bétail apparaît uniquement dans le budget de développement au niveau des plans de soutien au bétail et des systèmes de contrôle d'urgence des maladies. En revanche, pour ce qui concerne les cultures, les dépenses de fonctionnement sont relativement faibles et consistent principalement dans des services de réglementation et de vulgarisation. Les investissements en matière d'irrigation pour le secteur horticole et les vastes plans de soutien des cultures apparaissent dans les dépenses de développement, car ils sont ventilés sous différents projets.

218. Il convient de noter que pour calculer ces montants, la part consacrée au LIMID du projet « Plans de soutien à l'agriculture » a été allouée au sous-secteur du bétail. Dans les documents budgétaires, l'intégralité du projet et toutes ses composantes apparaissent au niveau du Département de la production agricole et de la foresterie.

Figure 21: Dépenses par sous-secteur





219. **Les dépenses de recherche et développement et de vulgarisation sont particulièrement intéressantes** puisqu'elles se concentrent sur la modernisation, les progrès technologiques et les dépenses induites par l'apport d'innovation dans ses différents aspects, en allant des technologies de production aux orientations de marché, jusqu'aux agriculteurs. Les dépenses en faveur de la recherche peuvent aisément être évaluées car la sous-fonction « Recherche » correspond aux dépenses engagées par le Département de la recherche agricole, que le système GFP définit comme une unité de dépense.

220. Une petite correction a été apportée aux achats de semences réalisés par le Département de la recherche dans le tableau ci-dessous (Tableau 14). Ce département contractualise des agriculteurs pour produire des semences qui sont données ou vendues aux agriculteurs. Le coût est inclus dans le budget du Département de la recherche sous un code séparé, et peut donc être déduit des autres dépenses de fonctionnement du département. Cette ligne comprend des petits montants correspondant à d'autres achats réalisés, qui ont ensuite été revendus aux agriculteurs.

221. L'indicateur « Intensité de recherche » a ensuite été déterminé en rapportant les dépenses restantes du Département de la recherche à la contribution agricole à la valeur ajoutée (désignée PIB agr. dans le tableau). Les chiffres utilisés pour PIB agr. sont relativement élevés, car ils incluent le secteur du poulet, auquel la recherche ne contribue pour ainsi dire pas.

222. **L'intensité de la recherche s'est établie à environ 5 % au cours des Ex. 2004/05 et 2005/06, mais a ensuite décliné et stagne à seulement 2,4 % en 2012/13** (dépenses pour l'Ex. 2012/13 comparées à PIB agr. 2012). La baisse résulte des dépenses stagnantes en matière de recherche, même en termes nominaux, et de la croissance de la valeur ajoutée nominale dans le domaine agricole.

Tableau 14: Dépenses en recherche agricole et intensité de recherche

Ex.	Personnel	Dépenses de fonctionnement, hors matériels pour revente	Développement	Total des dépenses de recherche	PIB agr.	Intensité de recherche*	Mémo : Matériels pour revente
	BWP en milliers	BWP en milliers	BWP en milliers	BWP en milliers	BWP en millions	%	BWP en milliers
04/05	27,892	13,452	5,325	46,668	950	4.9%	7,462
05/06	32,412	15,546	1,564	49,523	928	5.3%	8,194
06/07	35,226	15,731	1,789	52,746	1,211	4.4%	8,899
07/08	37,156	22,794	5,763	65,712	1,505	4.4%	2,050
08/09	50,246	20,725	16,067	87,038	1,887	4.6%	9,708
09/10	54,458	20,144	6,241	80,843	2,071	3.9%	7,466
10/11	50,738	16,056	15,485	82,279	2,717	3.0%	7,965
11/12	50,752	16,557	4,085	71,393	2,636	2.7%	5,109
12/13	57,418	13,473	1,221	72,111	2,963	2.4%	6,772
13/14**	57,470	18,477	12,895	88,842			7,609
14/15**	57,700	19,687	12,568	89,954			5,638

Source des données : GABS (dépenses enregistrées entre 2004/05 et 2013/14), Prévisions budgétaires (propositions) pour 2014/15 ; Statistics Botswana (PIB par sous-industrie)

Notes :

L'intensité de recherche est définie comme le rapport entre les dépenses de recherche et la contribution agricole à la valeur ajoutée totale.

Les données en matière de dépenses pour l'Ex. 2013/14 se réfèrent aux dépenses réelles (plutôt qu'aux dépenses prévues, comme pour la majorité des tableaux de ce rapport).

223. Depuis l'Ex. 2010/11, le Centre de recherche national en technologie agroalimentaire (NFTRC - National Food Technology Research Centre, anciennement nommé « Services de recherche en technologie agro-alimentaire ») reçoit une subvention annuelle forfaitaire de 20,7 millions BWP inscrite au budget des dépenses de fonctionnement de l'Administration centrale du Mda. Une fusion entre le Département de recherche et le Centre de recherche est prévue. Si ce montant est ajouté aux dépenses de recherche agricole, l'intensité pour l'Ex. 2012/13 passerait de 2,4 % à 3,1 %. Toutefois, comme cela est généralement considéré, la technologie agro-alimentaire sort quelque peu du cadre de la fonction de recherche agricole.⁴⁷

224. L'Université de l'agriculture du Botswana mène également des activités de recherche agricole. La pertinence de ses recherches en matière d'agriculture pratique et la somme des fonds dépensés pour la recherche agricole n'ont pas été évaluées au cours de cette étude. C'est pourquoi elles n'apparaissent pas dans le tableau ci-dessus.

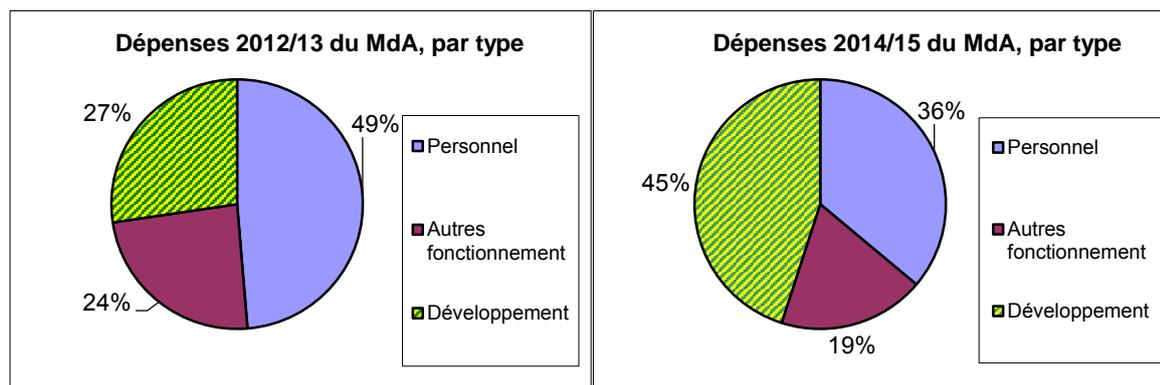
225. Les dépenses en faveur de la vulgarisation ne peuvent être évaluées. Les services de vulgarisation au Botswana sont intimement liés aux tâches de contrôle et de réglementation. Le personnel implanté au sein des zones de vulgarisation réalise toutes les fonctions qui requièrent une présence au niveau des exploitations. Les budgets et dépenses courantes de réglementation, de contrôle et de conseil ne sont donc pas isolés. Notre équipe n'a reçu aucune donnée afférente à leur nombre ni aux dépenses encourues pour le personnel affecté aux zones de vulgarisation à proximité immédiate des exploitations.

3.4 Dépenses du Mda par classification économique détaillée

226. Au cours de l'Ex. 2012/13, environ la moitié des dépenses globales du Mda était consacrée au personnel. Pour chaque exercice, la part consacrée au développement et autres charges de fonctionnement représente pour chacun environ un quart des dépenses engagées (Figure 22).

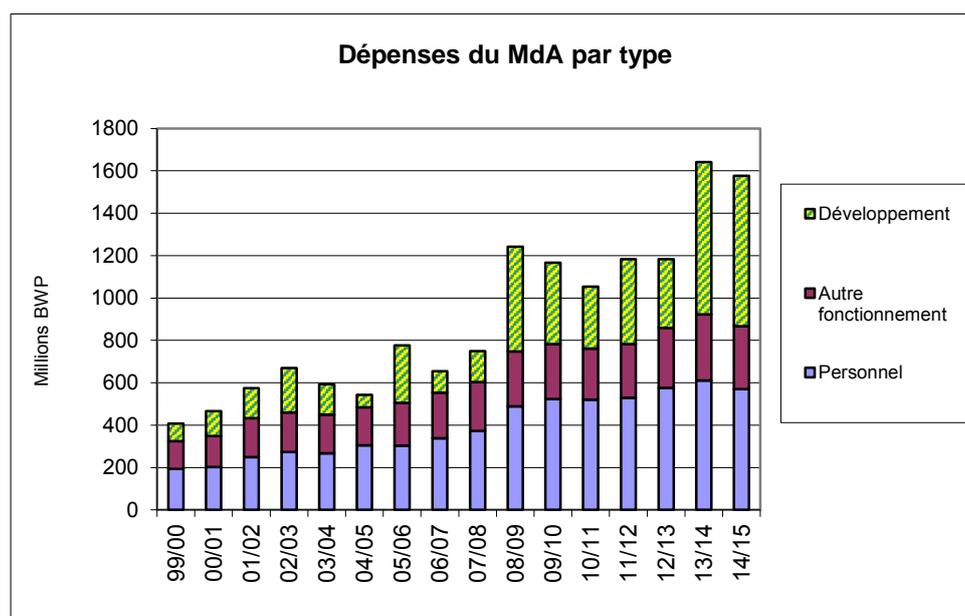
⁴⁷ Voir <http://www.naftec.org/> pour une description de leur structure et de leurs activités.

Figure 22: Dépenses du MdA par type, Ex. 2012/13 et 2014/15



227. La Figure 23 révèle les différentes composantes de la croissance des dépenses et démontre que les dépenses de développement ont particulièrement augmenté au cours des deux derniers exercices pour lesquels les données sont disponibles. Les dépenses de développement se sont établies à 731 millions BWP en 2013/14 (prévisions révisées) et devraient s'élever à 710 millions BWP en 2014/15 (proposition).

Figure 23: Dépenses du MdA par type

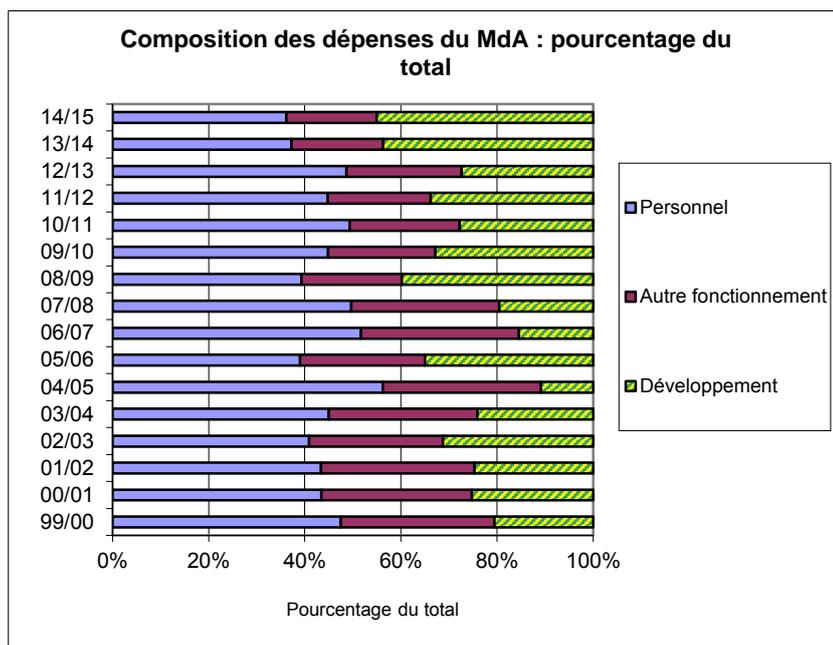


Source: Documents budgétaires et GABS

Note : 201 millions BWP sont attribués à la création de la réserve stratégique de céréales ; ce chiffre apparaît dans les rapports de dépenses sous l'intitulé Dépenses de développement du MdA et n'est pas inclus ici.

228. Les pourcentages des grandes catégories de dépenses varient au cours des exercices en fonction de l'enveloppe attribuée au budget de développement (Figure 24). La part des coûts de personnel par rapport au total des dépenses du MdA tombe à environ 35 % au cours des Ex. 2013/14 (prévisions révisées) et 2014/15 (proposition). Les facteurs à l'origine de cette croissance du budget de développement sont expliqués ci-après, mais l'augmentation rapide des dépenses dans le cadre des plans de soutien de l'agriculture en est le principal motif.

Figure 24: Composition des dépenses du MdA par type (pourcentages)



Source des données : Documents budgétaires et GABS

3.4.1 Dépenses de fonctionnement

229. **Au cours des quatre dernières années, les émoluments du personnel (salaires et autres rémunérations similaires) ont absorbé approximativement 61 % des dépenses totales de fonctionnement du MdA** (Figure 25). Les frais de déplacement et de transport ainsi que les autres dépenses de fonctionnement du département non spécifiées au sein d'autres catégories (« non compris ailleurs ») représentent 31 % du budget.

230. **La question de l'adéquation du ratio entre les émoluments du personnel (EP) et les fonds permettant d'assurer le fonctionnement reste discutable.** Le fait que l'efficacité du personnel de vulgarisation soit limitée par le manque d'accès à des moyens de transport a été mentionné à de nombreuses reprises au cours d'entretiens, et est également mentionné dans certains documents d'évaluation.⁴⁸

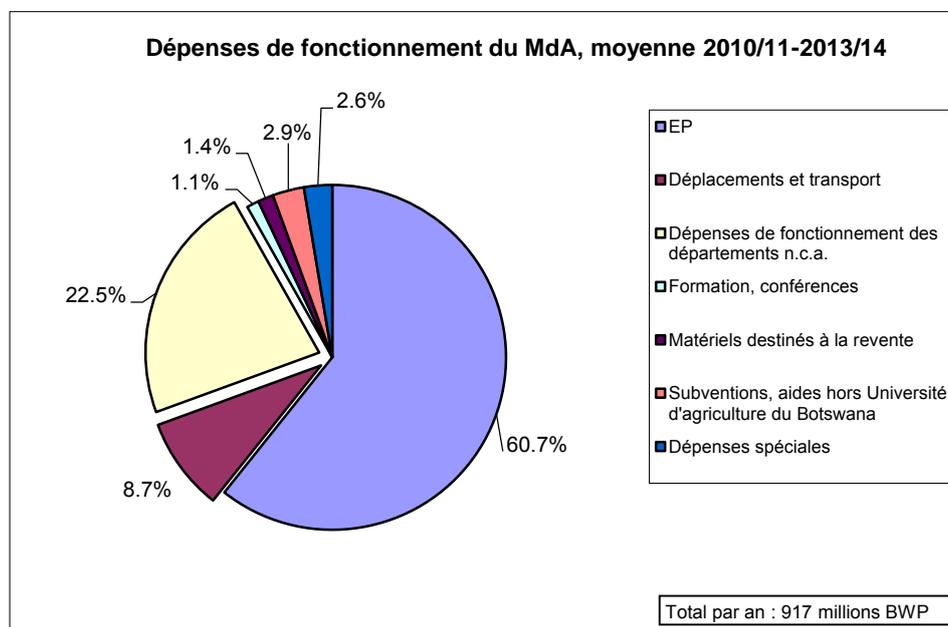
231. **Des fonds additionnels dédiés aux heures supplémentaires et aux indemnités journalières sont disponibles dans le budget de développement dans le cadre des plans de soutien à l'agriculture.** Il ne s'agit pas d'une anomalie ; cela suit la logique des projets. Les budgets des projets contiennent des dépenses additionnelles pour des objectifs précis et des échéances claires. Si l'ISPAAD, par exemple, a besoin de fonds additionnels pour couvrir des frais liés au transport et aux heures supplémentaires du personnel permanent du MdA, cette dépense courante additionnelle est incluse au budget du projet. Il convient de noter que le budget de développement ne comporte aucun salaire, ni pour le personnel permanent ou ni pour le personnel temporaire.

232. **Les autres catégories de dépenses de fonctionnement ne présentent pas de surprises particulières ou d'éléments anormaux.** La part dévolue aux matériels destinés à la revente, qui comporte habituellement des éléments que les agents de terrain vendent aux agriculteurs à des prix subventionnés, est faible. Les dépenses spéciales se référant à des éléments trop petits pour être inclus

⁴⁸ C'est dans ce cadre et dans le contexte de cette RDPA que s'est tenu en février 2014 l'Atelier des parties prenantes.

au budget de développement et qui, par nature, ne sont pas récurrents, ne comportent aucune particularité lors de l'examen des données détaillées du budget.

Figure 25: Composition des dépenses de fonctionnement du MdA par type de dépense, moyenne 2010/11 à 2013/14



Source : Documents budgétaires et GABS

Notes :

Les données recueillies pour l'Ex. 2013/14 sont des dépenses justifiées ; celles des exercices précédents sont les dépenses réelles engagées.

La subvention forfaitaire versée à l'Université de l'agriculture du Botswana n'est pas prise en compte.

233. Les dépenses de personnel par rapport au total des dépenses de fonctionnement ont légèrement augmenté au cours des dix dernières années, mais assez faiblement (Figure 26). En termes nominaux exprimés en pulas, les dépenses non EP ont progressivement augmenté, bien que modérément (Figure 27). Les dépenses consacrées à la nourriture et aux compléments alimentaires du bétail durant les années de sécheresse, gérées par le Département des services vétérinaires et distribuées par les LAC (Centres de conseil pour l'élevage), sont intégrées aux dépenses non EP. Ce poste de dépense n'apparaît que certaines années, et n'a jamais dépassé 10 millions BWP par an.

Figure 26: Composition des dépenses de fonctionnement du MdA : séries chronologiques

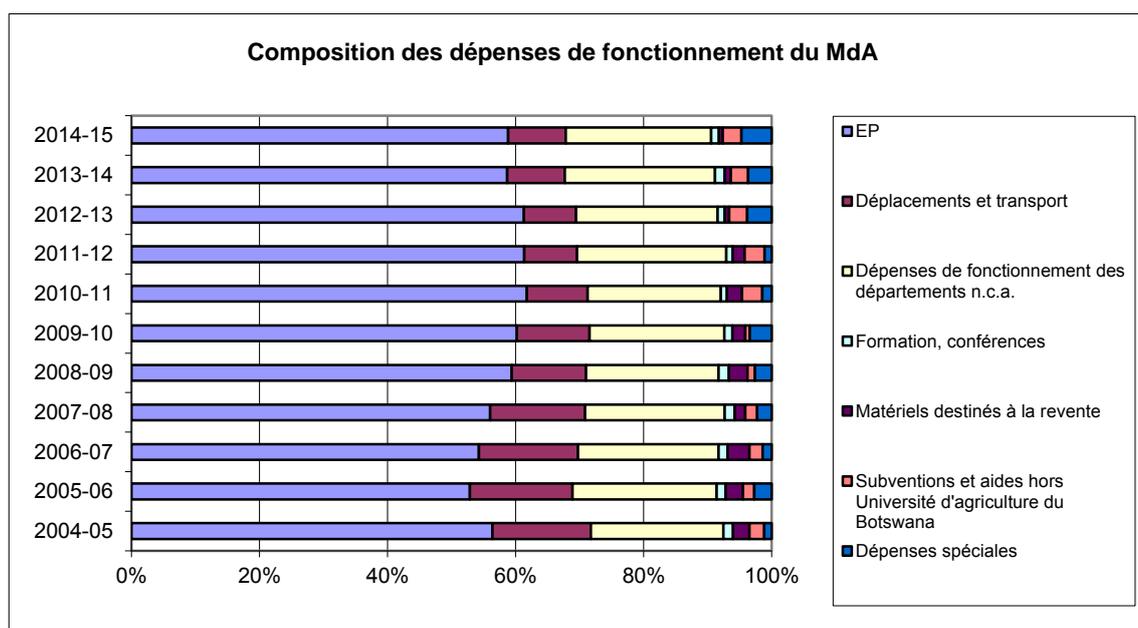
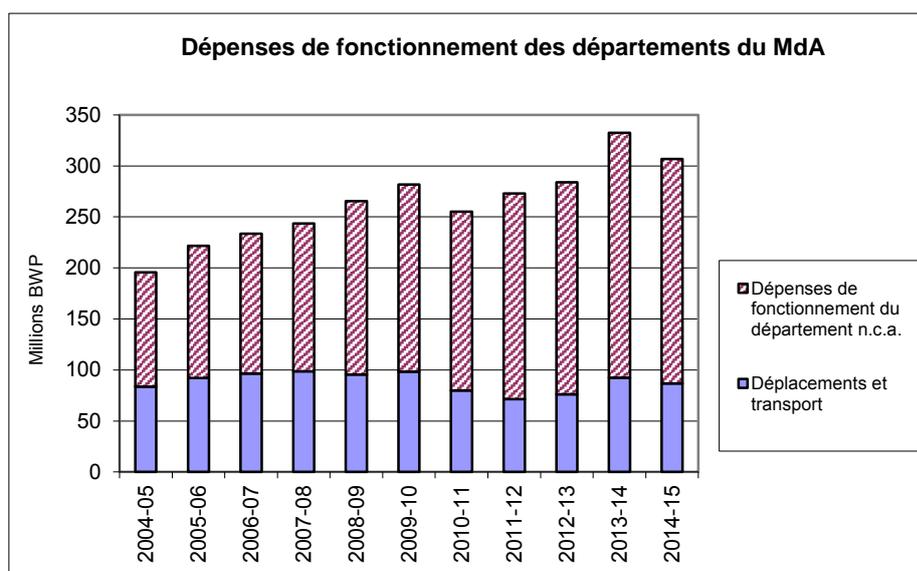


Figure 27: Dépenses du MdA relevant des dépenses de fonctionnement des départements



3.4.2 Dépenses de développement

234. Les dépenses de développement sont présentées dans un ensemble distinct de tableaux dans la documentation budgétaire annuelle, et classées par unité de dépense, projet et composante. Aucune ventilation des dépenses par classification économique détaillée n'est disponible ; il est impossible de déterminer le montant des dépenses en capital mobilisées pour chaque projet à partir des tableaux budgétaires et des informations disponibles au sein du GABS.⁴⁹

⁴⁹ Les dépenses par projet sont ventilées par composantes, mais ne tiennent pas compte d'une quelconque classification économique.

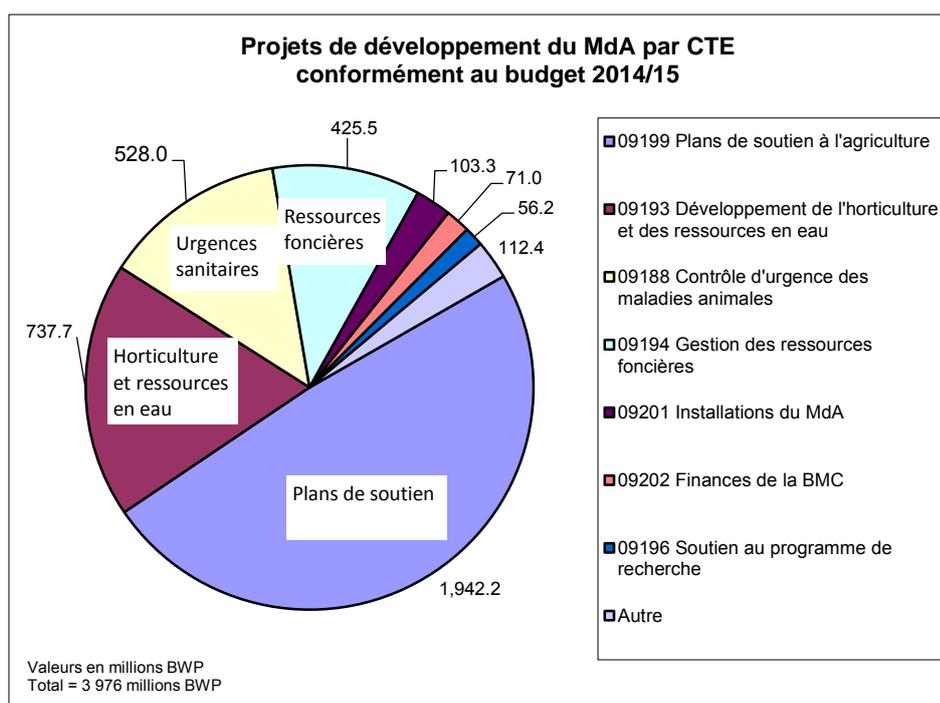
235. **Les projets sont définis dans le Plan national de développement, où chaque projet est présenté dans les grandes lignes.** Les plafonds, baptisés CTE (coût total estimé), sont définis pour chaque projet et pour toute la durée du plan ; pour le PND 10, ces valeurs couvrent la période d'avril 2009 à mars 2016. Toutefois, les valeurs initiales telles qu'elles apparaissent dans le PND 10 couvriraient essentiellement les trois à quatre premières années du plan. Les plafonds ont été ensuite actualisés en fonction des besoins. À cette fin, les documents budgétaires annuels (les « Prévisions budgétaires ») contiennent des résumés actualisés, qui sont approuvés en même temps que le budget par le parlement.

236. **Certains projets et composantes du budget de développement se réfèrent à des dépenses d'investissement classiques pour des installations destinées à la structure du Mda.** On peut y trouver des projets pour des véhicules, la construction de bureaux ou l'acquisition de matériels et logiciels informatiques. Le projet « Services de conseil Mda » permet de financer diverses études destinées à l'usage du ministère. Celles-ci ne représentent toutefois qu'une faible part des dépenses de développement. La majeure partie est consacrée à des activités spécifiques.

237. **Le projet le plus important de ces dernières années est de loin celui baptisé « Plans de soutien à l'agriculture », dont l'ISPAAD et le LIMID sont les principales composantes.** La composition du budget d'investissement par projets conformément aux CTE les plus récemment proposés (à savoir, les dépenses totales autorisées sur la période 2009/10 à 2015/16) est présentée ci-dessous (Figure 28 et Tableau 15). Les quatre grands projets sont :

- Plans de soutien : ISPAAD et LIMID
- Horticulture et ressources en eau : il s'agit principalement du Projet intégré agro-industriel du Zambèze
- Contrôle d'urgence des maladies : notamment la fièvre aphteuse, et la part importante que représente l'indemnisation des éleveurs
- Gestion des ressources foncières : exclusivement la zone agricole du Pandamatenga

Figure 28 : Projets de développement les plus importants du Mda classés par CTE, 2009/10-2015/16



Source : Prévisions budgétaires (proposition) Ex. 2014/15

Tableau 15: Projets de développement actifs du MdA et évolution des CTE

Code projet Code, titre	CTE initial	CTE révisé en millions BWP				Dépenses réelles
	2009-10	Sur base de la documentation budgétaire de l'année			2014-15 % cum.	2009/10-2012/13
		2012-13	2013-14	2014-15		
09199 Plans de soutien à l'agriculture	645.0	1,213.0	1,408.2	1,942.2	48.8%	982.0
09193 Développement de l'horticulture et des ressources en eau	85.6	85.6	137.7	737.7	67.4%	81.8
09188 Contrôle d'urgence des maladies animales	18.0	254.0	352.0	528.0	80.7%	170.9
09194 Gestion des ressources foncières	456.2	456.2	425.5	425.5	91.4%	31.9
09201 Installations du MdA	58.0	82.8	92.3	103.3	94.0%	64.9
09202 Finances de la BMC	0.0	0.0	0.0	71.0	95.8%	0.0
09196 Soutien au programme de recherche	21.1	49.2	50.5	56.2	97.2%	27.0
09195 Services de développement et de vulgarisation	25.7	25.7	34.1	34.1	98.0%	7.4
09183 Services de conseil MdA	0.6	0.6	0.6	19.6	98.5%	0.0
09181 Informatisation du MdA	11.0	11.0	11.0	14.8	98.9%	6.7
09192 Production agricole et protection des cultures	11.0	11.0	11.0	11.0	99.2%	5.8
09186 Développement de l'élevage	11.1	11.1	10.9	10.9	99.4%	4.0
09185 Mise en œuvre du NAMPAAADD	10.5	10.5	10.5	10.5	99.7%	9.4
09189 Développement de la volaille	5.7	5.7	8.8	8.8	99.9%	5.7
09184 Amélioration de la filière laitière	2.7	2.7	2.7	2.7	100.0%	2.7
09134 Programme VIH/SIDA	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0%	0.0
Total	1,362	2,219	2,556	3,976		1,400

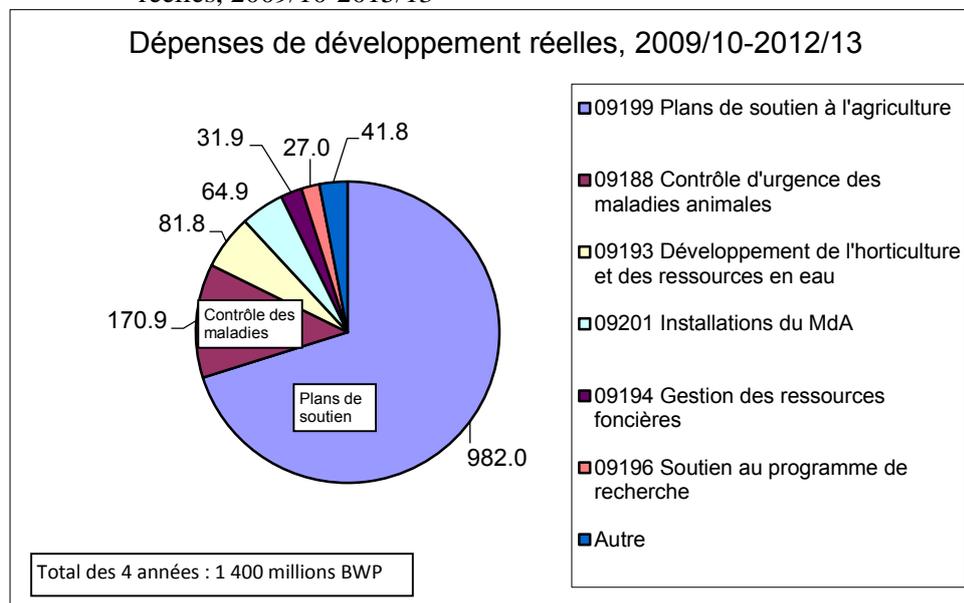
Source des données : Prévisions budgétaires et tableaux GABS

238. **En se fondant sur l'enveloppe des CTE autorisés, trois projets représentent à eux seuls 81 % de la globalité du budget de développement.** Presque la moitié des fonds de développement sont attribués au projet « Plans de soutien à l'agriculture ». Le deuxième projet le plus important en termes financiers est celui dédié au « Développement de l'horticulture et des ressources en eau », mais uniquement après que son CTE a été revu et porté de 138 millions BWP à 738 millions BWP sur la proposition budgétaire 2014/15. Cette dotation vise à couvrir les frais d'étude ainsi que les premiers investissements relatifs au Projet de développement agro-commercial intégré autour du Zambèze. Le contrôle d'urgence des maladies animales vient après, suivi de près du projet « Gestion des ressources foncières ». Ce dernier concerne la zone agricole du Pandamatenga (où l'implantation de canaux de drainage est planifiée) et la construction d'un système d'irrigation destiné à permettre l'utilisation des eaux du Zambèze.

239. **Toutefois, le poids de ces projets diffère lorsque la liste est évaluée sur la base des dépenses réelles au cours des quatre premières années du PND 10, soit d'avril 2009 à mars 2013.** Soixante-dix pour cent de toutes les dépenses de développement enregistrées sur cette période concernent des plans de soutien. Douze pour cent ont été consacrés aux mesures de contrôle d'urgence des maladies animales. Jusqu'ici, seuls 6 % des dépenses de développement ont été réellement dédiés à l'horticulture

et à l'irrigation. Le projet du Pandamatenga n'a employé que 2,3 % de son CTE au cours des quatre premières années de PND 10, le projet n'ayant toujours pas réellement débuté en mars 2013.

Figure 29: Projets de développement les plus importants du MdA en fonction des dépenses réelles, 2009/10-2015/13



240. **Ainsi, le poids important des CTE pour les projets du Pandamatenga (« Gestion des ressources foncières ») et du Zambèze (« Développement de l'horticulture et des ressources en eau ») résulte de plans et non encore de dépenses engagées.** Le Projet de développement de l'horticulture et des ressources en eau, dans lequel l'irrigation par les eaux du Zambèze joue un rôle prépondérant, a presque dépensé le CTE révisé établi pour l'Ex. 2012/13 (138 millions BWP). L'augmentation de la dotation à 738 millions BWP en 2014/15 est une provision en vue des premiers travaux de construction du système d'irrigation avec les eaux du Zambèze. Ce montant doit être dépensé à partir de l'Ex. 2014/15.

241. **Pour les trois années restantes du PND 10, soit d'avril 2013 à mars 2016, la part encore disponible s'élève à 65 % du total du CTE révisé, ce qui équivaut à une enveloppe de 860 millions BWP par an.** Contrairement aux quatre premières années du PND 10, les dépenses de développement seront dominées par les dépenses en capital pour les systèmes d'irrigation et de drainage intégrés à des infrastructures de développement dans les zones d'exploitation agricole commerciales. Tel sera du moins le cas si les dépenses envisagées pour ces projets (Zambèze intégré et Pandamatenga) sont effectivement engagées.

242. **Il est possible d'estimer le montant des dépenses en capital dans le budget de développement en se fondant sur la liste des projets présentée au Tableau 15.** Les projets impliquant des dépenses en capital élevées sont :

- Développement de l'horticulture et des ressources en eau (petits barrages et projet du Zambèze),
- Gestion des ressources foncières (développement et drainage du Pandamatenga),
- Installations du MdA (bureaux), et
- Informatisation du MdA (matériels et logiciels informatiques).

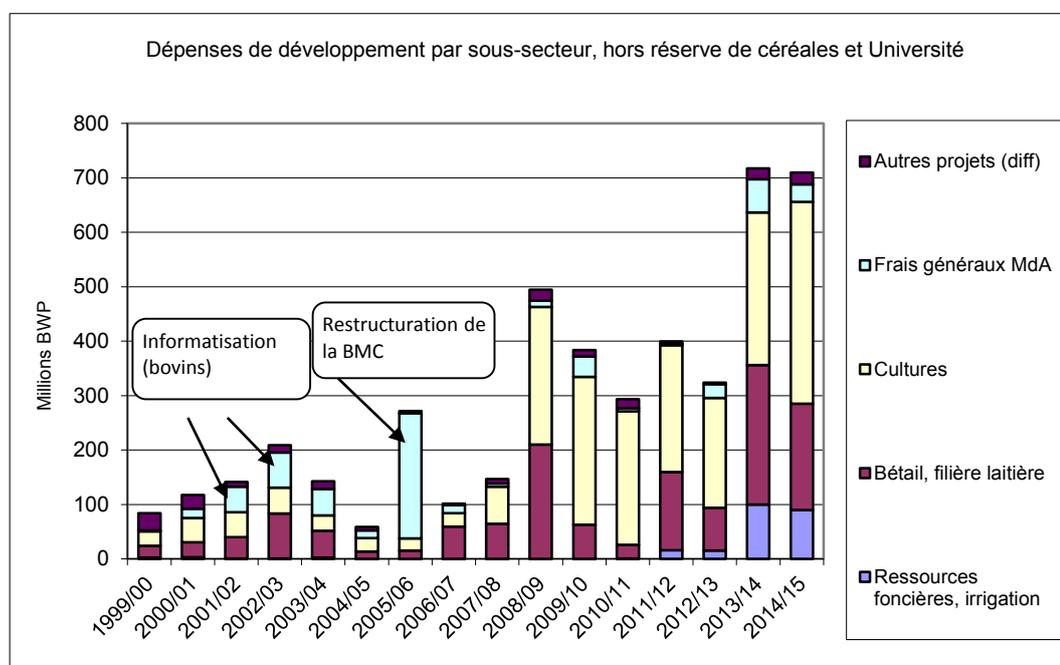
243. **Le projet « Plans de soutien à l'agriculture » implique principalement l'octroi de subventions aux biens privés dans le secteur des cultures.** Pour ce qui concerne le secteur du bétail,

au travers de la composante LIMID, le projet octroie également des subventions, mais celles-ci concernent principalement des dépenses d'investissement supportées par les éleveurs.

244. **Le projet de contrôle d'urgence des maladies animales n'est pas vraiment un projet de « développement ».** Il inclut davantage des dépenses courantes d'urgence qui sont engagées en cas d'apparition de maladies, et comprend des indemnités aux éleveurs dont les animaux sont abattus pour éviter la propagation du foyer infectieux. Les dépenses sont liées à des dépenses normales et répétées en biens publics, mais avec des différences importantes selon les exercices.

245. **Les tendances des dépenses de développement et leur structure par sous-secteur et autres catégories similaires sont présentées à la Figure 30.** Dans ce graphique, les projets sont représentés et regroupés en fonction de leurs objectifs plutôt qu'en fonction du département responsable de leur gestion. Le projet « Plans de soutien à l'agriculture » est placé dans les tableaux budgétaires en dessous du département des cultures, mais il contient une composante importante pour le programme LIMID, portant essentiellement sur le bétail. Afin de pouvoir générer ce graphique, la composante LIMID a été rattachée au bétail, tandis que les autres dépenses du projet sont pour leur part attribuées aux cultures.

Figure 30: Tendances et structure des dépenses de développement du Mda



Source : Rapports financiers et GABS : prévisions budgétaires pour 2013/14 et 2014/15.

Notes :

Les valeurs se réfèrent aux dépenses réelles, hormis pour les Ex. 2013/14 et 2014/15, pour lesquels ont été utilisés, respectivement, les prévisions budgétaires révisées et le budget proposé.

Il a été supposé que la part du LIMID dans les Plans de soutien à l'agriculture pour l'Ex. 2014/15 serait équivalente à celle pour l'Ex. 2012/13, lorsque 18,6 % des fonds du projet avaient été attribués au programme LIMID de soutien au bétail.

Pour des raisons de cohérence, le nouveau projet « Finance de la BMC » a été laissé dans les frais généraux du Mda. Le soutien financier de la BMC avait auparavant été classé ainsi, sans pour autant avoir toujours été isolé des dépenses de projets de l'Administration centrale du Mda.

246. **Quelques observations** sur la Figure 30 :

- Jusqu'en 2006/07, les dépenses de développement en matière de cultures étaient faibles, voire très faibles, comparées aux dépenses engagées pour le bétail. Cette tendance a drastiquement changé depuis 2008/09. Au cours de cet exercice, les dépenses pour le bétail ont été

exceptionnellement élevées en raison des mesures de contrôle engagées pour enrayer l'épisode de fièvre aphteuse, et ont depuis diminué.

- b) Les dépenses globales de développement ont augmenté de manière significative en 2008/09, notamment en raison de dépenses réalisées dans le secteur des cultures. La mise en œuvre du plan de soutien ISPAAD en est le principal motif.
- c) Les dépenses vont à nouveau bondir en 2013/14 et 2014/15. Même si les valeurs utilisées pour ces deux années reposent sur des dépenses programmées et non engagées, rien n'indique que ce montant plus élevé ne sera pas dépensé comme prévu pour l'Ex. 2013/14.
- d) Les dépenses consacrées aux ressources foncières et irrigation deviennent importantes à compter de l'Ex. 2013/14. Cette dépense est principalement rattachée à la zone du Pandamatenga, dédiée principalement à la production agricole.

3.5 Prévisibilité et pertinence du budget

247. **La prévisibilité des montants mis à disposition au cours d'une année est cruciale pour l'efficacité des dépenses.** Les unités de dépenses doivent procéder à une micro-gestion de leurs fonds au cours de l'année, et établir des priorités dans le cadre des principaux paramètres du budget. Pour vérifier si les allocations budgétaires sont prévisibles, la comparaison entre les prévisions initiales approuvées et les dépenses réelles fait office de preuve.

248. **Les gouvernements peuvent souvent réaffecter les fonds entre les unités de dépenses au sein d'un ministère, et dans tous les types de dépenses, avec des limites plus strictes pour les dépenses de personnel.** Cette pratique est utile pour que les unités de dépense répondent à des situations imprévues et compensent un certain degré de faiblesse dans le processus de budgétisation. Cependant, si les modifications en cours d'exercice sont significatives, l'autorité du parlement pourrait être ébranlée. La comparaison nous permet également d'évaluer la mesure dans laquelle l'orientation générale du budget initialement approuvé par le législateur est respectée.

249. **Pour les dépenses de fonctionnement au Botswana, la différence entre le budget initial et les dépenses réelles n'est pas problématique pour la plupart des années.** Les dépenses réelles ont été inférieures à 90 % de l'autorisation initiale durant l'Ex. 2004-2005, l'Ex. 2005-2006 et de nouveau l'Ex. 2009-2010, et assez proches les autres années (voir Tableau 16 ci-dessous). Il n'y a aucune indication de sous-utilisation systématique.

250. **En revanche, pour les dépenses de développement, les écarts sont considérables,** et les dépenses réelles ont dépassé les prévisions initialement approuvées pour quatre des six années pour lesquelles des données étaient disponibles. Cela s'explique par des retards dans la mise en œuvre du projet et des dépenses plus élevées que celles prévues initialement, en particulier pour les plans de soutien.⁵⁰

251. **Dans ce contexte, il est important de rappeler que les dépenses excédentaires pour l'ensemble d'un ministère sont toujours approuvées par le parlement par le biais des budgets supplémentaires.** Le gouvernement soumet régulièrement des budgets supplémentaires, le premier d'entre eux généralement en juillet, quatre mois après le début de l'exercice fiscal. Le contrôle parlementaire n'est pas violé officiellement parce que les demandes de dépenses supplémentaires sont

⁵⁰ Lorsque les plans de soutien ne sont pas limités en volume et que leur diffusion est étonnamment élevée, ce résultat est inévitable. Dans un sens, c'est un point positif, car il indique que les avantages ne sont pas rationnés (ce qui pourrait entraîner des bénéfices inattendus et inciter les pratiques de corruption). Mais il indique aussi des faiblesses dans l'estimation des coûts et la budgétisation.

toujours soumises. Cependant, le degré de contrôle peut être plus faible pour des budgets supplémentaires que dans le contexte des débats sur le budget principal, les députés ayant tendance à se concentrer sur les éléments soumis à une autorisation de dépenses supplémentaires, et perdant de vue l'équilibre global du budget.⁵¹

3.5.1 Dépenses de fonctionnement

252. **Le Tableau 16 ci-dessous présente les taux d'exécution des allocations de fonctionnement pour les dépenses de personnel et les dépenses non liées au personnel depuis 2004-2005.** Le choix des unités (Départements) de dépenses met en évidence celles qui sont importantes et particulièrement pertinentes pour la fourniture de services aux agriculteurs. L'Administration centrale est incluse parce que ses dépenses sont très importantes. Sont mis en évidence les taux d'exécution, définis comme une « prévision réelle / approuvée », qui sont inférieurs à 90 % ou supérieurs à 110 %.

⁵¹ Ce phénomène n'est nullement spécifique au Botswana. La « tactique du salami » (le saucisson est présenté en tranches mais la taille du saucisson reste vague) peut être observée dans les processus budgétaires de nombreux pays.

Tableau 16: Comparaison détaillée entre le budget approuvé et les dépenses réelles

Millions de Pula

Département / Année	Total fonctionnement			Personnel			Non personnel récurrent		
	Prévisions	Réel	Taux d'exécution	Prévisions	Réel	Taux d'exécution	Prévisions	Réel	Taux d'exécution
Total MdA									
2004-05	566.7	542.5	96%	296.8	305.7	103%	269.9	236.8	88%
2005-06	672.2	574.3	85%	355.4	303.4	85%	316.7	270.9	86%
2006-07	647.8	623.9	96%	345.2	338.4	98%	302.7	285.5	94%
2007-08	695.3	665.1	96%	389.5	372.5	96%	305.8	292.6	96%
2008-09	801.1	822.3	103%	462.4	488.4	106%	338.6	333.9	99%
2009-10	913.1	869.4	95%	515.9	523.4	101%	397.2	346.0	87%
2010-11	849.7	842.5	99%	531.7	520.3	98%	318.0	322.2	101%
2011-12	890.9	864.2	97%	552.3	529.9	96%	338.6	334.3	99%
2012-13	963.0	939.5	98%	603.8	576.0	95%	359.2	363.5	101%
Recherche									
2004-05	52.7	48.8	93%	29.2	27.9	96%	23.5	20.9	89%
2005-06	70.2	56.2	80%	37.8	32.4	86%	32.3	23.7	73%
2006-07	67.8	59.9	88%	35.4	35.2	100%	32.4	24.6	76%
2007-08	75.2	62.0	82%	41.8	37.2	89%	33.4	24.8	74%
2008-09	80.9	80.7	100%	47.2	50.2	107%	33.7	30.4	90%
2009-10	91.6	82.1	90%	57.8	54.5	94%	33.8	27.6	82%
2010-11	82.0	74.8	91%	57.5	50.7	88%	24.5	24.0	98%
2011-12	77.2	72.4	94%	52.7	50.8	96%	24.5	21.7	89%
2012-13	79.4	77.7	98%	54.9	57.4	105%	24.5	20.2	83%
Adm. centrale									
2004-05	100.1	105.0	105%	20.8	19.1	92%	79.3	85.9	108%
2005-06	124.7	115.5	93%	24.1	20.7	86%	100.6	94.8	94%
2006-07	128.7	128.1	100%	26.5	24.0	91%	102.3	104.1	102%
2007-08	135.0	126.4	94%	30.5	28.7	94%	104.5	97.7	93%
2008-09	177.6	147.7	83%	63.1	29.8	47%	114.6	117.9	103%
2009-10	180.9	161.1	89%	40.6	33.0	81%	140.3	128.2	91%
2010-11	173.2	165.9	96%	41.0	35.4	86%	132.2	130.5	99%
2011-12	182.0	182.6	100%	42.1	40.2	96%	139.9	142.4	102%
2012-13	203.9	207.2	102%	43.8	37.8	86%	160.1	169.5	106%
Cultures									
2004-05	132.7	127.1	96%	77.6	78.3	101%	55.1	48.7	88%
2005-06	141.9	127.0	90%	86.8	79.8	92%	55.1	47.2	86%
2006-07	141.1	128.0	91%	85.8	88.3	103%	55.2	39.7	72%
2007-08	149.7	140.6	94%	94.5	93.0	98%	55.2	47.6	86%
2008-09	83.0	93.2	112%	56.5	64.4	114%	26.5	28.9	109%
2009-10	80.3	92.7	115%	53.6	66.7	124%	26.6	25.9	97%
2010-11	72.9	90.5	124%	53.6	70.9	132%	19.3	19.5	101%
2011-12	130.2	106.0	81%	110.9	79.0	71%	19.3	27.0	140%
2012-13	154.5	147.5	96%	135.2	114.1	84%	19.3	33.5	174%
Bétail									
2004-05	281.2	260.6	93%	169.3	179.3	106%	112.0	81.3	73%
2005-06	335.4	275.6	82%	206.7	170.4	82%	128.7	105.1	82%
2006-07	310.3	307.9	99%	197.5	190.8	97%	112.8	117.1	104%
2007-08	335.4	336.2	100%	222.6	213.7	96%	112.8	122.5	109%
2008-09	360.2	409.5	114%	233.5	278.2	119%	126.7	131.3	104%
2009-10	441.0	437.6	99%	282.4	296.1	105%	158.6	141.5	89%
2010-11	406.4	414.6	102%	289.8	290.5	100%	116.6	124.1	106%
2011-12	433.9	417.6	96%	304.2	286.6	94%	129.6	130.9	101%
2012-13	455.7	444.8	98%	326.0	311.7	96%	129.6	133.1	103%

Source des données : Tableaux du GABS.

Note : « Bétail » comprend les départements de la santé et de la production animale, la production animale et les services vétérinaires; il est donc conforme en dépit des réorganisations internes.

253. Quelques commentaires et faits marquants :

- Les dépenses réelles sont proches des sommes allouées dans le budget initial approuvé, sauf pour un an (2005-2006).
- L'allocation non EP du Département de la production agricole et de la foresterie a diminué au cours de la période. Toutefois, les taux d'exécution étaient faibles dans les quatre premières

années, mais souvent beaucoup plus élevés que l'allocation initiale au cours des dernières années.

- Les taux d'exécution non EP pour le Département de recherche agricole n'ont pas augmenté, et les taux d'exécution étaient toujours bien inférieurs à 100 %.
- La taille de l'allocation non EP de l'Administration centrale est très importante. Les allocations ont augmenté régulièrement au cours des neuf années illustrées dans le tableau.
- Les écarts entre les prévisions approuvées et les dépenses réelles de personnel sont parfois étonnamment élevés au niveau du département, mais pas très significatifs pour le ministère dans son ensemble.

254. **La disponibilité des fonds n'est pas un facteur contraignant au Botswana.** En raison de la situation financière confortable du pays, les unités de dépenses obtiennent généralement des fonds pour sauvegarder les budgets approuvés en cas de besoin. Ce tableau n'indique pas si la sous-utilisation des postes budgétaires non EP est due à des compressions budgétaires au cours de l'année, ou à l'incapacité des unités de dépenses à utiliser les fonds alloués. Cependant, en général, la sous-utilisation des postes budgétaires non EP est normalement associée à la capacité de mise en œuvre limitée au Botswana. Les retards dans l'approvisionnement dus, entre autres, aux procédures d'appel d'offres inutilement complexes, aux compétences techniques et à la surveillance limitées, aux procédures à suivre pour obtenir de l'aide par les agriculteurs, etc., contribuent à une faible capacité de mise en œuvre. Les révisions budgétaires et les rapports de suivi de projet couvrent généralement les zones qui entravent l'utilisation opportune et optimale des ressources publiques.

3.5.2 Dépenses de développement

255. **Les dépenses de développement réelles s'écartent considérablement des prévisions annuelles initiales.** Pour la plupart des années, l'estimation initiale des dépenses de développement a été augmentée ; une sous-utilisation par rapport à l'estimation initiale n'a eu lieu que durant l'Ex. 2012-2013 (Tableau 17).

256. **Des écarts se produisent en raison notamment de la réponse aux épidémies, depuis que les mesures d'urgence sont comptabilisées dans le cadre du projet « Intervention d'urgence des maladies animales », qui fait partie du budget de développement.** Tableau 17 montre les taux d'exécution pour l'ensemble du ministère et l'écart important entre les prévisions initiales et les dépenses réelles.

Tableau 17: Taux d'exécution du budget de développement global du Mda
Millions BWP

Année	Budget initial	Dépenses réelles	Taux d'exécution
2008/09	208.9	534.5	256%
2009/10	317.7	412.4	130%
2010/11	295.4	293.1	99%
2011/12	308.8	399.7	129%
2012/13	407.0	338.6	83%
2013/14	628.2	690.5	110%

Source des données : Estimations approuvées du tableau récapitulatif des dépenses de développement dans le Livre des prévisions ; dépenses réelles des tableaux du GABS, déclarations 6 ou 6A.

Notes :

Les données comprennent les dépenses de développement pour la construction par l'Université d'agriculture du Botswana.

Les chiffres indiqués pour 2008-2009 n'incluent pas les 201,2 millions BWP dépensés pour la réserve stratégique de céréales (non considérée comme dépense agricole).

257. Les ajustements sont encore plus significatifs au niveau des projets. Le projet Plans de soutien à l'agriculture, dont ISPAAD est la principale composante, a enregistré des dépenses excédentaires de 240 millions BWP durant l'Ex. 2008-2009, et de 148 millions BWP durant l'Ex. 2009-2010 (Tableau 18). Les estimations initiales sont devenues plus fiables ces dernières années. Notez que l'Ex. 2008-2009 a été une année particulière en raison de la flambée des prix mondiaux des produits alimentaires et des mesures gouvernementales prises ultérieurement. C'était aussi la première année du programme ISPAAD, et l'absorption du régime des agriculteurs a peut-être été plus élevée que prévu, et donc budgétisée.

258. Le projet de Contrôle d'urgence des maladies animales montre des variations qui, dans ce cas, sont à prévoir. Ce projet est d'abord budgétisé uniquement avec des paiements connus et à verser au moment de la préparation du budget. En cas de situation d'urgence, le budget est renforcé au cours de l'année. Par conséquent, les variations sont inévitables et reflètent une certaine souplesse plutôt qu'une mauvaise planification.

259. Dans le même temps, les projets relatifs à l'expansion de l'infrastructure administrative typiquement sous-utilisent leurs budgets de manière significative. Ces projets – projets de recherche, installations du Mda et services de vulgarisation – ont généralement de petites allocations pour commencer ; les dépenses réelles tendent à être largement inférieures à ces montants.

Tableau 18: Variations dans le budget de développement par importance de projet

		Millions BWP						
Code	Projet		2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
09199	Plans de soutien	Budget initial	25.0	110.3	200.0	225.6	250.0	320.0
		Dépenses réelles	265.9	258.6	230.1	247.2	246.1	323.2
		Taux d'exécution (%)	1063%	234%	115%	110%	98%	101%
09188	Contrôle d'urgence des maladies animales	Budget initial	4.0	14.7	2.0	20.0	83.7	118.0
		Dépenses réelles	134.5	18.1	0.3	118.9	33.6	188.8
		Taux d'exécution (%)	3362%	123%	15%	595%	40%	160%
09194	Ressources foncières (Pandamatenga)	Budget initial	3.0	2.5	45.0	30.0	30.0	102.5
		Dépenses réelles	0.0	0.2	0.7	15.8	15.2	85.6
		Taux d'exécution (%)	0%	7%	1%	53%	51%	83%
09196	Recherche	Budget initial	22.0	24.0	14.4	3.8	1.5	15.2
		Dépenses réelles	16.1	6.2	15.5	4.1	1.2	12.6
		Taux d'exécution (%)	73%	26%	108%	108%	81%	83%
09291	Installations du MdA	Budget initial		36.8	6.0	20.0	20.6	28.3
		Dépenses réelles		34.6	3.0	1.9	25.4	10.3
		Taux d'exécution (%)		94%	50%	10%	123%	36%
09195	Services de vulgarisation	Budget initial	12.5	30.0	4.1	5.0	6.2	14.3
		Dépenses réelles	3.8	5.1	0.4	0.3	1.5	7.9
		Taux d'exécution (%)	30%	17%	10%	7%	25%	55%
09198	Université	Budget initial	20.0	14.0			15.0	3.0
		Dépenses réelles	40.0	29.0			15.0	3.0
		Taux d'exécution (%)	200%	207%			100%	100%
Autre		Budget initial	122.4	85.4	23.9	4.4	0.0	27.0
		Dépenses réelles	74.3	60.7	43.1	11.4	0.6	59.3
		Taux d'exécution (%)	61%	71%	180%	259%	#DIV/0!	220%
Total du MdA (hors réserve de céréales)		Budget initial	208.9	317.7	295.4	308.8	407.0	628.2
		Dépenses réelles	534.5	412.4	293.1	399.7	338.6	690.5
		Taux d'exécution (%)	256%	130%	99%	129%	83%	110%

Source des données : Estimations annuelles (pour le budget initial) et déclarations 6 et 6A du GABS (pour les dépenses réelles)

260. Bien que la sous-utilisation systématique des projets destinés à améliorer la portée et l'efficacité des services puisse être source d'inquiétude, les plus grandes parties des variations budgétaires observées ne sont probablement pas un problème majeur :

- a. Aux fins de planification, le CTE est plus pertinent que les prévisions annuelles ; le CTE est obligatoire, tandis que l'estimation au niveau du projet ne l'est pas. Par conséquent, la prévisibilité de l'enveloppe disponible à moyen terme est en principe assurée. Il a été montré précédemment (voir Tableau 15) que le CTE est souvent revu à la hausse, presque jamais à la baisse.
- b. L'intervention d'urgence est principalement financée par le biais des fonds supplémentaires mis à disposition par le ministère des Finances et du Plan si une situation d'urgence agricole est diagnostiquée.

261. Sur une note plus technique, il a été remarqué que les données sur les allocations budgétaires par projet varient considérablement selon les sources. Les déclarations accessibles à partir du GABS

montrent une colonne intitulée « Prévisions approuvées » pour chaque projet et chaque composante, suivie d'une autre colonne pour « Dispositions de garantie », et ensuite les dépenses réelles. La première colonne est plus détaillée que les prévisions imprimées (qui ne fournissent que des chiffres par projet, et non par composante), mais elle est souvent très différente des données autorisées des prévisions initiales. Il est possible que cette première colonne soit mise à jour chaque fois que le parlement approuve un budget supplémentaire, mais il ne semble pas y avoir une cohérence entre les projets et les années. Les prévisions annuelles montrent les chiffres de l'année précédente dans une colonne supplémentaire pour chaque projet. Les chiffres diffèrent souvent des prévisions initiales et peuvent refléter les changements autorisés en cours d'exercice budgétaire. Cependant, on ne voit pas quelle est la date limite et si les chiffres ne comprennent que les changements approuvés par le parlement, ou également les virements administratifs.

3.6 Structure des dépenses par rapport à la politique et aux priorités

262. **Depuis 1991, lorsque l'objectif central de l'autosuffisance alimentaire a été remplacé par celui de la sécurité alimentaire, la politique agricole au Botswana n'a pas subi de changements significatifs.** Les « objectifs politiques du secteur » énoncés dans cette politique sont :

- i) améliorer la sécurité alimentaire au niveau national et des ménages,
- ii) diversifier la base de production du secteur agricole,
- iii) augmenter la production et la productivité agricoles,
- iv) augmenter les opportunités d'emploi,
- v) fournir un environnement d'affaires sûr et productif,
- vi) conserver les ressources agricoles et foncières limitées.

263. Les ajouts ultérieurs, qui apparaissent dans un projet de politique révisé présenté en mai 2014 pour discussion, ont trait à la réduction de la pauvreté, à l'égalité entre les genres et à l'emploi des personnes vivant avec un handicap.

264. **Le passage à l'objectif de la sécurité alimentaire en 1991 impliquait deux changements majeurs.** Premièrement, il a conduit au démantèlement des restrictions à l'importation, à l'abolition des monopoles commerciaux (BAMB en particulier) et l'interruption du soutien des prix pour les produits agricoles. Il stipule explicitement que « le gouvernement adopte une politique de prix de parité à l'importation pour déterminer les prix des cultures », et que « les prix du bétail et des produits de l'élevage continueront d'être déterminés par les tendances du marché ».⁵²

265. **Deuxièmement, la politique exigeait l'interruption des subventions générales tout en permettant des subventions ciblées.** Les objectifs et les conditions des subventions ciblées n'ont cependant pas été clairement définis. L'appel à l'utilisation efficace des ressources constitue le fil conducteur de la déclaration de politique. Il est dit que « les agriculteurs devraient être encouragés à produire des cultures rentables (alimentaires et non alimentaires), d'abord pour réduire les subventions gouvernementales, puis éventuellement les éliminer ».⁵³ Le concept de stratégie de retrait, cependant, n'est pas du tout mentionné.

⁵² République du Botswana (1991) : Politique nationale sur le développement agricole. Février.

⁵³ *Ibid.*, para 137.

266. D'autres principes définis par la politique de 1991 sont :

- Les vaccins gratuits et obligatoires pour les maladies animales, importantes à l'échelle nationale, et le contrôle du mouvement des animaux.
- La construction de barrages et de canaux sera considérée comme un capital de développement payé par le gouvernement ; les utilisateurs paieront pour l'utilisation de l'eau d'irrigation et couvriront les coûts de fonctionnement.

267. **L'importance de la technologie est mentionnée à plusieurs endroits.** Cependant, aucun indice n'est fourni sur la stratégie réelle pour y parvenir. Rien n'est dit sur le rôle attendu de l'agriculture commerciale, et aucune distinction n'est faite entre l'agriculture traditionnelle et l'agriculture commerciale à l'égard des changements ciblés de la technologie ou des modes de production.

268. **La politique ne définit pas les priorités entre les différents sous-secteurs et ne mentionne pas les dépenses.** Les plans nationaux de développement sont plus spécifiques à l'égard des stratégies et des projets. L'estimation des coûts pour les projets montre les priorités de dépenses préliminaires, mais étant donné que les plafonds de projet au cours de la période visée par le plan sont révisés d'une année sur l'autre, le poids initial des sous-secteurs et les fonctions changent au fil des ans.

269. **En termes généraux, les principes de la politique agricole ont été respectés dans les dépenses, sauf pour l'octroi de subventions ciblées.** Comme on le verra plus tard, l'ISPAAD contient des dépenses importantes pour les subventions. Une petite partie d'entre elles est clairement non ciblée parce que pratiquement tous les cultivateurs peuvent en bénéficier. Pour la plus grande partie, des subventions sont accordées soit pour aider les pauvres et les petits agriculteurs de subsistance, ou pour faciliter le changement technologique en réduisant les risques pris par les agriculteurs qui les expérimentent et les appliquent. La structure des dépenses reflète également les efforts et les coûts des mesures de contrôle de la maladie.

270. **La diversification a été promue par les dépenses sur l'irrigation et le développement de l'horticulture, conformément à la politique.** Il n'est pas clair, cependant, si le principe selon lequel les utilisateurs doivent assumer le coût opérationnel des installations d'irrigation au moyen des redevances d'eau a été respecté. On ne trouve ni revenus substantiels provenant des redevances d'eau dans les rapports sur les dépenses, ni coûts significatifs pour le fonctionnement et le pompage des systèmes d'irrigation.

271. **L'augmentation de la production et de la productivité a toujours été un objectif factuel des stratégies et des dépenses.** Cependant, les politiques n'ont pas eu beaucoup de succès sur ces deux aspects. Les dépenses peuvent ne pas avoir entraîné les améliorations prévues, mais elles se sont conformées à la politique.

4. PERSPECTIVES DE CROISSANCE ET RÔLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

272. **L'examen du volume des dépenses en faveur de l'agriculture, de la structure des dépenses en fonction de différentes dimensions et la comparaison entre les dépenses budgétisées et les dépenses réelles aboutit à trois conclusions :**

1. Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture s'élèvent à seulement 3-4 % du total des dépenses publiques. Un résultat largement en deçà de l'objectif de 10 % de Maputo.
2. Toutefois, le Botswana consacre une grande quantité de fonds publics à un petit secteur. La dépense agricole est peut-être limitée en termes de part du budget, mais elle est très élevée par rapport à la contribution du secteur au PIB.
3. Aucun défaut majeur n'a été observé dans la structure ou le processus des dépenses publiques agricoles. Bien qu'il soit toujours possible de faire mieux, le processus de planification et d'exécution et la structure des dépenses sont tels que l'on pourrait s'attendre à un certain degré d'efficacité.

273. **Toutefois, la croissance du secteur en termes de valeur ajoutée, production et productivité a été, au mieux, très limitée.** Cela soulève deux questions. Tout d'abord, les dépenses ont-elles été vraiment inefficaces ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord examiner le rôle des institutions publiques dans la fourniture de biens publics en complément des efforts du secteur privé et, par ailleurs, analyser les efforts et les dépenses visant à faciliter la croissance.

274. **La deuxième question est de savoir s'il est souhaitable que le Botswana augmente sa dépense agricole dans ces conditions.** Peut-on identifier des domaines dans lesquels les dépenses publiques pourraient sauver le secteur de la stagnation, et l'amener sur la voie d'une croissance durable ? Cela est lié à l'objectif de dépenses de la Déclaration de Maputo, en vertu duquel les gouvernements se sont engagés à porter leur dépense agricole à 10 % des dépenses publiques globales, afin de permettre et faciliter une croissance d'au moins 6 %. Quelle serait l'évolution de la production et des revenus tirés des activités agricoles si de tels niveaux étaient dépensés de manière ciblée ? Quels programmes et activités pourraient absorber ces fonds et seraient susceptibles de produire un impact important sur les revenus, la sécurité alimentaire et la pauvreté ?

275. **Ce chapitre examine tout d'abord les faits attestant que les dépenses ont été élevées et la croissance pratiquement inexistante.** Il tente ensuite d'expliquer pourquoi les dépenses n'ont pas entraîné une croissance plus visible. Enfin, il présente des suggestions et des propositions sur ce qui pourrait être une stratégie de dépenses appropriée pour le Botswana en tenant compte de l'objectif de Maputo.

4.1 Niveau et structure des dépenses et indicateurs de croissance

4.1.1 Dépenses par rapport au PIB agricole

276. **Il a été mentionné dans le Chapitre 2 que les dépenses publiques consacrées à l'agriculture au Botswana sont élevées par rapport à la taille du secteur.** Le Tableau 19 ci-dessous montre qu'il s'agit d'une caractéristique permanente du Botswana. Les budgets des trois années 2012/13 à 2014/15, qui prévoient une augmentation de la dépense agricole, suggèrent que le ratio ne sera pas significativement plus faible.

277. **Les ratios indiqués, environ 50 %, signifient que pour chaque tranche de revenus de 1000 BWP obtenus des activités agricoles, le gouvernement assume des coûts d'environ 500 BWP.** Si ces intrants relevaient du secteur privé plutôt que du secteur public, et que les producteurs devaient en assumer les coûts, leurs recettes et la contribution de l'agriculture au PIB seraient réduits de moitié.

Tableau 19 : PIB agricole par rapport aux dépenses publiques en faveur de l'agriculture – Botswana

		Millions BWP		
Exercice	Année civile	Dép. agr.	PIB agr.	Dépense agr. / PIB agr.
1999/00	2000	451	825	55%
2000/01	2001	482	831	58%
2001/02	2002	570	835	68%
2002/03	2003	648	1,012	64%
2003/04	2004	642	950	68%
2004/05	2005	594	928	64%
2005/06	2006	793	1,211	65%
2006/07	2007	722	1,505	48%
2007/08	2008	843	1,888	45%
2008/09	2009	1,298	2,071	63%
2009/10	2010	1,191	2,717	44%
2010/11	2011	1,109	2,636	42%
2011/12	2012	1,226	2,963	41%

Sources : Documentation budgétaire et statistiques du PIB de Statistics Botswana.

Note : Les dépenses agricoles (« Dép. agr. ») font référence aux dépenses réelles.

Les données présentées dans ce tableau sont identiques aux données de la Figure 9 du Chapitre 2. Les données des dépenses pour 2008/09 ne comprennent pas les dépenses consacrées à la réserve stratégique de céréales. Les données pour 2011/12 ne comprennent pas le prêt de trésorerie à BMC.

Toutes les données sont en prix courants.

278. **Les données comparatives d'autres pays montrent que le niveau de la dépense agricole au Botswana est en effet très élevé par rapport à la petite taille du secteur.** Le rapport entre la dépense agricole et le PIB agricole varie considérablement d'un pays à l'autre, et dépend naturellement de la politique en matière de subventions. Différentes sources fournissent des données et des ratios substantiellement différents pour certains pays, ce qui est vraisemblablement lié aux diverses définitions de « l'agriculture » dans le PIB et à la classification des dépenses publiques.

Tableau 20 : Dépense agricole par rapport au PIB agricole – Comparaison régionale

	Dép. agr./PIB agr. (%)				PIB agr./PIB total (%)		
	Année	Base de données SPEED	Année	Plan Resakss	RDM (2006)	Exercice Resakss	Plan Resakss
Bénin	2008	3.21	2008	4.88	32	2005	32.2
Botswana	2009	48.62	2010	55.19	n/a	2010	2.5
Burkina Faso	2010	8.00	2010	8.27	n/a	2010	22.8
Côte d'Ivoire	2009	1.79	2009	2.60	21	2010	22.8
Kenya	2010	4.97	2010	5.67	28	2010	25.1
Madagascar	2008	5.72	2008	16.92	28	2009	29.1
Malawi	2009	20.56	2009	21.90	36	2010	30.1
Mozambique	2010	3.73	2010	6.62	22	2010	31.9
Namibie	2006	13.77	2006	11.34	11	2010	7.5
Rwanda	2010	6.34	2010	6.12	41	2010	32.2
Afrique du Sud	2010	6.47	2010	24.57	3	2010	2.5
Tanzanie	2009	7.85	2009	8.68	45	2010	28.1
Ouganda	2010	3.12	2010	3.36	32	2010	24.2
Zambie	2009	8.91	2009	9.22	16	2010	20.4

Sources :

Base de données IFPRI/Resakss disponible sur <http://www.resakss.org/map/>, consultée en avril 2014

Base de données SPEED : Fichier reçu de la Banque mondiale

Banque mondiale : Rapport sur le développement dans le monde 2006, Annexe Tableau 4.

Note : Les deux séries de données présentent parfois des valeurs très différentes pour la même année. Cela pourrait être dû au traitement des subventions dont bénéficient les consommateurs, mais qui apparaissent dans les budgets agricoles, ou à des définitions fonctionnelles différentes du secteur agricole dans les données sur le PIB ou les dépenses. Nous n'avons pas tenté d'approfondir notre analyse pour identifier les raisons exactes de ces différences.

279. **Néanmoins, il est évident que le Botswana dépense plus du double du montant maximal observé dans d'autres pays**, et ce depuis ces douze dernières années. Cette situation n'est pas due à des investissements publics élevés, ni à des plans de soutien et des subventions excessifs. Les principaux facteurs sont les dépenses de fonctionnement importantes et une masse salariale élevée, ainsi qu'un taux de production et de productivité agricole assez faible.

4.1.2 Pas de défauts majeurs dans la structure et les procédures de dépenses

280. **L'analyse des dépenses publiques en faveur de l'agriculture du Chapitre 3 n'a détecté aucune inefficacité ni distorsion majeure.** Au contraire : un certain nombre d'aspects généralement problématiques dans d'autres pays sont relativement favorables au Botswana :

- Les allocations budgétaires sont pertinentes dans le sens où les fonds sont toujours disponibles si et quand l'allocation budgétaire doit être dépensée. Le budget n'est pas systématiquement sous-utilisé lorsque les dépenses réelles sont comparées au budget initial pour l'année (c.-à-d., avant les budgets supplémentaires).
- Le ratio des postes de dépenses non salariales par rapport aux émoluments du personnel pourrait être supérieur, mais n'est pas fâcheusement bas.

- c) La recherche agricole reçoit environ 10 % du total des dépenses consacrées à l'agriculture. Cette proportion pourrait et devrait probablement être plus élevée, mais la recherche n'est pas dépourvue de ressources ni laissée pour compte.
- d) Le pourcentage du personnel du ministère de l'Agriculture affecté aux districts et à des sites autres que le siège ministériel semble raisonnable. Bien que des informations ne soient pas disponibles sur le nombre réel d'agents de vulgarisation qui transmettent la technologie aux agriculteurs,⁵⁴ il semble que des effectifs suffisants soient affectés aux districts. Leur disponibilité et leur qualification pour assurer les tâches de vulgarisation relèvent d'un tout autre domaine. Pourtant, l'administration centrale du ministère n'est pas excessivement « lourde ».
- f) La part du budget de développement consacrée actuellement aux investissements est en règle générale faible, mais elle est vraisemblablement suffisante compte tenu du faible potentiel du pays pour mettre en œuvre des programmes additionnels d'irrigation.
- g) La quasi-totalité du montant des dépenses agricoles est consignée dans le budget du ministère de l'Agriculture. Les dépenses sont transparentes, étant donné qu'aucun montant substantiel de fonds extrabudgétaires n'est destiné au secteur. Les dépenses des bailleurs de fonds sont très faibles et conformes au budget. Par conséquent, les bases d'une planification et d'une allocation consciencieuses des ressources sont bel et bien présentes.
- h) Le Botswana consacre des montants de plus en plus élevés aux plans de soutien, ce qui implique essentiellement des subventions et la mise à disposition gratuite pour les agriculteurs de matériels qui peuvent être fournis par le secteur privé. Cependant, le volume des subventions (246 millions BWP en 2012/13 sur des dépenses totales de 1 183 millions BWP, soit environ 20 %) ne semble pas priver d'autres fonctions qui se sont avérées essentielles pour le développement du secteur, telles que la recherche et la vulgarisation.⁵⁵
- i) Les fonds d'urgence pour la lutte contre la sécheresse et les indemnités des agriculteurs en cas d'épidémies animales sont mis à disposition au titre de fonds additionnels, par le biais de budgets supplémentaires ou de décrets présidentiels lorsque le problème survient. De cette façon, le Botswana évite les situations où des fonds devraient être prélevés dans des projets en cours d'exécution ou dans les dépenses de fonctionnement.

4.1.3 Absence de croissance significative

281. On pourrait donc espérer que le niveau constamment élevé des dépenses publiques, conjugué à des procédures de gestion financière favorables et à la prestation efficace des services publics, ait un impact considérable sur la croissance et le développement du secteur. **Cependant, les statistiques globales sur la production agricole, la productivité et la valeur ajoutée ne reflètent aucune croissance significative.** Différents indicateurs aboutissent néanmoins à différentes tendances. Les taux de croissance enregistrés pour une courte période (par exemple, cinq ans) dépendent essentiellement de l'année de référence, à savoir si l'année a été bonne ou mauvaise. Des informations complémentaires et une analyse détaillée sont présentées dans l'Annexe 1.

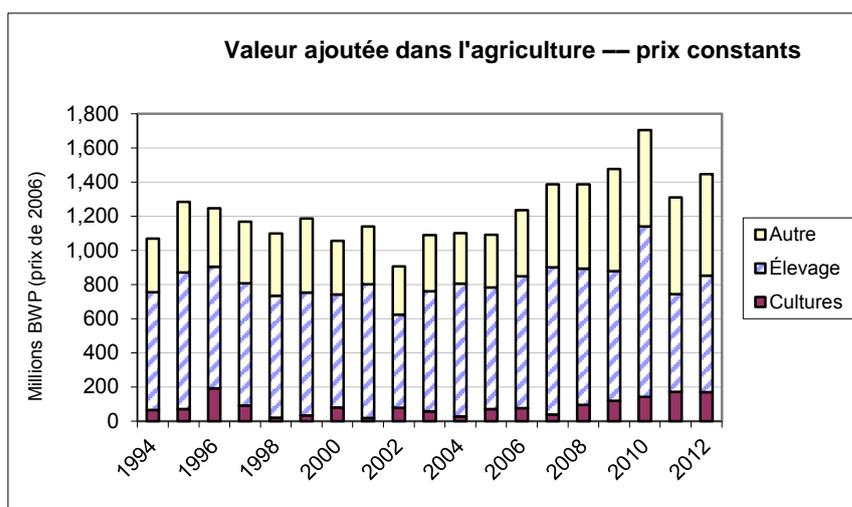
⁵⁴ La vulgarisation n'est pas budgétisée sous un intitulé distinct et les données disponibles sur le personnel local ne font pas la distinction entre les rôles de l'administration, le contrôle réglementaire, le contrôle des maladies et la coordination avec les agriculteurs.

⁵⁵ Un grand nombre de publications sur l'histoire et les facteurs de croissance agricole dans les pays à forte croissance dans l'agriculture soulignent l'importance de la technologie et le rôle crucial de la recherche et de la vulgarisation agricoles en tant que moteur de transmission des innovations aux agriculteurs.

282. **Un premier indicateur étayant cette affirmation est la contribution du secteur agricole au PIB, mesurée en tant que valeur ajoutée du secteur (reflétant les revenus obtenus des activités agricoles).** Bien que la valeur ajoutée réelle soit, en principe, un bon indicateur de la croissance, dans la pratique, les données n'offrent qu'une idée générale en raison des erreurs potentielles dans ces séries introduites par le mode de calcul des séries en prix constants – voir Annexe 1 pour des informations complémentaires sur cet aspect important.

283. **L'image générale dérivée de la valeur ajoutée réelle est que cette valeur ajoutée, à savoir les revenus obtenus des activités économiques dans le secteur, n'a pratiquement pas changé globalement, même si le développement depuis 2008 peut suggérer une tendance à la hausse (Figure 31).**

Figure 31 : Évolution de la valeur ajoutée agricole réelle



Source : Statistics Botswana

Note: Les valeurs ne comprennent pas les ajustements pour les services financiers imputés. Voir Tableau 21

Tableau 21 : Valeur ajoutée dans les sous-secteurs agricoles, prix constants de 2006

Année	Élevage	Cultures	Autre	Écart	Millions BWP constants
					Total Agriculture
1994	689.5	64.9	314.5	-12.9	1,056.1
1995	800.3	70.6	412.2	-0.4	1,282.6
1996	712.2	191.9	341.8	-4.7	1,241.2
1997	716.3	91.7	360.1	-13.0	1,155.1
1998	714.2	19.4	366.1	-2.7	1,097.1
1999	720.6	33.2	432.5	5.2	1,191.5
2000	661.5	80.0	314.9	6.5	1,062.9
2001	783.2	18.2	339.0	1.4	1,141.8
2002	546.7	77.3	282.2	1.7	907.9
2003	703.8	56.3	329.4	1.0	1,090.6
2004	778.1	27.5	295.2	-5.1	1,095.8
2005	711.6	70.6	309.7	-23.6	1,068.3
2006	771.4	76.2	387.6	-29.1	1,206.1
2007	862.3	37.8	486.1	-27.3	1,358.9
2008	798.6	94.7	494.0	-1.8	1,385.6
2009	760.3	118.4	598.2	-3.0	1,473.9
2010	998.1	142.1	564.7	15.3	1,720.2
2011	573.7	170.5	566.1	16.1	1,326.5
2012	683.6	169.1	593.2	15.4	1,461.3

Sources: Statistics Botswana

Note: L'« écart » concerne les frais imputés d'intermédiation financière, que l'Institut de statistiques du Botswana applique uniquement au total de l'agriculture et non à ses composantes. Ces frais sont présentés dans ce tableau à des fins d'exhaustivité.

284. **Le PIB agricole en prix constants a stagné entre 1994 et 2005, puis a augmenté de 2006 à 2010.** La baisse en 2011 et 2012 est entièrement imputable au secteur de l'élevage ; elle a été causée principalement par des épidémies de fièvre aphteuse et une sécheresse en 2011. Le PIB agricole est passé de 1,1 milliard BWP vers 2005 à une moyenne de 1,5 milliard BWP pour les années 2009-12. La croissance a été marquée, mais modeste, dans les cultures et le sous-secteur « Autre » (une grande partie de ce sous-secteur correspond à l'horticulture).

285. **Une analyse plus détaillée du PIB et des statistiques de production (voir Annexe 1), qui présentent des informations sur les sous-secteurs et distinguent l'agriculture commerciale de l'agriculture traditionnelle, permet une différenciation plus poussée.** La réalité est plus mitigée que ne le suggère le tableau récapitulatif ci-dessus, mais la croissance enregistrée n'a été ni forte ni robuste. Les conclusions relatives à la période 2000 à 2012 sont les suivantes :

1. La croissance et le développement sont clairement visibles dans le sous-secteur de l'horticulture.
2. On a également enregistré une croissance dans la production locale de viande de poulet, bien que ce secteur ait reçu une aide publique très modeste via le ministère de l'Agriculture.⁵⁶

⁵⁶ L'industrie de la volaille a bénéficié de restrictions commerciales quantitatives qui ont abouti à une élimination presque complète de la concurrence des importations en temps normal. Il n'existe pas de liens en amont importants avec le secteur agricole local.

3. La production de cultures céréalières fluctue, les variations d'une année à l'autre sont considérables. Cependant, on ne peut détecter aucune tendance à la hausse dans les variables liées à l'efficacité telles que la superficie cultivée, le ratio de la récolte par rapport à la superficie cultivée ou le rendement à l'hectare.
4. Dans le secteur de l'élevage, la situation est similaire. Le nombre d'animaux est demeuré essentiellement inchangé au cours des 20 dernières années, avec des fluctuations. Le taux de mortalité, un problème particulier dans le secteur traditionnel, est resté élevé dans ce secteur. Le taux d'exploitation, qui reflète les taux de mortalité et les pratiques de gestion, ne s'est pas amélioré. Le poids par carcasse est toujours d'environ 200 kg, alors qu'un poids de 220 kg semble correspondre aux préférences des marchés internationaux.⁵⁷ La contribution du secteur de l'élevage au PIB à prix constants est restée pratiquement inchangée de 2000 à 2012.

286. **Dans l'ensemble, la production n'a pas suivi le rythme de croissance de la population.** Le degré d'autosuffisance a diminué. À l'exception de l'horticulture et de la production de viande de volaille (cette dernière étant discutable en raison du coût élevé de la protection des consommateurs), l'agriculture n'a pas contribué de manière significative à la diversification de l'économie.

4.2 Lien entre dépenses publiques et croissance

287. **Toutefois, l'absence apparente d'une croissance significative n'implique pas automatiquement un manque d'efficacité des dépenses publiques.** Les politiques et les dépenses ont deux objectifs qui doivent être distingués ici :

- a) Fourniture des biens publics nécessaires au fonctionnement du secteur, et
- b) Investissements (comme l'irrigation) et soutien à la constitution de stock de capital par le secteur privé de l'agriculture (comme les subventions pour les clôtures et les puits), et améliorations des méthodes agricoles, généralement moyennant l'introduction de nouvelles technologies dans la production, l'innovation des produits et le marketing.

288. **Alors que les services agricoles au Botswana ont globalement réussi pour la première série d'objectifs, les mesures visant à promouvoir la croissance, l'emploi, la réduction de la pauvreté et la diversification n'ont guère donné de résultats.**

289. La section suivante examine de plus près les deux ensembles de services et d'activités.

4.2.1 Cadre conceptuel

290. **Le premier ensemble de services vise à maintenir les niveaux de production.** Cet ensemble comprend les mesures de lutte contre les maladies et les organismes nuisibles, les contrôles de qualité pour assurer la sécurité alimentaire et les normes requises par les marchés d'exportation, ainsi qu'un minimum de recherche agricole pour introduire de nouvelles variétés de cultures, étant donné que les variétés existantes peuvent devenir obsolètes du fait de l'adaptation des porteurs de maladies et d'organismes nuisibles.

291. **Les biens publics fournis par le gouvernement constituent un intrant complémentaire nécessaire dans le processus de production exécuté par des opérateurs privés.** Une certaine quantité de biens publics est nécessaire pour chaque unité de production agricole. Si les biens publics nécessaires

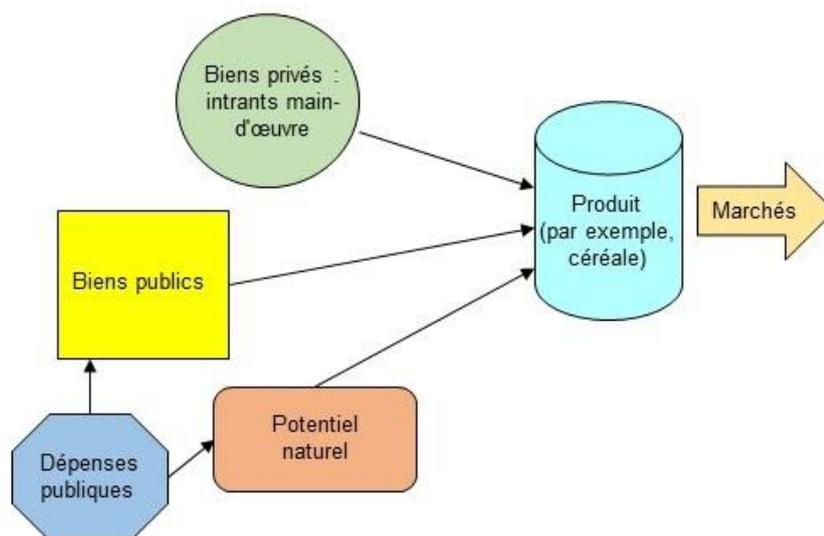
⁵⁷ Le poids moyen des carcasses dépend de l'état nutritionnel des animaux et des facteurs génétiques des différentes races en particulier.

ne sont pas disponibles, la production restera inférieure à son potentiel. Lorsque les surfaces et les niveaux de production augmentent, la fourniture de biens publics de cet ensemble de services doit s'accroître. Sans ces biens publics, le potentiel existant ne peut pas être utilisé à sa pleine mesure.

292. Les biens publics et les intrants habituels ayant les caractéristiques des biens privés sont des compléments, et non des substituts. Le ratio entre les biens publics et privés nécessaires est relativement fixe pour une situation donnée caractérisée par les technologies de production et la structure organisationnelle du secteur. De nouvelles augmentations dans l'apport de ces biens publics ne vont pas conduire à une production plus élevée. La « loi des rendements décroissants » s'applique : les gains de revenu et les résultats de dépenses additionnelles consacrées aux biens publics seront de moins en moins importants si les apports sont supérieurs à la combinaison optimale.⁵⁸

293. Outre les biens publics et privés, il y a un groupe de facteurs de production qui sont liés aux conditions naturelles et aussi, dans une certaine mesure, aux conditions culturelles. Lorsque de tels facteurs inhibent une croissance supplémentaire, aucun nouvel investissement privé ou dépense publique additionnelle ne donnent lieu à une croissance supplémentaire. Ces limites naturelles à la croissance dans l'agriculture sont importantes au Botswana et sont déterminées par le climat semi-aride, les précipitations faibles et irrégulières et la rareté des ressources en eau potentiellement disponibles pour l'irrigation.

Figure 32 : Facteurs déterminants de la production agricole



294. Dans une certaine mesure, les contraintes imposées par un « Potentiel naturel » limité peuvent être réduites grâce à l'investissement public et privé. L'irrigation permet de rendre l'approvisionnement en eau plus fiable et d'étendre la surface utilisable pour l'agriculture. Les puits et les forages sont nécessaires pour permettre l'utilisation des zones de pâturage où l'approvisionnement naturel en eau pour les animaux n'est pas disponible. La combinaison des facteurs de production est sujette à des progrès technologiques qui peuvent résulter d'efforts à la fois privés et publics.

⁵⁸ Cela peut être comparé à la construction de routes supplémentaires dans une zone où la couverture est déjà raisonnable et où il n'existe pas d'embouteillages importants. Alors que le manque de routes ralentirait la croissance et les revenus, la construction de routes supplémentaires dans une zone déjà bien desservie aurait très peu d'impact et serait un gaspillage de fonds.

4.2.2 Fourniture de biens publics

295. **Les dépenses publiques et la politique agricole ont permis de maintenir plus ou moins les niveaux habituels de la production agricole. Cela en soi doit être considéré comme une réussite.**

296. **Les dépenses nécessaires à l'apport des biens publics actuellement requis au Botswana sont élevées** et substantiellement supérieures à celles des autres pays de la région, pour plusieurs raisons :

- La forte pression des maladies animales et la transmission de la fièvre aphteuse par les buffles sauvages contribuent à une augmentation des coûts de la lutte contre les maladies. Des niveaux supérieurs de sophistication sont nécessaires pour l'exportation vers les marchés européens, ce qui nécessite également des fonds publics.
- Compte tenu des sécheresses, phénomène récurrent et fréquent au Botswana, les régimes d'assurance sont indispensables. Sans ces assurances, les propriétaires de bétail et les cultivateurs mettraient trop longtemps à se remettre des effets de la sécheresse. Le gouvernement fournit cette « assurance » en approvisionnant les éleveurs en fourrage d'urgence pour les animaux, et les cultivateurs en kits de démarrage pendant et après une période de sécheresse. Sinon, lorsque les économies des personnes âgées sont investies dans l'élevage, cette génération devrait assumer des pertes particulièrement importantes.⁵⁹
- Les zones agricoles sont dispersées, le coût de la vulgarisation agricole est donc plus élevé que dans les zones agricoles à forte densité démographique, que l'on trouve dans de nombreux autres pays.

297. **Toutefois, les dépenses publiques en équipement qui renforcent les potentiels naturels n'ont pas été très importantes, compte tenu de la portée limitée de ce type de dépenses.** Les investissements dans des installations d'irrigation, assumés en partie par le budget et en partie par des exploitants agricoles privés, ont permis d'augmenter la production de produits horticoles.

4.2.3 Technologie agricole

298. **Les politiques et les dépenses ont été beaucoup moins efficaces pour l'introduction de technologies avancées et la transformation de la structure du secteur.** Selon les données des enquêtes agricoles, on n'a guère enregistré de progrès dans la productivité des terres, et les indicateurs de productivité dans le secteur traditionnel restent très faibles. De même, l'utilisation des engrais se maintient à un niveau très bas. Les indicateurs de la productivité des exploitations d'élevage ne suggèrent aucune tendance à la hausse.

299. **La transformation du secteur impliquerait une transition progressive de l'agriculture traditionnelle de subsistance, avec la vente occasionnelle des excédents sur les marchés, vers une activité agricole axée sur la vente des productions.** Bien que le nombre d'exploitants agricoles commerciaux ait légèrement augmenté au fil du temps, le poids de la production commerciale est essentiellement concentré dans l'horticulture et la production de sorgho. De nouvelles variétés de cultures ont été régulièrement introduites et peuvent avoir joué un rôle dans le maintien des niveaux de production. Mais les effets sur la productivité restent insignifiants. La mécanisation est inscrite aux programmes depuis de nombreuses années, et son rôle a encore été renforcé au cours des dernières années. Il est possible que la mécanisation ait contribué à maintenir les niveaux de production malgré la moyenne d'âge relativement élevée des agriculteurs.

300. **Mais elle n'a pas mené visiblement à des augmentations de production résultant d'augmentations des rendements à l'hectare ou des surfaces récoltées.** Si cela est dû à des niveaux

⁵⁹ Voir l'Annexe 1 pour des informations détaillées sur la répartition par âge des propriétaires de l'élevage traditionnel.

faibles de dépenses pour la conception et la diffusion des technologies ou à des contraintes naturelles « inamovibles », cela n'est pas clair d'emblée et cela fera l'objet d'autres discussions plus loin.

301. **Le semis en ligne est une question particulièrement épineuse.** Depuis de nombreuses années, le MdA préconise le semis en ligne des céréales, et en particulier du maïs, comme technique de base pour augmenter les rendements à l'hectare. Le programme d'aide ISPAAD offre des engrais gratuits aux petits exploitants qui pratiquent le semis en ligne.

302. **Pourtant, il semble que les agriculteurs continuent de pratiquer le semis à la volée. L'utilisation de la subvention pour les engrais par les petits agriculteurs était faible.** Notre équipe a essayé d'identifier les raisons de cette situation. Il y a deux réponses possibles. Tout d'abord, les petits agriculteurs pratiquent habituellement la culture intercalaire de céréales et de légumineuses afin de répartir le risque et, éventuellement, d'améliorer la fertilité des sols. La culture intercalaire peut être exécutée en lignes, mais elle est traditionnellement pratiquée moyennant le mélange des semences. Deuxièmement, la saison de plantation est souvent très courte et dépend de la date des premières pluies. La plantation doit être effectuée dans la semaine qui suit les premières pluies, lorsque le sol contient encore un peu d'humidité. Le nombre de planteuses en ligne disponibles n'est pas suffisant pour assurer la plantation pendant cette période courte et imprévisible. En conséquence, les agriculteurs préfèrent pratiquer le semis à la volée plutôt que de manquer la période de plantation en attendant que les planteuses en ligne soient disponibles.

303. Il peut ne pas être économiquement rentable d'augmenter le nombre de planteuses en ligne si elles ne peuvent être utilisées que pendant une période très courte. Ainsi, il n'est peut-être pas raisonnable de réclamer l'achat de plus de planteuses en ligne.

304. **Le recours assez rare aux engrais par les petits agriculteurs, malgré la gratuité de ces produits, est peut être dû à l'imprévisibilité des précipitations.** Les engrais ont des effets positifs si les pluies sont suffisantes, et ils sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont combinés à des semences hybrides. Toutefois, lorsque les précipitations sont faibles ou ne sont pas suffisamment bien réparties tout au long de la période de croissance, les semences hybrides donnent de moins bons résultats que les variétés traditionnelles, et l'application des engrais risque de réduire les rendements au lieu de les accroître.

305. **En un mot, il semblerait que les principales combinaisons technologiques préconisées présentent des avantages douteux pour les petits agriculteurs.** La pluviométrie est le facteur contraignant.

306. **Questionné sur les tests potentiellement insuffisants de combinaisons d'innovation dans des cadres de la vie réelle, le Département de la recherche a expliqué qu'il manquait d'économistes pour analyser les essais réalisés dans les exploitations agricoles.** Si cela peut être vrai, la question de savoir pourquoi le Département de la recherche ne coopère pas avec l'Université d'agriculture de l'Agriculture du Botswana, pourtant située à proximité, reste sans réponse.

4.2.4 Expérience des plans de soutien

307. **Les dépenses consacrées aux plans de soutien à l'agriculture ont considérablement augmenté depuis 2008, notamment parce que le PND 10 leur a accordé plus d'importance qu'aux politiques et plans antérieurs.** Une évaluation de ces plans doit tenir compte du fait qu'ils ont plus d'un objectif. Dans le secteur des cultures, leur conception inclut des éléments visant à faciliter l'adoption de technologies modernes via une meilleure utilisation de semences améliorées, des engrais et des méthodes de culture plus efficaces facilitées par la mécanisation. Dans le secteur de l'élevage, les plans soutiennent de meilleures méthodes de gestion des terres de pâturage via le clôturage des terres traditionnelles, et le forage de puits pour l'abreuvement des animaux, une mesure importante pour réduire l'impact des sécheresses périodiques et élargir les zones de pâturage.

308. **Les plans visent aussi des objectifs sociaux et ciblent notamment des petits éleveurs et agriculteurs de subsistance.** Grâce à l'apport d'intrants hautement subventionnés aux agriculteurs de subsistance qui ne produisent pas et ne produiront pas des quantités suffisantes pour la vente, la situation des agriculteurs est améliorée, même si la production supplémentaire ne génère pas des revenus liquides additionnels utilisables pour l'achat d'intrants lors de la saison suivante. Les subventions permettent également de réduire le risque climatique dans le sens où elles limitent les pertes financières en cas de mauvaise récolte.

309. **Le principal instrument pour l'introduction d'améliorations technologiques dans le secteur des cultures est la composante ISPAAD du projet « Plans de soutien à l'agriculture ».** Il prévoit la prestation de services de mécanisation gratuits pour le labour et la plantation, ainsi que la fourniture gratuite de semences, d'engrais et d'herbicides aux petits exploitants qui cultivent jusqu'à cinq hectares. Les engrais sont fournis uniquement aux agriculteurs qui pratiquent le semis en ligne. L'Annexe 2 présente une description complète de ses avantages et conditions.

310. **Modification des règles de l'ISPAAD à compter de la saison d'ensemencement 2013/14.** Une catégorisation des exploitations en exploitations de subsistance / nouvelles exploitations et exploitations commerciales a été introduite. Alors que le projet initial bénéficiait principalement aux petits agriculteurs (seules les subventions sur les semences destinées aux cultures vivrières étaient illimitées), les nouvelles exploitations et les exploitations commerciales peuvent désormais obtenir des engrais et des herbicides subventionnés. Le taux de subvention des semences destinées aux nouvelles exploitations et aux exploitations commerciales avait été réduit de 50 % à 30 ou 35 %, respectivement, pour les grandes exploitations et les nouvelles exploitations. Les herbicides sont dorénavant inclus afin de ne pas défavoriser les méthodes d'agriculture de conservation comme la réduction du travail des sols, qui exige l'utilisation d'herbicides dans les champs non labourés.

311. **Les objectifs sont consignés dans les Lignes directrices originales de 2008 :**

- « Augmenter la production de céréales,
- Promouvoir la sécurité alimentaire au niveau des ménages et au niveau du pays,
- Commercialiser l'agriculture par la mécanisation,
- Faciliter l'accès aux intrants agricoles et au crédit et
- Améliorer la portée de la vulgarisation. »⁶⁰

Les objectifs ne figurent plus dans les nouvelles Lignes directrices. Les objectifs sociaux – réduction de la pauvreté rurale par le soutien aux agriculteurs de subsistance et la création d'emplois – sont prédominants dans les débats et dans le discours politique, mais ne sont pas mentionnés explicitement dans les Lignes directrices.

312. **Les attentes ou les objectifs mentionnés explicitement** visent à ce que les petits exploitants produisent 1 tonne par hectare, les nouveaux exploitants 1,5 tonne par hectare, et les exploitants commerciaux 2,5 tonnes par hectare.

313. **En fournissant un programme complet et pratiquement gratuit aux petits exploitants, et des prix fortement subventionnés aux agriculteurs possédant des surfaces un peu plus grandes, l'ISPAAD vise à réduire le risque pour les agriculteurs qui adoptent des méthodes agricoles modernes** – s'ils devaient payer le prix intégral des intrants et éventuellement souscrire des emprunts pour les financer, les taux d'adoption seraient nettement inférieurs lorsque les agriculteurs se méfient des nouvelles méthodes qui, selon eux, n'ont pas fait leurs preuves.

⁶⁰ Ministère de l'Agriculture (2008) : Lignes directrices du Programme intégré de soutien aux cultures arables (ISPAAD). Gaborone.

314. **Durant la période 2009/10 à 2012/13, l'ISPAAD (pour les cultures) et le LIMID (pour l'élevage) ont absorbé près de 250 millions BWP par an, soit l'équivalent d'environ 20 % des dépenses totales du ministère de l'Agriculture.** Les programmes d'aide (l'ISPAAD, et le LIMID nettement moins coûteux) représentent 70 % des dépenses de développement pendant cette période (voir Section 3.5.2). Durant l'exercice 2013/14, un montant de 266 millions BWP a été consacré à l'ISPAAD et de 56 millions BWP au LIMID. Cela signifie donc que le volume des dépenses consacrées à ces plans de soutien est considérable.

Tableau 22 : Dépenses réelles consacrées aux plans de soutien
Millions
BWP

Ex.	ALDEP & ISPAAD	LIMID I & II	Total
2007/08	16.6	8.0	24.6
2008/09	234.1	31.8	265.9
2009/10	221.1	37.1	258.2
2010/11	209.1	21.0	230.1
2011/12	223.2	24.0	247.2
2012/13	200.9	45.2	246.1
2013/14	266.0	55.5	321.5

Sources: GABS, États 6.

Note : Les données pour 2013/14 font référence aux dépenses réelles prévisionnelles.

315. **Cependant, les résultats obtenus par l'ISPAAD sont décevants.** Ni les quantités produites ni les rendements n'ont connu des améliorations significatives. Selon une Évaluation de l'impact économique et social,⁶¹ les rapports de presse et les commentaires des parties prenantes lors de l'atelier de RDPA en février 2014, l'ISPAAD a connu un certain nombre de problèmes de mise en œuvre, notamment :

- Le manque de combinaisons d'intrants adaptées aux conditions locales ; l'ISPAAD fournissait une combinaison unique « adaptées à tous les cas » ;
- Le labour gratuit a conduit les agriculteurs à labourer et ensemercer des surfaces qui dépassaient leurs capacités de désherbage et de récolte. Il se peut aussi que les agriculteurs aient labouré et semencé moins de terres que s'ils avaient dû assumer au moins une partie des coûts ;
- Les tâches administratives de l'ISPAAD exécutées par les services de vulgarisation sont réputées avoir réduit l'efficacité des services de vulgarisation.

316. **La valeur des productions totales des cultures traditionnelles est demeurée nettement en deçà du coût de l'ISPAAD.** Aux prix courants du BAMB,⁶² les dépenses annuelles de l'ISPAAD, soit environ 200 millions BWP par an, permettaient d'acheter 83 000 tonnes de maïs blanc de qualité 1, 119 000 tonnes de maïs blanc de qualité 2, ou 68 000 tonnes de sorgho de qualité 1. La production du secteur traditionnel a atteint un maximum de 35 000 tonnes en 2011, année où les productions ont été les plus élevées, et entre 13 600 et 20 900 tonnes durant les autres années de la période postérieure à 2008. En supposant que les agriculteurs traditionnels ne produisent que du maïs blanc de qualité 1, la production de 35 000 tonnes équivaldrait à un montant de 84 millions BWP une fois vendue au BAMB. Cela est bien en deçà du coût de l'ISPAAD.

⁶¹ BCA Consult (2012) : Recommandations pour l'Analyse de la pauvreté et de l'impact social du Programme intégré de soutien aux cultures arables (ISPAAD) – Rapport final. Gaborone, novembre 2012

⁶² Les prix du BAMB, acheteur en dernier recours pour les céréales et les fèves, pour la saison de commercialisation 2013/2014 étaient les suivants, par tonne métrique : pour le sorgho : 2 950 BWP pour la qualité 1, 2 065 BWP pour la qualité 2 ; pour le maïs blanc : 2 400 BWP pour la qualité 1, 1 680 BWP pour la qualité 2. Source : site du BAMB www.bamb.co.bw.

317. **La comparaison des données relatives aux surfaces cultivées et aux productions, présentée dans le Tableau 23 ci-dessous, montre également que l'objectif de récolte d'une tonne de céréales par hectare était totalement irréaliste.** Certes, tous les agriculteurs n'avaient pas bénéficié de la subvention, mais la majorité d'entre eux l'avaient reçue. De même, de nombreux agriculteurs ne pratiquaient pas le semis en ligne (pour diverses raisons) et, par conséquent, ne pouvaient pas bénéficier des engrais subventionnés. Toutefois, l'écart entre la cible et la réalité est frappant.

Tableau 23 : Production de céréales du secteur traditionnel (maïs et sorgho), années sélectionnées

Année	Surface emblavée (ha)	Surface récoltée (ha)	Production (tonnes)
1993	222,350	88,748	13,773
2004	107,668	81,540	17,804
2006	136,368	106,715	27,265
2007	70,229	15,140	3,085
2008	151,662	83,943	13,627
2009	187,742	129,438	20,944
2010	170,881	109,417	16,721
2011	214,884	143,767	35,016
2012	192,732	79,966	14,911

Sources: Statistics Botswana : Rapports des enquêtes agricoles, diverses années.

318. **Sur le plan des résultats détaillés, l'ISPAAD a payé environ 1 200 BWP par hectare pour le labour, l'ensemencement, les semences et les engrais.** Dans le cas du maïs blanc de qualité 1, cela équivaut à la valeur de 500 kg de maïs. Les rendements devraient avoir augmenté dans la même proportion. Mais en réalité, le rendement total était nettement inférieur à ce chiffre pour la plupart des zones agricoles.

319. **Selon les données internes de l'ISPAAD, le nombre de bénéficiaires des subventions accordées pour le labour et la récolte était habituellement d'environ 100 000 agriculteurs.** En supposant que tous les agriculteurs traditionnels aient bénéficié de la subvention, la récolte moyenne de céréales par bénéficiaire s'est élevée à un maximum de 350 kg par bénéficiaire en 2011, et seulement environ 160 à 200 kg pour les autres années durant la période postérieure à 2008.

320. **La mise en œuvre de l'ISPAAD a présenté des défaillances.** Les résultats auraient peut-être été visibles si les règles et les pratiques de mise en œuvre de l'ISPAAD avaient été plus efficaces. Toutefois, il semble peu probable que des règles simplifiées et une meilleure organisation auraient pu augmenter les récoltes moyennes jusqu'à environ 600 kg par bénéficiaire.

321. **Malheureusement, un suivi détaillé de l'ISPAAD au niveau des exploitations ne semble pas avoir été réalisé.** Il conviendrait de tirer des enseignements des études de cas où les apports de l'ISPAAD ont été disponibles en temps opportun, collectés et utilisés, afin de déterminer les effets potentiels dans les circonstances favorables.

322. **La production est très probablement limitée par des facteurs qui vont au-delà de la disponibilité des moyens mécaniques, des semences, des engrais et de l'accès au crédit saisonnier.** Ces facteurs sont liés aux limitations résiduelles en termes de main-d'œuvre pour le désherbage et la récolte, ou aux conditions naturelles des zones de culture où opèrent les agriculteurs traditionnels.

323. **En outre, on peut se demander si une politique visant à transformer l'agriculture traditionnelle de labour en une activité commerciale orientée vers les marchés peut être couronnée de succès au Botswana.** La contrainte principale est la forte variabilité des précipitations et, par conséquent, des rendements, qui fait de l'agriculture commerciale de labour une activité trop

risquée pour être gérée comme une entreprise dans la plupart des cas, et dans la majorité des régions où les agriculteurs traditionnels opèrent.

4.3 Réalisations de l'agriculture commerciale en tant que cible pour l'agriculture traditionnelle

324. **Les rendements à l'hectare sont nettement supérieurs dans les cultures commerciales, en particulier pour le sorgho, mais aussi le maïs** (Tableau 24). Dans le sous-secteur du bétail / viande de bœuf, les exploitations commerciales enregistrent des taux de mortalité inférieurs et des taux d'exploitation supérieurs à ceux des éleveurs traditionnels. L'écart de productivité entre les exploitations traditionnelles et les exploitations commerciales est en général considéré comme une indication d'un potentiel de croissance et de développement dans le secteur traditionnel, et les politiques visent à renforcer l'agriculture traditionnelle afin qu'elle atteigne les niveaux de productivité du secteur commercial.

325. **Est-ce réaliste et l'agriculture commerciale est-elle une référence utile pour le secteur traditionnel ?** Les services publics fournis aux agriculteurs traditionnels peuvent-ils contribuer à réduire cet écart ? Le manque de services publics de soutien et peut-être d'infrastructures pour les agriculteurs traditionnels constitue-t-il une limitation cruciale qui maintient la productivité à des niveaux bas ?

326. **Un certain nombre de raisons suggèrent qu'il y a lieu de remettre en cause la comparabilité des deux sous-secteurs.** Dans les **productions végétales**, les rendements à l'hectare dans le secteur commercial sont de cinq à dix fois supérieurs aux rendements du secteur traditionnel (voir Tableau 24).

Tableau 24 : Production et rendements des cultures, secteur traditionnel et secteur commercial

	Traditionnel					Commercial					Total	
	Surface emblavée (ha)	Surface récoltée (ha)	Production (tonnes)	Rendement t/surf. emblavée (kg/ha)	Rendement t/surf. récoltée (kg/ha)	Surface emblavée (ha)	Surface récoltée (ha)	Production (tonnes)	Rendement t/surf. emblavée (kg/ha)	Rendement t/surf. récoltée (kg/ha)		Production (tonnes)
Maïs												
1993	83,956	22,186	2,976	35	134	1,301	1,198	1,278	982	1,067	4,254	
2004	63,214	42,804	7,223	114	169	615	586	313	509	534	7,536	
2006	77,884	60,289	14,896	191	247	148	126	260	1,757	2,063	15,156	
2007	40,253	8,048	1,830	45	227	422	404	328	777	812	2,158	
2008	88,437	48,533	8,416	95	173	176	130	553	3,142	4,254	8,969	
2009	120,727	82,461	13,040	108	158	281	249	230	819	924	13,270 *	
2010	109,792	65,184	10,540	96	162	324	239	239	738	1,000	10,779 *	
2011	151,164	101,107	29,070	192	288	325	318	165	508	519	29,235 *	
2012	140,937	55,735	7,450	53	134	385	316	227	590	718	7,677	
Moyenne 2004-12	99,051	58,020	11,558	112	195	335	296	289	1,105	1,353	11,848	
Sorgho												
1993	138,394	66,562	10,797	78	162	5,924	5,821	5,730	967	984	16,527	
2004	44,454	38,736	10,581	238	273	11,835	11,832	1,175	99	99	11,756	
2006	58,484	46,426	12,369	211	266	5,833	5,790	29,124	4,993	5,030	41,493	
2007	29,976	7,092	1,255	42	177	3,139	2,935	10,519	3,351	3,584	11,774	
2008	63,225	35,410	5,211	82	147	9,931	7,504	18,421	1,855	2,455	23,632	
2009	67,015	46,977	7,904	118	168	11,686	11,684	21,475	1,838	1,838	29,379	
2010	61,089	44,233	6,181	101	140	15,525	14,521	25,145	1,620	1,732	31,326	
2011	63,720	42,660	5,946	93	139	6,489	6,059	26,645	4,106	4,398	32,591	
2012	51,795	24,231	7,461	144	308	11,223	11,203	16,560	1,476	1,478	24,021	
Moyenne 2004-12	54,970	35,721	7,114	129	202	9,458	8,941	18,633	2,417	2,577	25,747	
	*chiffres estimés ; l'original contenait des erreurs évidentes dans une des colonnes "commercial"											

Sources: Statistics Botswana : Rapports des enquêtes agricoles annuelles, Tableau 2.3. Diverses années.

327. Les auteurs de ce rapport n'ont trouvé aucune étude traitant spécifiquement des raisons de la faible productivité des terres, après élimination des facteurs de l'accès aux intrants, de la mécanisation et du crédit. Les institutions de recherche réalisent des essais sur les sites d'exploitation, mais ne portent probablement pas une attention suffisante aux facteurs de coût et de risque et à certaines contraintes particulières dans l'agriculture traditionnelle telles que :

- Le manque de main-d'œuvre, en particulier pour le désherbage ;
- La petite taille des exploitations, qui entraîne la nécessité d'emplois parallèles, des contraintes de disponibilité de temps, et une attention moindre au développement de l'exploitation, qui reste une source de revenus parmi d'autres.
- Particulièrement dans le cas du sorgho : la nécessité d'investir beaucoup trop de temps pour effrayer les oiseaux pendant la période de maturation de la récolte.

328. Les conditions du sol et la configuration des pluies sont différentes dans les zones agricoles commerciales et traditionnelles. Cela peut affecter les possibilités de préparer la terre et d'ensemencer, ainsi que l'économie d'investissement dans des machines et des clôtures en particulier.

329. Une partie substantielle des cultures commerciales est implantée dans la zone de Pandamatenga dans des conditions particulières. Les conditions du sol, le type d'expérience particulier des agriculteurs dans cette région, la disponibilité d'engins lourds et une forte concentration de terres agricoles suggèrent des conditions qui ne sont pas comparables à celles dans lesquelles opèrent la plupart des agriculteurs traditionnels à petite échelle. Par conséquent, il est probable que les

rendements du secteur commercial ne reflètent pas ce que les exploitants à petite échelle pourraient obtenir avec les intrants et le soutien appropriés.

Tableau 25 : Surfaces totales emblavées et récoltées pour le maïs et le sorgho, par culture traditionnelle/commerciale

	Hectares			
	Surface emblavée		Surface récoltée	
	Traditionnelle	Commercial	Traditionnelle	Commercial
1993	222,350	7,225	88,748	7,019
2004	107,668	12,450	81,540	12,418
2006	136,368	5,981	106,715	5,916
2007	70,229	3,561	15,140	3,339
2008	151,662	10,107	83,943	7,634
2009	187,742	11,967	129,438	11,933
2010	170,881	15,849	109,417	14,760
2011	214,884	6,814	143,767	6,377
2012	192,732	11,608	79,966	11,519

Sources: Statistics Botswana : Rapports des enquêtes agricoles, diverses années.

330. En ce qui concerne l'élevage, les nombres de têtes de bovins, de chèvres et de moutons n'ont guère évolué au cours des 20 dernières années, malgré des fluctuations qui peuvent apparaître dans les statistiques et les graphiques, mais qui ne sont pas drastiques. Toutes les zones de pâturage sont utilisées et le risque de surpâturage a été un problème constant au Botswana. En raison des faibles précipitations, il n'est pas possible d'élever de plus grands troupeaux. Le système de lutte contre la fièvre aphteuse au Botswana, moyennant la délimitation en différentes zones et l'utilisation de cordons sanitaires, fonctionne assez bien la plupart du temps.

331. Les taux de prélèvement du secteur de l'élevage traditionnel, qui représente environ 90 % de l'ensemble du bétail, sont nettement inférieurs à ceux du secteur de l'élevage commercial. Les faibles taux de prélèvement dans le secteur traditionnel reflètent fondamentalement les taux de mortalité élevés. La somme des taux de prélèvement et de mortalité est identique dans le secteur traditionnel et le secteur commercial. Toute stratégie visant à améliorer le prélèvement doit donc tendre à réduire les taux de mortalité dans le secteur de l'élevage traditionnel. Toutefois, les taux de mortalité élevés dans l'élevage traditionnel sont liés à la dispersion des animaux sur les terres communales. Cela les rend plus vulnérables à la sécheresse et aux épidémies de maladies.

332. Pour les éleveurs traditionnels, il est plus difficile de respecter les règles d'identification et de traçage du bétail indispensables pour exporter vers l'UE et, de plus en plus, vers d'autres marchés. Les animaux doivent se trouver dans un seul emplacement pendant une période de 90 jours avant l'abattage, une condition que les exploitants traditionnels ne peuvent respecter que s'il existe des terrains d'élevage à proximité des abattoirs, ou s'il est possible de transporter le bétail en camion. Le mauvais état des routes dans les vastes zones de pâturage et, par conséquent, les coûts de transport élevés ne permettent pas de respecter cette condition. Les mouvements du bétail doivent être autorisés et enregistrés de manière centralisée. Le système d'identification avec des bolus (une grande pilule molle contenant une puce RFID qui reste dans la panse de l'animal) nécessite des lecteurs de puces RFID dont les exploitants traditionnels ne disposent généralement pas. On estime que quelque 400 000 têtes de bétail ne peuvent être exportées en raison d'insuffisances dans le contrôle des mouvements, et

de défauts techniques dans le système central d'enregistrement et le transfert de données dans ce système.⁶³ L'adoption d'un système d'étiquettes d'identification d'oreille est en cours.

333. Les bénéfiques et les taux de prélèvement pourraient être améliorés via diverses mesures : des méthodes de gestion des terres de pâturage qui évitent le surpâturage des terres communales ; la construction et la maintenance de routes qui permettraient le transport du bétail en camion vers les abattoirs (indispensable pour accéder aux marchés européens) ; une application plus stricte des vaccins obligatoires ; des modifications dans la façon dont le LITS (système d'identification et de traçabilité du bétail) est appliqué afin de faciliter le respect des exigences par les éleveurs traditionnels.

334. Néanmoins, il est peu probable que l'écart entre l'élevage traditionnel et l'élevage commercial puisse se réduire de manière significative. En outre, l'amélioration de l'efficacité de l'élevage traditionnel n'a pas vraiment été retardée en raison d'un manque de fonds publics, à l'exception, éventuellement, des infrastructures de transport dans les zones traditionnelles de pâturage.

335. Deux messages ressortent de ce qui précède :

- a) Il n'y a aucune solution à grande échelle pour augmenter la productivité des cultures et exploitations d'élevage traditionnelles à un niveau proche de celle des exploitations commerciales, qui n'ait pas été mise en œuvre en raison d'un manque de fonds pour des services publics améliorés. Des solutions de moindre échelle, en plusieurs étapes, sont nécessaires.
- b) Les conditions des ressources naturelles dans lesquelles opère le secteur traditionnel sont nettement différentes de celles du secteur commercial à petite échelle. Même avec une gestion avancée et une production à plus grande échelle, l'écart de productivité subsisterait.

⁶³ « La BMC estime à 400 000 le nombre de bovins dans les zones communales de pâturage qui ne disposent pas de données de bolus dans le système LITS, et qui sont donc totalement exclus des marchés d'exportation. » Anton van Engelen et coll. (2013) : Projet de la filière agricole au Botswana – Étude de la filière du bœuf. FAO et ministère de l'Agriculture, Botswana, p. 94.

5. PERSPECTIVES ET PRIORITÉS DES DÉPENSES

336. **En bref, à partir des analyses des chapitres précédents, on peut tirer la conclusion que de nombreux aspects de l'affectation et de la gestion des dépenses publiques en faveur de l'agriculture au Botswana sont assez positifs.** En particulier, les budgets sont pertinents et facilitent donc la planification et la micro-gestion des dépenses ; les données relatives aux budgets et aux dépenses sont accessibles et généralement fiables ; le niveau des dépenses hors budget non inscrites est très faible ; et les dépenses de fonctionnement et de développement sont réparties raisonnablement. Toutefois, des améliorations peuvent être encore apportées, notamment dans la recherche et la vulgarisation, les plans de soutien et les grands programmes d'investissement en cours de préparation.

337. **Ces analyses montrent également que le niveau des dépenses publiques, bien que faible en termes de budget global, est élevé par rapport à la petite taille du secteur agricole.** Le potentiel d'accroissement de la production est très limité, principalement en raison du manque d'eau, et la production est volatile.

338. **La Déclaration de Maputo et l'objectif associé de 10 % du budget consacré aux dépenses pour l'agriculture impliquent, s'ils sont suivis par le Botswana, une augmentation très importante des dépenses consacrées à l'agriculture. Est-ce un objectif raisonnable ?** Dans quels domaines les ajustements des dépenses et de structure peuvent-ils améliorer les résultats en termes de sécurité alimentaire, de revenus générés par les activités agricoles, de diversification et de réduction de la pauvreté ? Ce chapitre présente le point de vue de l'équipe, basé sur les analyses effectuées.

5.1 Pertinence de l'objectif de Maputo pour le Botswana

339. **Il y a tout lieu de se demander si la référence à l'objectif de Maputo de 10 % de dépenses en faveur de l'agriculture est utile et pertinente pour le Botswana.** Compte tenu du niveau déjà élevé des dépenses publiques en faveur de l'agriculture par rapport à la petite taille du secteur au Botswana, et du potentiel plutôt limité d'augmentation de la production agricole et des revenus tirés des activités du secteur, les dépenses publiques ne sont pas la principale contrainte au développement agricole.

340. **La Déclaration de Maputo appelle à accorder plus d'attention à l'approvisionnement et la sécurité alimentaire, et aux revenus dans les zones rurales pour combattre la pauvreté.** Elle résulte d'un effort concerté des pays africains visant à s'assurer que les biens publics et les programmes de promotion agricole reçoivent une part adéquate des ressources budgétaires, de sorte que l'absence de biens publics ne réduit pas la production agricole et que des efforts sont déployés pour développer et diffuser les plus récentes innovations technologiques dans le secteur. Le seuil de 10 % peut être considéré comme une règle simple basée sur l'hypothèse suivante : dans la plupart des pays, les ministères chargés de l'agriculture pourraient plus facilement envisager des domaines où des fonds supplémentaires seraient dépensés efficacement afin d'augmenter les niveaux de production et accélérer l'adoption de pratiques technologiquement innovantes. La déclaration de Maputo peut également être considérée comme un appel à redoubler d'efforts pour transformer les petites exploitations agricoles en entreprises axées sur le marché, lesquelles font la meilleure utilisation possible des ressources disponibles.

341. **Cependant, les évaluations présentées dans ce rapport suggèrent qu'il serait imprudent pour le Botswana de suivre cet objectif à la lettre pour les raisons suivantes :**

- a) Alors que, dans de nombreux pays, il est facile d'identifier des domaines à développer en consacrant des dépenses aux infrastructures de transport et d'irrigation dans les zones agricoles de production, ce n'est pas le cas pour le Botswana. Les précipitations et le faible potentiel d'irrigation sont les deux contraintes majeures et réelles.

- b) On peut raisonnablement supposer que les institutions publiques impliquées dans la promotion de l'agriculture et la prestation des services publics dans ce secteur peuvent avoir des idées constructives et concevoir des programmes qui amélioreront la productivité et la production. Mais cette règle ne s'applique pas au Botswana, en dehors des projets déjà en préparation et dont les dépenses sont déjà planifiées.
- c) Les dépenses publiques sont déjà élevées par rapport à la taille réduite du secteur agricole. Les programmes qui se révèlent bénéficiaires et économiquement viables ont de façon générale reçu des allocations budgétaires pour leur mise en œuvre.

342. **En conséquence, ce rapport recommande de considérer la Déclaration de Maputo comme l'expression d'une stratégie globale, et non comme une référence et un engagement intangibles.** Le gouvernement ne devrait pas renouveler l'engagement inconditionnel de consacrer 10 % de son budget à l'agriculture. Il devrait toutefois envisager des dépenses supplémentaires quand et où elles peuvent être efficaces et économiquement rentables.

343. **Cette conclusion ne conteste pas et ne s'interroge pas sur les efforts fournis par le gouvernement pour s'engager dans le processus du PDDAA, et préparer un pacte.** Il s'agirait plutôt de l'inverse. À plusieurs reprises, des plaintes ont été entendues contre les canaux de communication inefficaces entre l'administration chargée de l'agriculture et les décideurs politiques d'une part, et la communauté des agriculteurs d'autre part. Un pacte PDDAA impliquant la définition et le suivi d'objectifs communs est, en fait, la réponse adéquate.

5.2 Propositions de dépenses prioritaires

Discours sur le budget de l'exercice 2014/2015, paragraphe 44 :

"Madame la Présidente, un autre secteur à fort potentiel de croissance et de création d'emplois est l'agriculture. Malheureusement, la performance de ce secteur a été désastreuse en raison de l'insuffisance des précipitations et de la sécheresse récurrente. Ce fut un grand défi pour la croissance de ce secteur qui, par nature, est un grand employeur de main-d'œuvre qui dispose du potentiel permettant d'absorber la majorité des citoyens non qualifiés et peu qualifiés sans emploi. Malgré les défis posés par une croissance limitée associée à des catastrophes naturelles telles que la sécheresse et les maladies, le gouvernement continue d'aider le secteur agricole."

344. **La tâche consiste donc pour le Botswana à identifier les domaines dans lesquels les dépenses publiques contribueraient à augmenter les revenus et produits agricoles.** Plusieurs suggestions et observations sont présentées dans la suite de ce rapport.

345. **Un certain nombre de ces propositions concernent des changements dans l'approche et les objectifs.** Elles peuvent nécessiter des fonds supplémentaires, mais il existe également un potentiel de rationalisation des programmes, et d'organisation plus efficace des interventions. Un examen de la faisabilité économique et une attention plus soutenue aux coûts des services publics sont nécessaires.

5.2.1 Grands investissements

346. Plusieurs grands projets d'investissement sont planifiés et en partie budgétés. Ces projets sont les suivants :

a) Utilisation des effluents (eaux usées) des villes à des fins d'irrigation

347. L'approche consistant à utiliser l'eau des effluents pour l'irrigation est, outre le projet du Zambèze (voir ci-dessous), le seul moyen significatif pour le Botswana, pauvre en eau, de réduire la vulnérabilité

de la production agricole à la fluctuation des précipitations. Les zones irrigables situées à proximité des zones urbaines pourraient être utilisées pour accroître la production horticole, éventuellement en rotation avec des cultures céréalières.

348. Cependant, la viabilité économique d'un tel projet devrait être examinée en détail avant de commencer la mise en œuvre des installations d'irrigation dans les zones identifiées. Cette viabilité dépend en grande partie du réseau actuel de collecte des eaux usées, de la disponibilité de terres fertiles dans les régions où les effluents pourraient être conduits, de la disponibilité et du coût de la technologie nécessaire au traitement des eaux, et de l'acceptation par les consommateurs des produits cultivés dans ces conditions.

b) Drainage de la région de Pandamatenga

349. **Ce projet, prévu dans PND 10, consiste à construire un réseau de drainage pour éviter la saturation occasionnelle des sols de la principale région de production commerciale de céréales du Botswana.** Il comprend également la construction de routes et le développement d'une zone plus restreinte à l'attention des petits agriculteurs. **Ce projet est le seul grand projet bénéficiant d'un financement externe dans le secteur agricole au Botswana.** Le rapport d'évaluation de la Banque africaine de développement (BAD) date de juin 2006.⁶⁴ Il conclut que « Le projet est techniquement réalisable, économiquement viable et socialement souhaitable ».⁶⁵ Le prêt de la BAD s'élève à 60 millions \$EU ; et un montant supplémentaire de 8,9 millions \$EU est censé être financé par des ressources budgétaires internes.

350. La première dépense au titre de cet emprunt date de fin 2009. Les principaux travaux du premier contrat de construction (Phase Un) devaient se terminer en juillet 2014. L'appel d'offres pour la seconde phase impliquant des drainages supplémentaires a été lancé en janvier 2014, mais le contrat n'a pas encore été conclu (à fin mai 2014). Près de 24 millions \$EU du prêt de la BAD ont été dépensés jusqu'à l'exercice 2013/2014. La proposition de budget pour l'exercice 2014/2015 prévoit la mise à disposition de 90 millions BWP pour le total des dépenses de l'année, dont 60 millions BWP de la BAD.^{66, 67}

Les dépenses réelles s'élèvent à 85,6 millions BWP pour l'exercice 2013/2014, 90 millions BWP sont prévus au budget de l'exercice 2014/2015 et incluent la contribution de la BAD. Le solde du CTE pour 2015/2016 s'élève à 211 millions BWP, mais si l'on tient compte des dépenses sous-déclarées des exercices 2011/2012 et 2012/2013, le solde réel n'est probablement que de 104 millions BWP. Des fonds supplémentaires pourraient être nécessaires au cours des prochaines années pour terminer le projet et compléter les travaux de construction.

351. Il est également prévu que la région de Pandamatenga reçoive de l'eau du Zambèze (voir ci-dessous). Grâce à un approvisionnement fiable en eau et un drainage adapté, elle deviendrait la principale zone agricole du Botswana. À ce jour, cette région n'est pas irriguée.

⁶⁴ Banque africaine de développement. Botswana – Projet de développement des infrastructures agricoles de la région de Pandamatenga : Rapport d'évaluation. Juin 2006.

⁶⁵ *Ibid*, page IV.

⁶⁶ Voir l'article de Bashi Letsididi : « Les fermes de Panda attendent un système de drainage », *Botswana Guardian*, 24 janvier 2014. Retrouvez cet article sur <http://www.botswanaguardian.co.bw/latest-news/798-panda-farms-to-get-drainage-system.html> du 23 mai 2014.

⁶⁷ Suite à une omission spécifique, les dépenses financées par la BAD n'ont pas été prises en compte dans le système comptable GABS jusqu'à l'exercice 2012/2013 ; elles ne sont donc pas incluses dans les graphiques et tableaux du présent rapport. Les dépenses de développement étaient en fait plus élevées que celles indiquées. Les montants additionnels sont de 49 millions BWP pour l'exercice 2011/2012, et de 58 millions BWP pour l'exercice 2012/2013. Le problème a été corrigé dans les rapports de l'exercice 2013/2014.

352. **En supposant que l'évaluation de la viabilité économique est correcte, et sachant que les travaux importants du projet sont déjà en voie d'achèvement, ce projet a un sens et les fonds devraient être mis à disposition.** Le projet a un sens parce qu'il vise en particulier à réduire la volatilité de la production agricole en drainant les sols pendant les années humides et, en option, en les irriguant pendant les années de sécheresse.

c) Projet intégré de développement agro-commercial autour du Zambèze

Discours sur le budget de l'exercice 2014/15, paragraphe 45 :

"Entre-temps, la conception de la conduite principale d'adduction d'eau de Chobe/Zambèze vers le site du projet agro-commercial de la région du Zambèze s'est achevée en octobre 2013, et sa construction devrait débuter au cours de l'exercice 2014/2015. Une fois terminé, le projet contribuera de manière significative à l'agriculture irriguée, en particulier l'horticulture. L'aide gouvernementale vise à encourager la production dans le secteur agricole maïs, plus important, à diplômer plus d'agriculteurs au sein d'entités commerciales capables de créer des emplois décents pour les Botswanais."

353. **Le Botswana a obtenu un quota de prélèvement d'eau du Zambèze de 495 millions de m³ par an.**⁶⁸ Ce quota ne représente que 1,3 % du débit annuel du fleuve Zambèze aux chutes Victoria et a été estimé écologiquement durable.⁶⁹ Afin que ce quota reste valide, la construction des installations nécessaires à son utilisation doit avoir commencé avant fin 2015.

354. **Le projet est à l'étude et en préparation depuis plusieurs années, et a subi d'importantes modifications.**⁷⁰ Des demandes antagonistes concernant l'utilisation de l'eau, en particulier pour l'agriculture ou la consommation humaine, ont été prises en compte. Le concept actuellement privilégié consiste à utiliser 150 millions de m³ pour alimenter le pipeline nord-sud (North-South-Carrier), qui transporte de l'eau de Selebi Phikwe, dans le centre-est du Botswana, à Gaborone. Les 345 millions de m³ restants devraient irriguer une nouvelle zone agricole de 35 000 ha aménagée à l'ouest, près de la zone existante de Pandamatenga. Les infrastructures (pipeline et installations) seront réalisées par le ministère des Mines, de l'Énergie et des Ressources hydrauliques. Le ministère de l'Agriculture devrait développer la zone d'irrigation.⁷¹ Bien qu'initialement conçu comme un projet d'irrigation, l'opinion actuelle est que le Botswana a un besoin urgent d'eau, et donc du pipeline, principalement pour la consommation humaine. La composante Irrigation est devenue un avantage secondaire.

355. **Une première étude de faisabilité préparée il y a quelques années a été rejetée.** Une nouvelle étude pour la composante Irrigation a été lancée début 2014 et devrait être prête en novembre. Les termes de référence mentionnés dans l'appel d'offres semblent exhaustifs. Une étude d'impact environnementale a également été commandée. L'étude de faisabilité proposera également des modalités de financement appropriées. L'étude d'ingénierie pour le pipeline, les stations de pompage et les réservoirs annexes a fait l'objet d'un appel d'offres en juillet 2014, et les réponses seront reçues jusqu'à la mi-septembre. Puisque l'objectif principal est désormais l'approvisionnement en eau des villes et la réduction des pénuries d'eau, la construction des installations de pompage et du pipeline n'attendra pas la conclusion de l'étude de faisabilité de la composante Agriculture. L'eau devrait être disponible dans la région de Pandamatenga en l'an 2020.

⁶⁸ Voir Partenariat République du Botswana - Banque mondiale - WAVES (2013) : Comptabilité économique et environnementale de l'eau au Botswana : Comptes détaillés pour 2010-2022 et 2011-2012 et tendances générales de 1993 à 2010, p. 60. Projet de rapport inédit.

⁶⁹ Entretien avec le personnel du Centre pour l'agriculture. Le débit annuel du Zambèze aux chutes Victoria est de 3,9 milliards de m³. Une étude d'impact environnemental a été réalisée.

⁷⁰ Dans la conception de base, le volume total devait être utilisé pour l'irrigation. La localisation initiale de la zone à irriguer a été déplacée pour des raisons environnementales.

⁷¹ Voir l'article « Zambezi Agro-project relocated » dans Mmegionline en date du 23 mai 2014, sur www.mmegi.bw/index.php?aid=33683.

356. **Le projet est énorme, et le coût pourrait l'être également.** Le quota représente un débit de 16 m³ d'eau pompés par seconde, si l'eau est extraite en continu pendant toute l'année. La capacité du pipeline est de 23,3 m³ par seconde. Une seule conduite souterraine d'un diamètre de 3,5 m transportera l'eau (à la fois pour la consommation humaine et la composante Irrigation). Il est prévu de construire en une seule fois, et non par étapes, le système de pompage pour le volume total du quota de Kazungula à Pandamatenga, car la conduite traverse des zones écologiquement sensibles (corridors pour la faune sauvage) qui ne doivent pas être trop fréquemment perturbées par les mouvements des gros engins de terrassement.

357. Un article de 2008, toujours disponible sur le site Internet du MdA, évoque un montant de 450 millions \$EU pour la conception, la fourniture et les travaux d'infrastructure, et 300 millions \$EU supplémentaires apportés par des investisseurs privés pour le développement et l'irrigation des premiers 18 700 ha. Une estimation actualisée des coûts pourrait bien être nettement plus élevée.

358. **Le projet se traduit par une allocation de 20 millions BWP dans le budget 2013/2014 (dont seulement 9,4 millions BWP ont été dépensés), et de 110 millions BWP dans la proposition de budget pour l'Ex. 2014/2015.** Le coût global du projet (09 193 – Développement Horticulture et Eau) sur la période du PND 10 est passé de 138 millions BWP prévus initialement à 768 millions BWP dans le plus récent budget 2014/2015. Dans cette enveloppe, 380 millions BWP restent disponibles pour l'exercice 2015/2016, dernière année du PND 10.

359. **La composante Agriculture devrait créer 4 000 emplois directs.** La majorité des futurs candidats à ces emplois devra cependant être attirée et installée dans la région. Les salaires devront être suffisamment attractifs pour motiver la migration des travailleurs dans la région, et les coûts unitaires de main-d'œuvre seront probablement plus élevés que la moyenne actuelle des salaires dans l'agriculture. La conception du projet prévoit également des industries de transformation et l'élevage de porcs et de volaille dans la même zone.

360. **Les coûts de pompage, principal poste des dépenses de fonctionnement, sont importants et pourraient rendre le système non viable.** Notre estimation brute du coût du pompage nécessaire pour élever l'eau de l'altitude de Kazungula (920 m) à celle de Pandamatenga (1080 m plus la hauteur des réservoirs d'eau) se monte à environ 5 500 BWP par hectare irrigué. Mais ce montant est très sensible au coût de l'électricité, à l'efficacité des pompes et au fait de savoir si le quota de 345 millions de m³ est effectivement nécessaire à l'irrigation des 35 000 hectares de la zone envisagée.⁷² En supposant que les pompes fonctionnent toute l'année et jour et nuit, une capacité de production d'électricité de 33 MW est nécessaire juste pour élever l'eau. En réalité, la capacité nécessaire sera plus élevée et représentera environ la moitié de la capacité de l'une des quatre unités de la centrale électrique de Morupule B (chacune produisant 150 MW). Notez que ce calcul ne couvre que la puissance nécessaire pour élever l'eau ; il n'inclut pas les besoins en énergie pour la transporter dans les conduites, ou pour faire fonctionner le système d'irrigation lui-même, et élever l'eau afin que la gravité la fasse circuler dans les tuyaux d'irrigation.

361. **La viabilité économique du projet n'est pas du tout évidente, même si le système ne nécessite qu'une zone de captage et non un grand barrage.** Sans compter l'énergie nécessaire au pompage pour l'irrigation de la zone, le coût du pompage pour élever l'eau jusqu'à la zone à irriguer équivaut à lui seul au prix d'environ 2 tonnes de sorgho de qualité 1.

⁷² Les hypothèses envisagées étaient : coût de l'énergie électrique = 0,10 \$EU / kWh, différence d'altitude de 180 m entre Kazungula et la zone d'irrigation, facteur d'efficacité du pompage = 0,75. Le total des coûts de pompage pour l'irrigation s'élève alors à 22,5 millions \$EU (194 millions BWP) par an. En le divisant par la surface, 35 000 hectares, le coût par hectare s'élève à 5 530 BWP juste pour pomper l'eau du Zambèze à Pandamatenga. Élever un mètre cube d'eau de Kazungula à l'altitude de Pandamatenga coûte environ 0,60 BWP.

Répandre 345 millions de m³ d'eau sur 35 000 ha revient à déverser 9 850 m³ d'eau par hectare, ce qui est la quantité généralement nécessaire pour une irrigation par goutte-à-goutte (7 500 à 10 000 m³/ha, voir le rapport Waves, p.72). Aucune perte ou évaporation n'a été prise en compte.

362. De grands investissements étant nécessaires, la garantie de la viabilité économique et de la durabilité du projet est cruciale. Les aspects critiques sont les coûts budgétaires de l'investissement global, le réalisme des prévisions d'investissement dans l'équipement d'irrigation, et l'aménagement des terres par les agriculteurs privés, la vitesse de la construction et la nécessité éventuelle de détourner à un moment de la durée de vie du projet (20-25 ans) l'eau destinée à l'agriculture vers des usages non agricoles, ce qui est clairement assumé dans les études de faisabilité. Les possibilités financières des investisseurs privés censés développer les zones agricoles sont également un point critique. La façon dont les agriculteurs contribueront aux coûts généraux de fonctionnement et à l'amortissement des coûts des infrastructures d'irrigation reste à définir.

363. La combinaison des produits qui devraient être cultivés dans la nouvelle zone irriguée et les perspectives du marché sont un déterminant important de la partie Recettes de l'équation de la rentabilité. Par rapport aux céréales, les produits horticoles fournissent des revenus plus élevés à l'hectare mais aussi par mètre cube d'eau. Cependant, un regard critique et réaliste sur les marchés potentiels est nécessaire. Seule une petite surface cultivée de la zone d'irrigation prévue suffirait à saturer le marché des légumes au Botswana, où les produits cultivés grâce aux systèmes d'irrigation existants représentent déjà environ la moitié de l'approvisionnement. Les perspectives d'exportation des légumes doivent être clarifiées. À l'heure actuelle, le Botswana n'exporte pas de produits horticoles et comme la nouvelle zone est assez éloignée des centres de consommation de produits frais, il est difficile de savoir si ces exportations pourraient être compétitives.

364. Il peut arriver que le projet, sans subvention ni autres formes de soutien, ne soit pas ou soit peu rentable au prix en vigueur. Le MdA et le gouvernement devraient-ils poursuivre le projet en avançant l'argument de sa contribution à la sécurité alimentaire ? Selon la politique actuelle, il ne le devrait pas. **Tous les coûts de pompage devraient être pris en charge par les agriculteurs par le biais des redevances d'eau.** De plus, le coût de l'énergie devrait être calculé selon des paramètres réalistes et sans subventions croisées entre groupes de consommateurs, et le système ne devrait pas être subventionné par le biais de tarifs d'électricité anormalement bas.

365. On pourrait faire valoir que les prix alimentaires devraient augmenter à moyen terme et que le pula pourrait perdre de sa valeur quand les recettes des mines, et en particulier des diamants, diminueront. Si tel est le cas, les hypothèses sous-jacentes de ce scénario alternatif et les coûts budgétaires résultants devraient être clairement évalués. De plus, le gouvernement pourrait également envisager de ne recouvrer qu'une partie des coûts d'investissement auprès des agriculteurs plutôt que de subventionner l'énergie avec des implications budgétaires récurrentes à long terme. Cette seconde option ne pèserait pas sur le budget une fois le projet terminé.

366. Les différentes justifications imaginables avancées pour subventionner la construction et le fonctionnement du système doivent être considérées avec prudence. La sécurité alimentaire, qui peut être invoquée pour défendre les subventions et le recouvrement partiel des coûts, ne sera pas grandement améliorée au Botswana en cultivant des légumes pour la consommation intérieure ou l'exportation. Concernant l'argument de la création d'emplois, il est recommandé de calculer le coût des investissements et des subventions par emploi créé et de reconsidérer l'argument. Les analyses de sensibilité des prix à la ferme aideraient à savoir si les prix au seuil de rentabilité peuvent en effet prévaloir au moment où le système sera opérationnel.

d) Amélioration des infrastructures de transport dans les zones de pâturage

367. Une des raisons du faible taux de prélèvement pour l'exportation dans le secteur de l'élevage traditionnel réside dans les difficultés de transport du bétail vers les abattoirs. Les règles de l'UE relatives à la traçabilité des animaux exigent que le bétail soit transporté par camion ou par chemin de fer, plutôt qu'acheminé dans de longues marches de plusieurs jours. Le transport du bétail vers les abattoirs est actuellement entravé par le coût élevé du transport sur des routes de mauvaise qualité, par la disponibilité limitée d'eau et de nourriture le long des itinéraires de marche et par le peu d'information

sur les marchés et les prix. Une étude des infrastructures agricoles réalisée en 2009 a proposé de développer les routes et les infrastructures dans les zones d'élevage du bétail. Le coût estimé était alors d'environ 5,5 milliards BWP. La proposition n'a pas été mise en œuvre à l'époque, laquelle coïncidait avec la crise mondiale et une pénurie temporaire de fonds publics au Botswana.

368. Ce montant de 5,5 milliards BWP équivaut à plus de quatre fois la dépense publique totale pour l'agriculture en 2012/2013, et presque le triple de la valeur ajoutée du secteur de l'élevage en 2012 (y compris l'industrie de la volaille). Cela ne signifie pas nécessairement qu'un tel projet ne serait pas économiquement viable, mais souligne la nécessité d'une analyse économique approfondie.

369. **Aujourd'hui, les données économiques du projet peuvent être différentes**, et il peut être utile d'avoir un autre regard sur une version peut-être plus sélective, moins étendue et progressive du projet de construction routière qui pourrait mener à des taux plus élevés de prélèvement dans certaines régions.

5.2.2 Améliorations progressives

370. **Bien qu'aucun défaut majeur n'ait été identifié dans l'affectation et la gestion des fonds publics pour l'agriculture, un certain nombre de domaines possèdent un potentiel d'amélioration de leur efficacité et ont été identifiés.** Certaines des propositions suivantes nécessiteront un financement supplémentaire, tandis que d'autres nécessiteront des modifications de leur approche respective plutôt que des activités ou des dépenses supplémentaires.

371. **La question de savoir s'il existe un potentiel d'augmentation de la production et ce que le gouvernement devrait faire pour activer et faciliter ce potentiel a été soulevée lors d'un atelier des parties prenantes dans le cadre de cette RDPA, en février 2014.** La réponse générale a été oui, il existe un potentiel. Un certain nombre d'observations intéressantes ont été émises. Parmi elles, les groupes ont eu tendance à dire qu'il existait un potentiel parce que la demande nationale actuellement satisfaite par des importations est élevée. Ils ont souvent rappelé la contrainte des prix bas et des coûts élevés, ce qui indique que la production domestique peut être techniquement possible, mais qu'elle n'est pas économiquement viable.

Encadré 5 : Observations des parties prenantes

Thèmes récurrents

- Renforcement du lien recherche-vulgarisation.
- Assurer la mobilité du personnel de vulgarisation.
- Améliorer la qualification du personnel de vulgarisation dans les domaines de l'horticulture et du petit bétail.
- Le gouvernement devrait écouter plus souvent les agriculteurs. « [Il y a] trop d'ateliers organisés sans participation du secteur privé. »
- Améliorer les infrastructures : électricité, eau, routes, télécommunications.

Plans de soutien

- Mettre l'accent sur les agriculteurs « ayant fait leurs preuves » plutôt que sur « n'importe qui ». « Les membres effectifs de la société [devraient] être ciblés, pas les opportunistes. » Le soutien du gouvernement devrait être échelonné.
- Mettre davantage l'accent sur les agriculteurs commerciaux.
- Aligner ISPAAD avec les agro-zones.
- Les centres de services sont inefficaces, l'équipement est cassé, ils devraient être privatisés.
- Les services sont souvent désorganisés ou inégaux, comme par exemple pour les semences ou les engrais.

Points spécifiques aux sous-secteurs

Horticulture

- Créer une organisation marketing similaire au BMC.
- Une politique et une stratégie d'irrigation font défaut.
- Plutôt que de restreindre les importations, celles-ci devraient être taxées, et les recettes devraient être ensuite utilisées pour le développement du secteur.

Céréales, cultures

- Le gouvernement devrait acheter des terres et les louer aux agriculteurs qui veulent les labourer, plutôt que de clôturer des champs qui restent inutilisés.
- Nécessité de donner des terres aux agriculteurs potentiels.

Petits élevages

- L'insémination artificielle devrait être autorisée pour le petit bétail.
- Le gouvernement devrait faciliter l'exportation du petit bétail

Élevage laitier

- La production et le transport du fourrage sont souvent absents de la filière.
 - Le gouvernement devrait développer des fermes laitières et les louer aux petits éleveurs.
 - Nécessité de payer en temps opportun les subventions en cas de sécheresse.
-

e) Liens entre recherche, vulgarisation et agriculteurs

372. Les commentaires des agriculteurs et des organisations paysannes qui ont participé à l'atelier de février 2014, l'analyse des indicateurs de la production et de la productivité agricole et la documentation disponible suggèrent que les liens entre les organismes de recherche et les agriculteurs ne fonctionnent pas de manière satisfaisante. Il ressort des statistiques que le rendement des cultures des variétés de plantes améliorées dans un environnement de recherche n'est pas le plus souvent reproductible dans les exploitations du secteur traditionnel. La question de savoir pourquoi les nouvelles technologies promues par les institutions de recherche n'obtiennent pas de bons résultats dans les conditions réelles reste largement sans réponse. Aucune réponse n'est donnée par ailleurs sur le taux élevé de mortalité du bétail, et sur le faible taux de prélèvement des éleveurs traditionnels de bovins.

373. Les priorités de recherche sont actuellement fixées par le personnel du Département de la recherche sans concertation avec le personnel de vulgarisation et la communauté agricole. Un forum bien établi destiné à sélectionner les activités de recherche à la lumière des besoins des agriculteurs n'existe plus.

374. Il est suggéré d'examiner et évaluer l'efficacité des systèmes de recherche et de vulgarisation afin de mieux prendre en compte les besoins des agriculteurs, et de les impliquer dans la définition des enjeux et des programmes de recherche. La création d'un Conseil national de la recherche dans le domaine agricole et de mécanismes permettant le retour d'information des services de vulgarisation vers les institutions de recherche a été proposée et mérite une attention renouvelée.⁷³ Cette proposition figure également dans un document de stratégie de transition non officiel, mais considéré aujourd'hui comme guidant la politique dans ce domaine.⁷⁴

⁷³ Sigwele, H.K. (2010), « Exploring Strategic Priorities for Regional Agricultural R&D Investments in Southern Africa, Country Agricultural Research and Development Study to ReSAKSS-SA ».

⁷⁴ TRANSTEC et BIDPA (2009): Revue des dépenses publiques agricoles du Botswana : Stratégie du secteur agricole 2010-2016. Juin.

375. **Cet examen devrait être réalisé sous la forme d'une étude indépendante et non d'un exercice interne.** Cette recommandation fait suite à des préoccupations exprimées lors d'entretiens, selon lesquelles une étude interne pourrait facilement dégénérer en jeu d'« accusations gratuites » entre les départements et sections de l'administration concernée.

376. **Dans ce contexte, il convient de vérifier que les allocations de recherche suffisent à financer les programmes qui semblent prometteurs** et permettront d'aboutir à des innovations économiquement viables. La dotation en fonds pour les dépenses non récurrentes de personnel des institutions de recherche devrait être revue car elle pourrait être trop faible aujourd'hui. Néanmoins, la définition des domaines et des priorités de recherche valables et répondant aux besoins de la communauté agricole est une condition préalable et nécessaire à un financement supplémentaire.

377. **Une meilleure coopération entre le Département de la recherche et l'Université d'agriculture du Botswana (voisine) est recommandée pour renforcer la capacité d'analyse économique des innovations et solutions technologiques proposées.** Le Département de la recherche a indiqué que le manque d'économistes et l'incapacité à retenir le personnel qualifié expliquaient pourquoi les bénéfices économiques des solutions technologiques proposées ne suffisent pas à les rendre attrayantes aux yeux des agriculteurs. La coopération avec l'université pourrait combler cette lacune.

f) Mobilité du personnel de vulgarisation

378. Le personnel de vulgarisation n'est pas aussi efficace qu'escompté, en raison de la pénurie de transports.

379. Les bureaux agricoles de district devraient disposer d'un accès à Internet afin de faciliter les recherches en ligne permettant de solutionner des problèmes spécifiques. Un plus grand investissement dans la mobilité du personnel est recommandé.

g) Niveau des effectifs du ministère de l'Agriculture

380. **Le ministère de l'Agriculture emploie actuellement environ 7 200 employés pour répondre aux besoins de 100 000 à 150 000 agriculteurs.**⁷⁵ Cela signifie un ratio d'environ 20 personnes employées⁷⁶ dans le secteur de l'agriculture pour une personne du MdA. Environ 60 % du budget de fonctionnement du MdA est actuellement consacré aux salaires. La valeur absolue des rémunérations du personnel a fortement augmenté, passant de 300 millions BWP à 520 millions BWP entre l'exercice 2005/2006 et l'exercice 2009/2010. Depuis, l'augmentation est plus modérée.

381. **Sur un total de 7 226 personnes, seuls 1 208 employés (16,7 %) se prévalent d'une qualification technique ou professionnelle.** Le nombre d'agriculteurs pour un technicien/professionnel varie de 83 à 124. Seuls certains de ces employés sont en contact régulier avec les agriculteurs, et sont donc en mesure de les informer sur les technologies et les innovations. La disponibilité du personnel qualifié et présent sur le terrain pour conseiller les agriculteurs est considérée comme non optimale, bien qu'il n'existe pas de données objectives pour étayer cette affirmation.

382. Comme mentionné dans le Chapitre 2, l'importance des effectifs affectés aux postes auxiliaires est une caractéristique générale de la fonction publique du Botswana. La solution vers une fonction publique plus légère et plus efficace se trouve principalement à l'extérieur du ministère de l'Agriculture.

⁷⁵ Chiffres des deux enquêtes les plus récentes sur les ménages. Voir le Chapitre 2.

⁷⁶ « Employé » se réfère aux employés salariés ainsi qu'aux travailleurs indépendants. La majorité de ces « employés » sont des travailleurs indépendants.

Il est pourtant possible d'utiliser plus efficacement le personnel en place, peut-être aussi en déplaçant certains membres du personnel au sein du ministère.

h) Amélioration de l'utilisation des systèmes d'irrigation

383. Certains éléments indiquent que les systèmes d'irrigation existants ne sont pas pleinement utilisés, bien que les terres aient été allouées et que l'eau soit disponible. Les raisons n'en sont pas claires. Des témoignages anecdotiques évoquent de possibles stratégies de spéculations (les terrains sont acquis pour une éventuelle utilisation postérieure), l'absence de marchés rentables, des problèmes logistiques liés au transport des produits horticoles vers les marchés, et la conjugaison du prix élevé des intrants et du faible revenu des ventes.

384. Il serait utile de réaliser des études dans les zones irriguées où la faible utilisation des systèmes d'irrigation est une importante caractéristique. Cette utilisation pourrait être améliorée en aidant les agriculteurs à identifier les marchés profitables et en favorisant la création de liens entre les agriculteurs, commerçants, transformateurs et les marchés et magasins afin d'améliorer l'efficacité des chaînes de valeur et le degré d'innovation des produits (telle que la présentation, le conditionnement, les normes de qualité du produit et le calendrier).

5.3 Plans de soutien et subventions

385. Les plans de soutien à l'agriculture sont attrayants aux yeux de gouvernements désireux d'afficher leur engagement envers l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Un soutien direct peut être parfois moins efficace qu'un environnement favorable ou une facilitation des progrès technologiques, mais il est plus visible. Or, un tel choix est problématique, parce que les dépenses menant à une croissance plus durable peuvent être supplantées par les obligations financières des plans de soutien, et parce qu'il est souvent difficile, sur le plan politique, d'éliminer progressivement les programmes de subvention.

386. Au Botswana, les plans de soutien à l'agriculture absorbent une part importante du budget agricole, bien que des doutes sérieux planent sur leur efficacité. Durant l'exercice 2013/2014, les dépenses ont atteint 322 millions BWP (voir T Tableau 22, section 4.2.4). Durant la période 2009/2010 à 2012/2013, 70 % des dépenses consacrées au développement ont été consacrées aux plans de soutien. L'impact de la composante la plus importante – l'ISPAAD, qui a absorbé 266 millions BWP au cours de l'exercice 2013/2014 et près de 220 millions en moyenne de 2008 à 2012/2013 pour la production céréalière et la productivité – a été soit inexistant ou, au mieux, très faible (voir section 4.2.4).

387. Pour savoir si les plans de soutien sont un moyen raisonnable de dépenser les fonds publics pour l'agriculture, il convient d'établir une distinction entre différents types de plans. Le premier type est constitué de contributions à l'investissement privé. Les subventions liées, associées à des taux d'intérêt subventionnés ou à un prêt en faveur des dépenses d'investissement, sont normalement destinées à des investissements spécifiques, et le soutien est accordé pour une durée limitée. Une stratégie de retrait explicite n'est pas nécessaire.

388. Au Botswana, plusieurs programmes suivent cette approche :

- La CEDA octroie des prêts bonifiés aux agriculteurs commerciaux pour l'investissement et le capital de travail initial.
- Le LIMID apporte des fonds pour les investissements liés au bétail, notamment pour les clôtures et l'approvisionnement en eau des animaux.

- La composante groupée de l'ISPAAD verse quant à elle des subventions sous forme de contribution pour l'investissement groupé dans les clôtures et l'approvisionnement en eau potable de ses membres.
- Enfin, la composante horticole de l'ISPAAD subventionne l'acquisition de matériel d'irrigation et les coûts initiaux des intrants pendant une durée de trois ans au maximum.

Tous ces mécanismes requièrent la participation des bénéficiaires, qui doivent par ailleurs présenter une analyse de durabilité économique et, le cas échéant, environnementale. Cette mesure est destinée à écarter les investissements non viables et non soutenables.

389. En principe, la justification de ces programmes est claire et saine. Toutefois, certains pourraient bénéficier d'un meilleur suivi et d'une évaluation périodique, afin d'examiner en particulier si ce soutien était effectivement nécessaire. Ces programmes peuvent en effet engendrer un gaspillage des ressources dès lors qu'ils permettent de financer un investissement qui serait intervenu sans ce soutien.

390. Plus problématique, le deuxième type de plan de soutien subventionne les intrants actuels. L'ISPAAD est le seul programme de ce type et il ne concerne que les cultures. Cette composante pose problème dans la mesure où sa justification n'est pas claire et que ses objectifs et résultats escomptés sont flous. Elle peut favoriser des attentes irréalistes, engendrer des critiques injustifiées, mais aussi induire un gaspillage des fonds publics. Il est important de clarifier les objectifs réalisables et les justifications concevables (voir également EEncadré 6).

391. La subvention des intrants peut avoir plusieurs effets directs. Le premier est l'augmentation des marges des agriculteurs ; à cet égard, il s'apparente à des mesures de soutien des prix, sans toutefois fausser les marchés. Le second est une moindre exposition au risque en cas de mauvaise récolte.

392. Les tentatives visant à améliorer les marges de profit se fondent sur l'espoir qu'une plus grande rentabilité incitera les agriculteurs à produire plus, ou à continuer de cultiver des récoltes malgré des conditions de marché défavorables. Mais quel que soit l'objectif ultime, cette mesure repose sur l'espoir qu'une rentabilité supérieure entraînera des augmentations de production.

393. Or, cette hypothèse est problématique car la hausse escomptée de la production et de la productivité n'apparaît pas dans les statistiques agricoles. Les raisons ne peuvent être identifiées que par un meilleur suivi de l'ISPAAD au niveau de chaque exploitation. Cela peut s'expliquer par le fait que des technologies supposées meilleures ne sont pas adéquates et n'augmentent pas le revenu de l'exploitation, ou que cette hausse de la production est entravée par des contraintes naturelles (notamment le déficit de précipitations). Les subventions seraient alors gaspillées (par exemple, si les agriculteurs labourent plus que ce qu'ils sont en mesure de semer et récolter), ou constituent simplement une manne pour les agriculteurs.

394. La justification de la subvention des intrants tient également à l'atténuation des risques. Les exploitations pauvres et de petite taille qui utilisent des intrants achetés n'ont généralement aucun accès à des mécanismes d'assurance des récoltes. En cas de mauvaise récolte, elles sont exposées à un risque de perte de capital de travail et peuvent éventuellement se retrouver endettées. La subvention des intrants réduit cette exposition au risque et leur permet de se rétablir plus rapidement.

395. De la même manière, les considérations de risque sont susceptibles d'empêcher les agriculteurs de substituer des technologies à faible densité d'intrants à des technologies à haute densité d'intrants. L'utilisation de tracteurs pour les labours, l'achat de semences hybrides et le recours à des engrais peuvent s'avérer globalement bénéfiques, mais les risques liés à une mauvaise récolte sont alors plus élevés. La subvention des intrants réduit ce risque, parce que l'agriculteur doit dépenser moins, voire ne rien dépenser pour ces intrants ; en cas de difficulté, la perte de capital est moindre. Un tel scénario s'applique en particulier aux nouveaux agriculteurs. Mais pour que cette justification reste

valable, il est important que les nouvelles technologies à plus forte densité d'intrants n'augmentent pas la volatilité de la production.⁷⁷

Encadré 6 : Effets et objectifs concevables des subventions d'intrants de l'ISPAAD

1. Empêcher une catastrophe financière en cas de mauvaise récolte pour les agriculteurs achetant des intrants.
 2. Réduire le risque lié à la sécheresse, qui empêcherait les exploitants agricoles d'adopter des méthodes de production à plus forte densité d'intrants. Cela concerne en particulier les nouveaux agriculteurs.
 3. Soutenir l'agriculture de subsistance et à temps partiel en allégeant les contraintes du travail par le biais de subventions au labour et à la plantation.
 4. Réduire l'incitation à migrer vers les régions urbaines en faisant de l'agriculture une activité suffisamment attractive pour que les agriculteurs continuent d'exploiter leurs terres.
 5. Soulager la pauvreté en milieu rural ; la subvention des intrants est envisagée comme un transfert de revenu au bénéfice des agriculteurs les plus pauvres, sans escompter une augmentation de leur production ni une modification de leurs méthodes de production.
 6. Atteindre un niveau plus élevé d'autosuffisance alimentaire dans le pays. Cela suppose que les marges brutes améliorées tirées des récoltes constituent une incitation à augmenter la superficie et la productivité, et que les contraintes naturelles le permettent.
 7. Maintenir les capacités de production pour l'ère post-diamant. Variation : maintenir la capacité de production uniquement dans la mesure où les agriculteurs utilisent des technologies adéquates.
-

396. Les objectifs énoncés aux points (6) et (7) de l'Encadré 6 sont problématiques. Il y a en effet lieu de se demander si une meilleure autosuffisance alimentaire contribue à renforcer la sécurité alimentaire. Cette justification des subventions serait basée sur l'hypothèse que des marges de profit plus élevées pourraient engendrer une hausse de la production, ce qui, à son tour, améliorerait la sécurité de l'approvisionnement de biens alimentaires (dans ce cas précis, des biens alimentaires de première nécessité). Dans la mesure où la sécurité alimentaire relève de l'intérêt national et constitue un facteur de paix et de stabilité, le dossier des subventions mérite d'être étudié.

397. Il a été montré plus haut que l'impact de l'ISPAAD sur la production était discutable. Mais même si la production devait augmenter, sa relation avec la sécurité alimentaire reste floue. L'offre de produits alimentaires importés au Botswana est stable et prévisible, grâce à des relations commerciales bien établies. Un conflit commercial ou des tensions politiques susceptibles d'interrompre les échanges commerciaux avec ou par le biais de l'Afrique du Sud ne sont heureusement pas d'actualité. Par ailleurs, la demande du Botswana est trop faible pour avoir un quelconque impact sur l'équilibre de l'offre et la demande sur les marchés alimentaires mondiaux. Les interdictions à l'exportation de produits alimentaires telles que celles imposées par certains pays au lendemain de la hausse mondiale des prix alimentaires en 2008 sont interdites en vertu des règles de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU).

398. Les répercussions sociales de la hausse des prix en 2008 restent une préoccupation. On peut supposer que le Botswana pourrait mieux atténuer ses effets s'il accroissait ses taux d'autosuffisance pour atteindre un pourcentage significatif de sa consommation intérieure. Le Botswana pourrait en effet contourner ou enfreindre les règles et imposer des restrictions aux exportations ; de même, il pourrait subventionner les importations pour maintenir les prix à la consommation à un niveau abordable. Moins la quantité d'importations nécessaires pour satisfaire la

⁷⁷ L'application d'engrais est un exemple typique. Les semences hybrides utilisant des engrais sont généralement plus performantes que les semences traditionnelles sans engrais durant les années bénéficiant de précipitations adéquates. Mais durant les années de sécheresse, la récolte est encore inférieure à celle des variétés traditionnelles adaptées au climat variable du Botswana.

demande locale est forte, moins les subventions aux importations nécessaires seraient importantes. Toutefois, étant donné la volatilité de l'offre intérieure et le faible niveau d'autosuffisance pour le maïs, et la totale dépendance envers les importations de blé et de riz, on peut se demander si la subvention des intrants permettra d'augmenter la production intérieure. La situation est quelque peu différente pour l'agriculture de subsistance : une plus grande disponibilité de produits alimentaires cultivés à titre privé permettrait de réduire l'impact des hausses de prix sur les budgets des ménages agricoles défavorisés.

399. Les auteurs de ce rapport soutiennent que les subventions ne peuvent servir à assurer la sécurité alimentaire. Le remplacement des importations de produits alimentaires par une production intérieure volatile ne renforce pas la sécurité alimentaire, et l'élasticité de la production agricole en matière de marges de profit reste sujette à caution.

400. La capacité à faire face à la baisse des revenus tirés des diamants peut constituer une justification additionnelle pour les subventions consacrées aux cultures. L'argument est le suivant : la valeur du pula est actuellement élevée grâce aux revenus considérables du diamant. En conséquence, les salaires réels au Botswana sont élevés par rapport aux autres pays de la région, et tendent à réduire la compétitivité de la main-d'œuvre au Botswana et dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre comme l'agriculture. De plus, la valeur élevée du pula entraîne une faible parité des prix à l'importation des produits alimentaires. La rentabilité des activités agricoles tend de ce fait à devenir marginale. Cependant, l'exploitation du diamant devrait s'épuiser dans un avenir prévisible, quoique lointain. Avec la réduction des revenus issus des diamants, et à supposer qu'aucun nouveau gisement ne soit découvert et que ces revenus ne puissent être remplacés par d'autres activités minières, le pula devrait se déprécier. La parité des prix à l'importation devrait augmenter et les coûts du travail se stabiliser. Et bien que le prix des carburants et des intrants agricoles importés s'oriente également à la hausse, les marges dans le secteur agricole devraient s'améliorer.

401. Si ce scénario est considéré comme plausible, on peut supposer que l'intérêt à long terme du Botswana serait de protéger les capacités existantes de production alimentaire et de combler le déficit de rentabilité actuel à l'aide de subventions. Cette justification suppose que la politique soit plus anticipatrice que le sont en règle générale les entrepreneurs privés. La protection des capacités peut se révéler onéreuse, mais il en serait de même des efforts visant à reconstruire le savoir-faire agricole et les traditions, et à récupérer des terres inutilisées depuis longtemps. On pourrait également envisager que seules les capacités répondant aux normes (terres raisonnables, technologie de production adéquate) devraient être maintenues.

402. De surcroît, la discussion sur les moyens de nourrir une population mondiale en forte augmentation en 2050, combinée à la perspective de changements climatiques, laisse envisager une augmentation structurelle des prix alimentaires. Cela ne justifierait-il pas de fonder les décisions sur un scénario dans lequel les prix et les marges des cultures vivrières seraient plus élevés et de sauvegarder jusque-là le potentiel et les capacités ?

403. L'argument concernant la subvention du maintien des capacités repose toutefois sur une base spéculative. Combien de capacités agricoles sont-elles menacées sans subventions ? Quand les revenus tirés des diamants baisseront-ils pour que l'impact sur le taux de change réel du pula devienne significatif ? L'extraction de diamants s'achèvera-t-elle réellement, ou de nouveaux gisements seront-ils découverts ? Les changements climatiques affecteront-ils les cultures vivrières au Botswana plus qu'ailleurs ? Quand tout cela va-t-il se produire ? Cet argument est légitime en principe, mais de nature très spéculative dans son application.

404. Cette évaluation ne clôture pas le débat sur les arguments concevables pour la subvention des intrants ; elle est au contraire destinée à l'affiner et à promouvoir une analyse différenciée. La subvention des intrants de l'ISPAAD pourrait être une priorité de dépense raisonnable. Mais plusieurs points doivent être clarifiés avant de tirer une telle conclusion :

- Une analyse économique des exploitations est nécessaire pour vérifier le besoin de subventions en vue de maintenir la rentabilité des exploitations existantes. Sans cette information, le risque est de dépenser des fonds dans des subventions qui ne sont pas réellement nécessaires et qui n'auront aucun effet significatif sur les niveaux de production.
- L'ISPAAD devrait concevoir des mécanismes pour suivre l'évolution des méthodes d'exploitation en réponse aux subventions, et évaluer l'impact réel sur la production ; si aucune évolution n'intervient au niveau de la production, il faudra alors en expliquer les raisons.
- La justification d'un subventionnement des exploitants commerciaux de cultures vivrières n'a, à notre connaissance, jamais été établie. Cela devrait être fait. Il serait particulièrement intéressant de connaître l'impact escompté des marges renforcées sur la production, et de savoir si les exploitants agricoles commerciaux peuvent survivre sans les subventions sur les semences, les engrais et les herbicides proposés selon les règles actuelles.

405. **Les nouveaux exploitants, en particulier, devraient introduire de nouvelles technologies, ce qui induit aussi un changement dans l'économie de leurs activités.** Ils ont notamment besoin de conseils techniques et d'une formation à la gestion et à l'économie d'une exploitation. L'observation fréquente selon laquelle les tâches administratives de l'ISPAAD détournent le personnel de vulgarisation de son rôle de conseiller est un motif de préoccupation.

406. **La réduction des risques est une justification valide en faveur de la subvention des intrants au Botswana, en particulier pour les exploitations qui s'étendent et se développent.** Ces risques pourraient toutefois être également atténués par d'autres moyens, éventuellement moins coûteux. L'une des possibilités consiste à annuler les prêts pour les intrants de sorte que l'État assume la responsabilité de rembourser les banques quand les récoltes sont mauvaises pour des raisons échappant au contrôle des agriculteurs.

407. **Enfin, il serait bon d'introduire des mesures qui limitent les incitations au labour et à la plantation à des parcelles dont les petits exploitants peuvent assurer le désherbage et la récolte.** Demander aux agriculteurs de supporter une partie du coût total du labour et de la plantation pourrait suffire à empêcher le gaspillage des ressources lorsque trop de terres sont préparées pour la simple raison que ces services sont gratuits.

6. RECOMMANDATIONS

408. De façon générale, la politique agricole et sa mise en œuvre au Botswana sont plutôt satisfaisantes par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne. Le pays a « redressé un certain nombre de choses ». On peut en particulier mentionner les points suivants :

- la transparence et l'exhaustivité des rapports budgétaires et de dépenses,
- la pertinence des budgets et l'absence généralisée de restrictions aux dépenses par suite de contraintes de liquidités au niveau du Trésor,
- la volonté d'éviter des mécanismes de soutien des prix et des restrictions commerciales généralisées, et d'investir dans l'agriculture uniquement lorsque cela est viable, en principe,
- la répartition raisonnable du personnel dans l'ensemble du pays,
- le fait que les subventions aux biens privés n'absorbent pas encore une part trop importante du budget agricole, et
- l'accent mis sur la prévention et l'atténuation des risques.

409. Toutefois, l'analyse des données de dépenses et la comparaison de leurs niveaux, de leur composition et des tendances avec les documents et les études stratégiques donnent lieu à plusieurs suggestions et recommandations présentées dans ce chapitre. La plupart d'entre elles ont déjà été mentionnées ou esquissées dans les sections précédentes, et sont résumées dans les chapitres suivants. Ces suggestions sont destinées à « améliorer davantage les choses ».

410. Si certaines de ces recommandations sont nouvelles, d'autres figurent déjà dans des documents et des études, qui datent parfois de dix ans ou plus. Celles qui ont des implications sérieuses sur les finances publiques sont reprises dès lors qu'elles restent pertinentes et qu'elles n'ont pas encore été mises en œuvre à ce jour.

411. L'Annexe 3 présente un plan d'action pour la mise en œuvre de ces recommandations.

6.1 Niveau des dépenses et objectif de Maputo

Recommandation 1 : Les efforts en vue d'atteindre l'objectif de Maputo (10 % du budget pour l'agriculture) ne constituent pas un objectif raisonnable pour le Botswana. Bien que l'idée de la Déclaration de Maputo doive être retenue, la focalisation sur cet objectif impliquerait un risque élevé de dépenses inefficaces sans résultats tangibles, et doit donc être évitée.

Justification :

412. Le Botswana ne possède pas un avantage comparatif important dans le secteur agricole ; sa capacité inexploitée à étendre la superficie ou les programmes d'irrigation est limitée, de même que son aptitude à favoriser la productivité par le biais des dépenses publiques. La capacité du secteur à créer des emplois et réduire la pauvreté est elle aussi très restreinte.

413. Le Botswana dépense des fonds publics déjà exceptionnellement élevés par rapport à la taille et au potentiel limités de ce secteur.⁷⁸ Dans certains domaines, des dépenses supplémentaires pourraient être bénéfiques. Il est néanmoins improbable que des dépenses beaucoup plus importantes pour des

⁷⁸ Cette conclusion se réfère à la stricte interprétation de la Déclaration de Maputo concernant les dépenses éligibles, en ne comptant que les dépenses directes conformément à la classification CFAP des dépenses en faveur de l'agriculture. Avec un choix de dépenses plus large, incluant les dépenses de soutien à l'agriculture, la dépense publique dépasserait la contribution du secteur au PIB.

biens publics pour l'agriculture puissent avoir des effets significatifs sur la production. Des contraintes naturelles, dont la plupart ne peuvent être surmontées par la simple dépense publique, limitent le potentiel de production.

414. La multiplication progressive par trois des dépenses publiques pour atteindre la référence des 10 % n'entraînerait probablement pas une hausse de la production correspondant au montant des fonds publics supplémentaires. Des projets économiquement insoutenables et très douteux sur le plan de l'environnement pourraient voir le jour si cette référence prenait trop d'importance.

415. Il ne s'agit pas toutefois de réfuter l'idée sous-jacente à la Déclaration de Maputo : le Botswana devrait allouer des fonds au secteur agricole si et quand des raisons permettent de certifier que ces dépenses supplémentaires engendreraient des bénéfices économiques positifs. Le développement d'une agriculture viable ne devrait pas être freiné par un manque de fonds et de dépenses publiques en sa faveur.

416. La préparation d'un pacte PDDAA devrait se poursuivre. La possibilité d'utiliser cet instrument pour renforcer un dialogue régulier entre les acteurs et le gouvernement devrait être exploitée.

6.2 Politique

Recommandation 2 : La politique d'ouverture des frontières et l'objectif général de la sécurité alimentaire au lieu de l'autosuffisance alimentaire devraient être poursuivis. Les mécanismes de soutien aux prix et les restrictions commerciales qui les sous-tendent doivent être évités. Le gouvernement doit maintenir sa position en faveur d'un commerce non restreint au sein de l'Union douanière de l'Afrique australe, de la Communauté de développement de l'Afrique australe et des règles de l'OMC, et éviter d'invoquer des exceptions.

Justification :

417. Depuis que l'objectif de sécurité alimentaire a remplacé celui de l'autosuffisance alimentaire en 1991, la politique s'attache à promouvoir et pérenniser les activités agricoles économiquement viables dans le cadre d'un régime de commerce libéral, à des prix reflétant la parité des importations ou des exportations (selon le cas). Mais il existe encore des appels, parfois implicites, en faveur de la protection pour favoriser la diversification, promouvoir l'emploi et renforcer la sécurité alimentaire. Le gouvernement doit résister à ces appels et poursuivre les principes de la politique actuelle.

418. Cela se justifie par le fait que, face aux contraintes naturelles, la réponse de l'offre potentielle à des prix plus élevés dans le secteur agricole du Botswana est généralement limitée. Il est peu probable que des prix plus élevés permettront aux producteurs locaux de gagner des parts de marché significatives, ou que des prix plus élevés engendreront des gains d'efficacité sur la durée dans le sens que suggère l'argument en faveur de la protection d'une industrie naissante.

419. De plus, dans la mesure où la plupart des petits exploitants sont eux-mêmes régulièrement des acheteurs nets des produits qu'ils produisent, ce groupe souffrirait très probablement d'une perte nette si les prix alimentaires étaient revus à la hausse. Cela vaut même si l'agriculture de subsistance augmentait la production pour sa propre consommation pour éviter d'acheter des produits alimentaires à des prix plus élevés.

420. Il pourrait certes y avoir quelques exceptions, mais même l'exemple du secteur de la volaille (plus proche d'une entreprise industrielle que de l'agriculture à proprement parler, avec virtuellement aucun lien en retour avec l'agriculture en tant que telle) est problématique à cause du coût élevé pour les consommateurs et des doutes sur la capacité de ce secteur à survivre avec des mesures de protection renforcées.

Recommandation 3 : Clarifier la position sur l'importance de la production alimentaire nationale pour la sécurité alimentaire et le niveau de coût acceptable pour le budget.

Justification :

421. En vertu de la politique agricole actuelle du Botswana, la sécurité alimentaire doit être assurée par le biais de la production locale dès lors qu'elle est viable, soutenable et économique, ou par le biais des importations. La production locale de denrées alimentaires participe certes à l'offre, mais elle n'est pas essentielle à la sécurité alimentaire. Cependant, ici et là, des projets et des plans de soutien sont justifiés par référence à la contribution escomptée à la sécurité alimentaire. Cela peut facilement être interprété comme une raison d'entreprendre des activités en dépit de résultats économiques discutables.

422. L'abandon de l'autosuffisance alimentaire en tant qu'objectif politique ultime signifie que la production nationale ne doit pas être soutenue à tout prix. Mais l'on peut se demander si elle doit encore être favorisée à un quelconque coût. Certaines raisons vont en effet dans ce sens.

- L'agriculture de subsistance sans options alternatives pour l'emploi peut être en mesure de produire au moins certains des produits alimentaires nécessaires. Subventionner l'agriculture de subsistance pour lui venir en aide durant les périodes de faible rentabilité économique et protéger ces agriculteurs contre les conséquences des risques climatiques peut être une façon plus économique de réduire la pauvreté, et de garantir à la majorité des citoyens un partage des bénéfices d'une croissance tirée des ressources naturelles plutôt que d'autres formes de transfert de revenu.
- Le gouvernement peut être tenté de conserver le potentiel et le savoir-faire en matière de production agricole, même si cela n'est pas actuellement économiquement viable. Au vu du débat sur les moyens de nourrir une population mondiale croissante dans vingt à trente ans, et face à la perspective de changements climatiques et de leur impact sur la production alimentaire mondiale, il pourrait être sage de se réserver une option de poursuite des opérations et d'empêcher la perte du savoir-faire et des infrastructures agricoles.
- Les recettes minières devraient décliner dans le futur, bien que la menace ne soit pas encore immédiate. Lorsque ce sera le cas, un ajustement des taux de change sera nécessaire. Cependant, alors que les importations deviendront relativement chères, la production nationale pourrait devenir viable à plus grande échelle. Face à cet argument, le gouvernement pourrait être tenté de lancer des investissements pour élargir les frontières de la production (à l'instar du projet d'irrigation autour du Zambèze), même s'il n'est pas suffisamment viable selon les coûts et les prix actuels.

423. Toutefois, la promotion et le maintien d'une agriculture à la viabilité marginale dans les conditions actuelles impliquent un coût. La vision du niveau acceptable de ce maintien peut différer, tout comme la perception de la probabilité de changements significatifs des paramètres économiques. Pour renforcer le consensus et une prise de décision rationnelle, il est crucial de connaître le coût des politiques.

6.3 Importants projets d'investissement en capital

Recommandation 4 : Analyser la viabilité économique et financière des deux gros projets d'infrastructure prévus, le Projet intégré de développement agro-commercial autour du Zambèze et la poursuite du développement de la région de Pandamatenga (drainage contrôlé). Il convient de prendre en compte les demandes concurrentielles pour l'eau et la mise en phase des demandes concurrentes.

Justification :

424. Conformément à la politique actuelle, les activités agricoles ne devraient être favorisées que si le Botswana dispose d'un avantage comparatif dans ce domaine, et si l'activité est viable et contribue à une diversification durable de l'économie. Les considérations économiques doivent primer et ne pas être repoussées à la lumière de l'objectif de Maputo.

425. Une étude de faisabilité du projet du Zambèze a été réalisée en janvier 2015, et ses résultats sont actuellement examinés par le gouvernement ; les Termes de référence (fondés sur l'appel de propositions) couvrent ces aspects. Cette recommandation concerne de ce fait essentiellement l'utilisation des résultats, pour éviter d'attribuer les contrats avant que les résultats de cette étude aient été entièrement analysés et validés, et un appel à vérifier le réalisme des hypothèses. Il s'agit là d'une procédure gouvernementale normale, mais dans ce cas, les enjeux sont élevés et une attention particulière est nécessaire.

426. Dans la mesure où le projet du Zambèze concerne uniquement le captage et le transport de l'eau, et non un barrage, il pourrait s'avérer viable en dépit du coût énergétique du pompage de l'eau à environ 170 mètres du fleuve jusqu'à la zone d'irrigation envisagée. Toutefois, les mécanismes financiers et le partage des coûts entre le budget et les agriculteurs sont des questions essentielles. Il convient en effet d'éviter la mise en place de subventions avec possibilité d'extension en fonction des coûts variables du pompage.

6.4 Recherche et vulgarisation

Recommandation 5 : Revoir la chaîne recherche-vulgarisation-agriculteurs pour améliorer la technologie, et s'approprier à y consacrer des fonds supplémentaires. Cet examen devrait couvrir, entre autres, la structure, l'administration, les programmes, le financement, le développement et la gestion des ressources humaines, et les stratégies de communication.

Justification :

427. Depuis de nombreuses années, les technologies suggérées n'ont entraîné aucune amélioration de la productivité dans la production de céréales et de bétail. Il semblerait que cela soit le fait des recommandations émises par les instituts de recherche et transmises aux agriculteurs dans le cadre de la vulgarisation, qui ne répondent pas aux conditions de travail des exploitants traditionnels.

428. Une attention particulière devrait être portée aux mécanismes permettant un retour d'informations des agriculteurs aux instituts de recherche, et l'implication des agriculteurs et de leurs associations dans la définition du programme de recherche.

429. La création d'un Conseil national de la recherche agricole et du développement, recommandée dans plusieurs études et documents, devrait être de nouveau envisagée. Ce conseil devrait réunir des représentants des agriculteurs, le secteur privé, les ONG et le gouvernement. Les instituts de recherche devraient accorder plus d'attention aux tests effectués dans les exploitations, en mettant l'accent sur la manière dont les technologies suggérées répondent aux besoins des ménages d'agriculteurs, et sur les avantages économiques que les agriculteurs peuvent, de manière réaliste, escompter de ces innovations. Face à la prédominance de systèmes mixtes, où le même propriétaire cultive des récoltes et élève du bétail, les recherches sur les systèmes agricoles doivent être intensifiées.

430. L'étude suggérée devrait être menée par un organisme ou des consultants indépendants afin de garantir son objectivité et éviter d'attribuer la responsabilité de l'échec aux institutions engagées (« jeu des accusations gratuites »).

431. Les projets de recherche pouvant entraîner des résultats bénéfiques pour les agriculteurs et l'environnement dans lequel ils opèrent devraient recevoir le financement nécessaire en toute priorité.

Recommandation 6 : Investir dans la mobilité du personnel de vulgarisation

Justification :

432. Les doléances répétées sur la présence insuffisante des agents de vulgarisation dans les exploitations faute de moyens de transport indiquent que cette campagne de vulgarisation pourrait être plus efficace si la question était de nouveau étudiée et si des fonds supplémentaires étaient consacrés à la mobilité du personnel.

6.5 Planification

Recommandation 7 : Lors de la préparation du PND 11, les objectifs relatifs aux niveaux de production et aux paramètres de productivité doivent être fixés avec plus de réalisme que dans les plans précédents. Le maintien des niveaux actuels de production et de productivité constitue en soi un objectif important.

Justification :

433. À maintes reprises, la définition des objectifs semble avoir été guidée par l'idée que la productivité de l'agriculture et de l'élevage traditionnels peut être élevée à des niveaux proches de ceux des agriculteurs commerciaux. Toutefois, cette conception est difficilement réaliste au vu des conditions très différentes dans lesquelles évoluent les deux catégories, considérant par exemple le type de zones de pâturage, la fertilité du sol et la disponibilité de l'eau et des pluies. Ces facteurs ont également un impact sur le risque de récolte déficitaire et de mortalité animale.

434. La recommandation est mentionnée ici pour deux raisons. Premièrement, les activités agricoles au Botswana nécessitent généralement des intrants relativement importants de biens collectifs ; ceux-ci sont nécessaires au maintien des niveaux actuels de production et de productivité et ne devraient pas être négligés. Deuxièmement, des objectifs irréalistes entraînent généralement des plans de soutien coûteux, dont les résultats sont faibles par rapport aux coûts investis. Ces situations doivent être évitées.

6.6 Plans de soutien

Recommandation 8 : Améliorer le suivi et les examens et évaluations réguliers de l'efficacité des plans. De préférence, tester de nouveaux plans ou des plans révisés en profondeur avant de les étendre au niveau national.

Justification :

435. La récente évaluation de la pauvreté et de l'impact social de la composante ISPAAD n'a pas seulement démontré l'impact et la viabilité économique discutables, mais aussi un manque grave de données désagrégées et de suivi de proximité des effets sur un échantillon de bénéficiaires. Étant donné que les plans de soutien visent différents types d'agriculteurs et d'exploitations, et divers objectifs, les données de suivi doivent permettre d'évaluer les résultats par groupe et par objectif.

436. Le suivi tirera avantage d'une méthode de sélection d'échantillons de bénéficiaires pour la collecte et l'enregistrement de données plus détaillées, telles que le type de soutien utilisé, la surface plantée et récoltée, le type de cultures, les rendements, et si les cultures ont été commercialisées ou non. Les agents de vulgarisation doivent également évaluer l'impact du soutien sur les méthodes et le revenu

agricoles en grandes catégories (telles que : changement visible – légère amélioration – pas évident – négatif). Lorsque les agriculteurs n'utilisent pas les intrants et les méthodes recommandées, cela doit être noté, et des efforts doivent être faits pour expliquer les raisons de ce comportement. Ces précautions contribueront à réduire les disparités entre les tableaux actuels de soutien apporté et ceux des résultats généraux des enquêtes agricoles nationales.

437. Cette recommandation est pertinente au regard de l'histoire des plans de soutien au Botswana, lesquels ont souvent connu des résultats moins que convaincants mais ont été réintroduits sous une forme légèrement modifiée dans la phase d'intervention suivante.

Recommandation 9 : Examiner le programme ISPAAD et s'assurer également de l'efficacité interne et de la coordination avec les services consultatifs et d'autres structures de soutien.

Justification :

438. En l'état actuel, le coût de l'ISPAAD est plus élevé que la valeur marchande de l'ensemble de la récolte des cultures traditionnelles. Le plan est clairement peu économique et mérite d'être totalement reconsidéré.

439. La recommandation est liée en particulier à la composante ISPAAD des plans de soutien à l'agriculture. La récente analyse de la pauvreté et de l'impact social fournit des informations sur les domaines à améliorer, tels que la différenciation des combinaisons technologiques et la disponibilité opportune des intrants fournis.

440. Les autres problèmes à résoudre sont :

- L'impact apparemment négatif sur la capacité des services de vulgarisation à prodiguer des conseils et à offrir une formation aux agriculteurs qui adoptent les nouvelles technologies ;
- La justification discutable de la fourniture de semences, d'engrais et d'herbicides subventionnés aux grandes exploitations (qui cultivent plus de 125 ha) ;
- L'absence de contrôle sur le labour des champs dont la dimension excède les capacités de labour et de récolte des agriculteurs ; exiger au moins une contribution des agriculteurs au coût du labour limiterait l'excès de labour.

441. Il est recommandé de vérifier la justification et de définir des objectifs et des cibles distincts pour différentes superficies d'exploitations, et de prendre en considération les alternatives concevables pour atteindre les objectifs au niveau des résultats.

442. **D'autre part, les facilités d'investissement doivent rester disponibles.** Le plan CEDA est un instrument non directif satisfaisant dans une situation où un revenu élevé issu de l'exploitation minière ne peut être remplacé que par une variété de nouvelles entreprises, y compris dans l'agriculture. Les horticulteurs peuvent bénéficier d'un meilleur accès au crédit, par exemple pour la construction d'installations de réfrigération. La construction de serres accroîtrait l'attractivité de l'horticulture en permettant à l'agriculteur de protéger ses plantes contre le givre hivernal, et également de transporter ses produits vers les marchés lorsque les prix augmentent. Des prêts concessionnels pour le financement de lignes d'alimentation électrique dans les zones de production peuvent constituer un instrument efficace pour la promotion de l'horticulture et des industries de première transformation, à un coût bien moins élevé que celui de vastes plans de subvention sans aucune date d'achèvement.

6.7 Autres

Recommandation 10 : Poursuivre l'approche selon laquelle des fonds supplémentaires sont mis à disposition pour des secours d'urgence.

Justification :

443. Chaque fois qu'une urgence est survenue (sécheresse ou maladie déclarée), le ministère des Finances a mis à disposition des fonds supplémentaires issus des imprévus budgétaires généraux et des réserves du pays. Cette pratique a permis de ne pas dépouiller les projets de développement en cours d'une partie des fonds affectés à leur réalisation pour financer la réponse d'urgence. La fiabilité des affectations budgétaires est importante pour une exécution efficace du projet. Par conséquent, la pratique actuelle consistant à allouer des fonds supplémentaires lorsqu'une urgence survient est bonne et devrait être maintenue, même lorsque le financement du budget devient plus difficile que par le passé.

Recommandation 11 : S'assurer que la révision en cours du LITS et les méthodes d'enregistrement du bétail ne défavorisent pas les petits éleveurs.

Justification :

444. L'introduction du système des bolus a compliqué la tâche des petits éleveurs. En effet, il nécessite l'achat d'un lecteur de puce RFID pour visualiser le numéro d'enregistrement, que peu d'agriculteurs ont acquis. Des étiquettes d'oreille permettraient de contourner ce problème.

445. Un système permettant aux éleveurs ou associations d'éleveurs d'entrer les données dans le LITS sans dépendre du personnel du Département des services vétérinaires a été proposé dans une étude de la FAO sur la filière du bœuf. L'étude évoque également la possibilité de séparer le LITS du ministère de l'Agriculture pour plus d'efficacité et de crédibilité. Une décision sur la voie à suivre devrait prendre en compte l'impact sur les petits éleveurs.

Recommandation 12 : Continuer de rechercher des moyens non traditionnels d'accroître les zones d'irrigation et encourager les horticulteurs à collaborer avec les acteurs en aval de la filière.

Justification :

446. Le développement de l'horticulture sur des espaces irrigués a été impressionnant. La production horticole locale bénéficie d'un avantage compétitif car les producteurs locaux peuvent proposer des produits plus frais que leurs concurrents sud-africains. Les producteurs locaux peuvent être encore plus favorisés dans les zones situées au nord de Gaborone, où le transport provenant d'Afrique du Sud est plus coûteux et plus lent.

447. Les facteurs de contrainte sont le marketing dans les supermarchés dominés par les chaînes sud-africaines, et les sources hydrauliques.

448. Les efforts visant à utiliser les effluents issus de zones urbaines doivent être poursuivis, en supposant que les problèmes de sécurité hygiénique peuvent être résolus et que la résistance des consommateurs aux produits issus de l'irrigation à l'aide des eaux usées peut être surmontée.

449. Les services de vulgarisation aux horticulteurs devraient de préférence aller au-delà de conseils techniques. Les agents de vulgarisation doivent également jouer le rôle de courtiers pour faciliter la coopération et l'innovation le long de la filière allant des agriculteurs aux (super-) marchés. La focalisation sur la régularité de l'approvisionnement est essentielle, dans la mesure où les conditions du marché ne sont pas automatiquement alignées sur des cycles de production et des calendriers techniquement idéaux.

Bibliographie

- Auteur inconnu : Zambezi Agro-project relocated. MmegiOnline, 22 mai 2014. Consulté sur <http://www.mmegi.bw/index.php?aid=33683> le 22 mai 2014.
- Banque africaine de développement (2008) : Botswana Pandamatenga Agricultural infrastructure Development Project: Rapport d'évaluation. Juin.
- Banque mondiale (2007) : L'agriculture au service du développement. Rapport sur le développement dans le monde 2008. Washington, D.C.
- Banque mondiale (2010) : Botswana Public Expenditure Review. Washington, D.C., août.
- BCA Consult (2012) : Consultancy for the Poverty and Social Impact Analysis of the Integrated Support Programme for Arable Agriculture Development (ISPAAD). Gaborone, novembre.
- Benin, Samuel et Bingxin Yu (2013) : Trends in Public Agricultural Expenditures in Africa. Document d'orientation ReSAKSS No. 22.
- Botswana Agricultural Marketing Board (2013) : 2013/2014 Marketing Season Producer Prices for Scheduled Produce. Téléchargé depuis www.bamb.co.bw en février 2014.
- Engelen, Anton van, et coll. (2013) : Botswana Agricultural Value Chain Project – Beef Value Chain Study. FAO et le ministère de l'Agriculture, Botswana.
- FMI (2013) : Botswana 2013 Article IV Consultation : Rapport du personnel. Washington, D.C.
- Gouvernement du Botswana – Ministère de l'Agriculture (2013) : National Agricultural Policy : 1991. Téléchargé depuis www.moa.gov.bw/?nav=agricpolicy
- Gouvernement du Botswana (2009) : National Development Plan 10. Gaborone. Disponible sur http://www.finance.gov.bw/index.php?option=com_content1&parent_id=334&id=338
- Grynberg, Roman et Masedi Motswapong (2011) : Competition and Trade Policy: The Case of Botswana Poultry Industry. Document de travail BIDPA n° 31. Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA), Gaborone.
- Lekobane, K.R et Seleka T, B (2011) : Do Public Transfers Discourage farmer participation in subsistence crop production? Empirical Evidence from Botswana. Document de travail BIDPA n° 29. BIDPA : Gaborone.
- Madisa, M.E., M. Obopile et Y. Assefa (2012) : Analysis of Horticultural Production Trends in Botswana. Journal of Plant Studies, vol. 1 n° 1, mars 2012.
- Ministère de l'Agriculture (aucune date) : Guidelines for Livestock Management and Infrastructure Development Programme Phase II.
- Ministère des Finances et du Plan (du Botswana) (2013) : Mid-Term Review of NDP 10. Gaborone, juin.
- Nkani, Portia (2013) : CEDA owed P300 million by clients. Botswana Gazette, 5 mai.
- Quist, Ronald E. et Philippe Blanquefort (2009) : Botswana Public Expenditure and Financial Accountability : Public Financial Management Performance Assessment Report. Préparé par 2AC, France, financé par la Commission européenne.
- République du Botswana (1991) : National Policy on Agricultural Development. Document officiel n° 1 de 1991, approuvé par l'assemblée nationale le 15 février 1991.

- République du Botswana, ministère des Finances et du Plan (coordonnateurs) (2013) : Public Expenditure and Financial Accountability Assessment. Août.
- République du Botswana, Banque mondiale et WAVES Partnership (2013) : Environmental-Economic Accounting for Water in Botswana : Detailed accounts for 2010-22 and 2011-12 and general trends 1993-2010.
- Sigwele, H.K. (2010). Exploring Strategic Priorities for Regional Agricultural R&D Investments in Southern Africa, Country Agricultural Research and Development Study to ReSAKSS-SA. Pretoria, Afrique du Sud.
- Sigwele, Howard K. (2013) : Rethinking about Successful Agricultural Transformation in Botswana. Préparé pour la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. Février.
- TRANSTEC et BIDPA (2009) : Botswana Agriculture Sector Review – Agricultural Strategy 2010-2016. Juin 2009.
- Tsakok, I. (2011) : Success In Agricultural Transformation : What It Means And What Makes It Happen. Cambridge University Press, New York, États-Unis.
- Union Africaine – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (2005): Guidance Note for Agriculture Expenditure Tracking System in African Countries. Septembre.
- Whiteside, Martin en collaboration avec CORDE (1997) : Encouraging Sustainable Family Sector Agriculture in Botswana. Gaborone, janvier.

Séries statistiques et informations

- Tableaux des budgets pour le ministère de l'Agriculture. Extraits du système de gestion financière GABS par le personnel financier du ministère de l'Agriculture entre novembre 2013 et mars 2014.
- Documents budgétaires ("Estimates"), diverses années.
- Discours budgétaires, diverses années. Disponible sur http://www.finance.gov.bw/index.php?option=com_content1&parent_id=334&id=336
- Tableaux globaux des budgets et des dépenses : consultés sur le site web du ministère des Finances et du Plan (MFDP) (www.finance.gov.bw). Mises à jour reçues sous format électronique par le personnel MFDP.
- Statistics Botswana : Agricultural Survey Reports pour les années 2004, 2006, 2007-08, 2009-10, 2011 et 2012. Reçu en PDF de Statistics Botswana et consulté sur son site web (www.cso.gov.bw).
- Statistics Botswana (2013) : Botswana Core Welfare Indicators Survey 2009/10. Gaborone.
- SPEED Database on Public Expenditure on Agriculture. IFPRI. Disponible sur <http://www.ifpri.org/book-39/ourwork/programs/priorities-public-investment/speed-database>.
- ReSAKKS Database on Agricultural Data. Disponible sur <http://www.resakss.org/map/>.

Annexe 1: Évolution de la production et de la productivité selon les statistiques disponibles

1. Introduction

Les données statistiques globales présentées dans cette annexe permettent de mieux comprendre comment et où sont intervenus des changements et des évolutions structurels dans le secteur agricole du Botswana. Cette annexe s'appuie sur des sources statistiques faciles à obtenir sur la valeur ajoutée, la production et la productivité.

Cette annexe examine les évolutions susceptibles d'être liées aux dépenses agricoles. De toute évidence, le lien entre les niveaux de production et la croissance et les dépenses publiques n'est pas direct. De nombreux autres facteurs déterminent la production et la croissance – les conditions climatiques, la disponibilité de la main-d'œuvre et les marchés étant les plus importants. En outre, seule une partie substantielle des dépenses est nécessaire pour maintenir les niveaux de production, et fournir les intrants ayant les caractéristiques de biens publics requis dans le processus de production. Toutefois, une partie des dépenses a également été consacrée à la création de croissance et l'amélioration de la productivité. Si la croissance n'est pas au rendez-vous et que la productivité ne s'est pas améliorée, la réussite des politiques et des dépenses publiques peut être remise en question.

La disponibilité des données à ce niveau est assez bonne. Les concepts employés pour la collecte et la présentation des données ont été constants durant de nombreuses années ; les résultats permettent de faire des comparaisons systématiques sur de longues périodes. Deux sources principales, issues de Statistics Botswana, sont utilisées :

- Les rapports sur les résultats d'enquêtes et de recensements agricoles, fondés sur des enquêtes annuelles post-récolte pour le secteur traditionnel, et sur des questionnaires pour le secteur commercial ; et
- Les statistiques du PIB, basées sur des questionnaires distincts envoyés aux exploitations commerciales et reposant sur les résultats des enquêtes agricoles pour le secteur traditionnel.

Les enquêtes agricoles sont très détaillées, et collectent et présentent des données sur la production et la productivité ainsi que sur la démographie. La série connaît cependant quelques lacunes, dues au fait que aucune enquête n'a été menée certaines années, ou que les résultats n'ont pas été publiés. Mais les années manquantes sont rares et ne représentent donc pas une contrainte sérieuse pour le type d'analyse requis ici.

Les statistiques du PIB se rapportent à la valeur ajoutée du secteur agricole, équivalant à la contribution du secteur au PIB. Les données sont disponibles en prix constants et en prix courants. Le secteur est divisé en trois catégories : cultures, élevage et « autres ». La catégorie « cultures » inclut les céréales, les fèves et autres cultures réalisées dans des champs comme, par exemple, le tournesol. L'« élevage » couvre toutes les activités agricoles liées aux animaux d'élevage (la chasse est donc exclue), et comprend bovins, moutons, chèvres et aussi gibiers et volailles. Les données du PIB sur l'élevage couvrent également la production industrielle à grande échelle d'œufs et de viande de poulet. La catégorie « autres » comprend les produits horticoles, la production de fruits, de miel, et (peu conséquent) la chasse, la pêche et la foresterie.

Les séries de données sur le PIB sont disponibles en prix courants et en prix constants 2006. Les séries en prix constants ne tiennent pas compte de l'inflation et indiquent en principe des changements quantitatifs. Toutefois, en raison des mécanismes de collecte et de calcul des données, les changements dans l'élément valeur ajoutée des ventes d'un secteur peuvent ne pas toujours apparaître.

Les enquêtes agricoles se rapportent à la saison agricole achevée dans l'année indiquée. Les statistiques du PIB concernent l'année calendaire et reflètent, dans le cas de l'agriculture de labour, les résultats de la saison agricole à partir de l'année n-1 jusqu'à l'année n, « n » étant l'année indiquée sur la page de garde de la publication.

Il convient de noter que les statistiques du PIB sont destinées à fournir une vue d'ensemble de la croissance économique, et une indication générale de ses facteurs influents au niveau national. Les données sont recueillies par sous-secteur (ou sous-industries, dans ce contexte), mais la répartition de l'« agriculture » selon ses différentes composantes n'est généralement pas publiée. Nous avons obtenu les données sur demande spécifique au département Statistics Botswana. Pour la vue d'ensemble, les précisions importent peu car les erreurs ont tendance à se neutraliser lorsque les composantes sont agrégées. Certaines libertés ont parfois été prises dans l'interprétation des données relatives aux sous-secteurs, proposée ci-dessous.

Le PIB ainsi que les séries d'enquêtes prennent en compte la production de l'agriculture de subsistance.

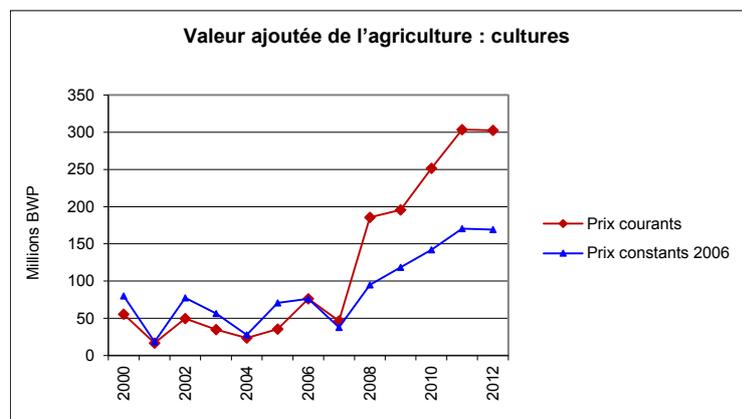
Les chapitres suivants présentent les données et leur interprétation pour chaque sous-secteur.

2. Sous-secteur des cultures

2.1 Cultures : PIB

La valeur ajoutée des cultures a pratiquement stagné jusqu'à l'année 2007, à la fois en prix courants et en prix constants. À partir de 2008, la valeur ajoutée a augmenté régulièrement en prix constants, mais beaucoup plus rapidement en prix courants (Figure 33). La valeur ajoutée en prix courants a quadruplé entre 2006 et 2012 ; en prix constants, elle a augmenté de 120 %.⁷⁹

Figure 33: Contribution du sous-secteur des cultures au PIB



Source: Statistics Botswana, PIB par sous-industries. Fichier obtenu en février 2014.

⁷⁹ L'année 2006 sert de référence car les chiffres 2007 sont atypiquement faibles.

Tableau 26: Contribution (valeur ajoutée) des sous-secteurs de l'agriculture au PIB, en prix courants et prix constants

Année	Millions BWP							
	Cultures		Élevage		Autres		Total agriculture	
	Prix courants	Prix constants 2006	Prix courants	Prix constants 2006	Prix courants	Prix constants	Prix courants	Prix constants
2000	55	80	582	661	183	315	825	1,063
2001	17	18	578	783	232	339	831	1,142
2002	50	77	565	547	215	282	835	908
2003	35	56	693	704	276	329	1,012	1,091
2004	23	28	646	778	281	295	950	1,096
2005	35	71	596	712	307	310	928	1,068
2006	76	76	771	771	388	388	1,211	1,206
2007	46	38	1,002	862	489	486	1,505	1,359
2008	186	95	1,188	799	524	494	1,887	1,386
2009	196	118	1,194	760	676	598	2,071	1,474
2010	251	142	1,773	998	679	565	2,717	1,720
2011	303	171	1,607	574	711	566	2,636	1,326
2012	303	169	1,912	684	733	593	2,963	1,461
Moyennes								
2000-2007	42	56	679	727	296	343	1,012	1,117
2008-2012	248	139	1,535	763	665	563	2,455	1,474

Source: Statistics Botswana: PIB par sous-industries. Fichier obtenu en février 2014.

Note: La somme des colonnes cultures, élevage et autres ne correspond généralement pas à la valeur indiquée dans « Total agriculture » à droite du tableau. Cela provient du fait que les services financiers imputés sont ajoutés / soustraits du total, mais pas au niveau des sous-secteurs.

La croissance semble très forte à partir de 2008, mais cela s'explique difficilement dans la mesure où la croissance ne se traduit pas dans des statistiques quantitatives des cultures. Les données sur la valeur ajoutée et la contribution au PIB peuvent refléter principalement les subventions aux intrants fournis par le programme ISPAAD aux cultivateurs. Les fonds de l'ISPAAD ont commencé à affluer à plus grande échelle lors de l'exercice fiscal et de la saison agricole 2008/2009.⁸⁰

Les dépenses de l'ISPAAD se sont élevées à environ 200 millions BWP par an. L'augmentation de la valeur ajoutée nominale des cultures de 76 millions BWP en 2006 à 303 millions BWP en 2012 – soit une augmentation de 227 millions BWP – est plus élevée, mais de manière assez modique.

2.2 Cultures : Enquêtes agricoles

Les résultats des enquêtes agricoles annuelles confirment qu'une augmentation de la valeur ajoutée n'est pas nécessairement une indication d'une croissance réelle.

Les statistiques de production du **maïs** montrent une volatilité importante et aucune tendance claire. La production, qui inclut la production de subsistance, a stagné à environ 10 000 tonnes par an, avec des fluctuations importantes. Pour référence : les producteurs de poulet importent à eux seuls près de 90 000 tonnes de maïs par an pour les mélanger à l'alimentation des volailles.⁸¹

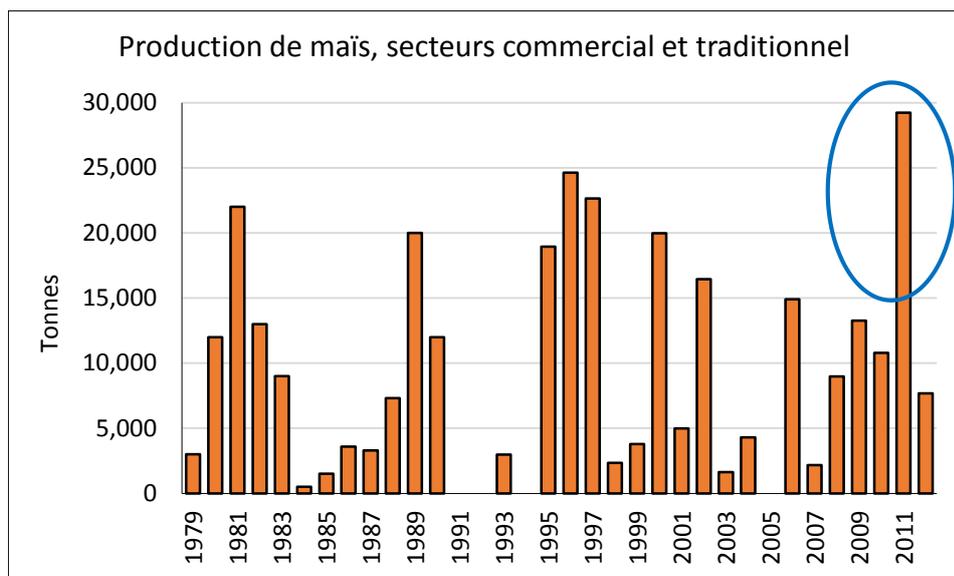
⁸⁰ Notre équipe n'a pu vérifier si la compilation des données du PIB met réellement en évidence cet impact. Dans la pratique, les bureaux de statistiques évaluent les données de production ou de vente d'un secteur, puis se basent sur un facteur pour convertir la production en revenu. Ces facteurs de conversion ne sont pas mis à jour régulièrement. Les données concernant le secteur commercial sont recueillies à partir de questionnaires remplis par les agriculteurs sur la base de leurs données comptables. L'effet des subventions devrait dans ce cas être mis en évidence.

⁸¹ Selon une déclaration d'un représentant de l'industrie de la volaille lors d'un atelier en février 2014.

Il convient de noter que dans ce graphique, les données sous-jacentes de la production commerciale ont été réduites par rapport à la publication originale à cause de certaines erreurs claires, mais non immédiatement évidentes, dans les données sur la production commerciale de maïs au cours des années 2009 et 2010. Les chiffres ont été ajustés pour en tenir compte.

Le pic de 2011 dans le graphique ci-dessous résulte intégralement de la production du secteur traditionnel. Les données ventilées par district étaient cohérentes par rapport aux résultats agrégés présentés.

Figure 34: Production de maïs, secteurs commercial et traditionnel



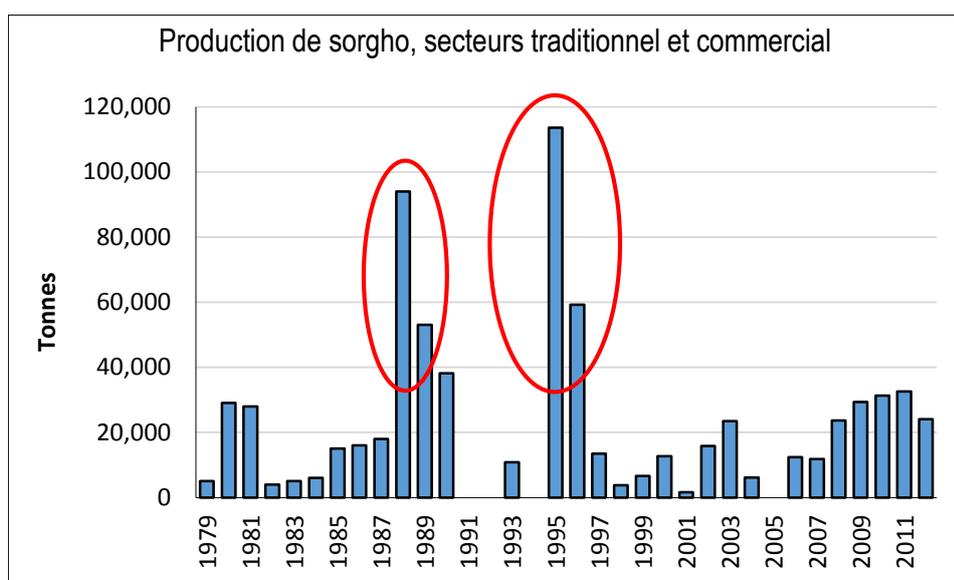
Source: Statistics Botswana: Rapport annuel d'enquête agricole 2012, Gaborone, avril 2014.

Note: Les données sur le maïs du secteur commercial pour 2010 et 2009 ont été réduites par rapport aux données fournies dans les publications en raison d'erreurs détectées dans la production commerciale de maïs, comme indiqué dans les rapports d'enquête agricole.

La production de **sorgho**, autre culture majeure au Botswana, s'élevait à environ 25 000 tonnes au cours des dernières années. Cependant, les statistiques montrent des variations exceptionnelles au fil des ans.

Les données pour les années 1988-1990, et de nouveau pour 1995-1996, ne correspondent pas du tout à la tendance de la série, mais semblent refléter des situations particulières. Nous avons été informés que l'année 1995 fut extrêmement bonne grâce à une pluviométrie favorable et à la disponibilité des semences et autres intrants.

Figure 35: Production de sorgho, secteurs traditionnel et commercial



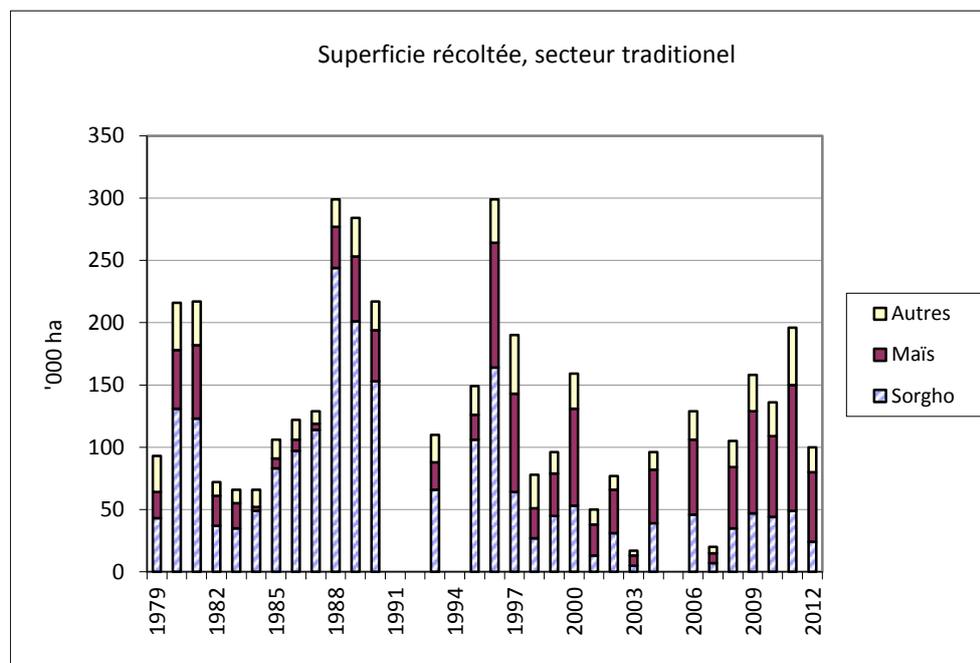
Source: Statistics Botswana: Rapport annuel d'enquête agricole 2012. Gaborone, avril 2014.

Les données sur la superficie récoltée sont plus systématiques que les données sur la production (Figure 36). La superficie récoltée pour toutes les cultures combinées dans le secteur traditionnel se situe autour

de 150 000 ha, toujours avec des fluctuations drastiques au fil des ans. Les données montrent des pics prononcés pour les périodes 1998-1990 et 1996, probablement dus à une bonne pluviométrie.

Les dernières années sont intéressantes car elles pourraient montrer l'impact des plans de soutien à l'agriculture en général, et d'ISPAAD en particulier. La superficie récoltée a été systématiquement plus élevée qu'au début des années 2000, sauf pour 2007. Les fluctuations, principalement dues à l'irrégularité des pluies, ne permettent pas de déterminer si l'augmentation constitue une tendance.

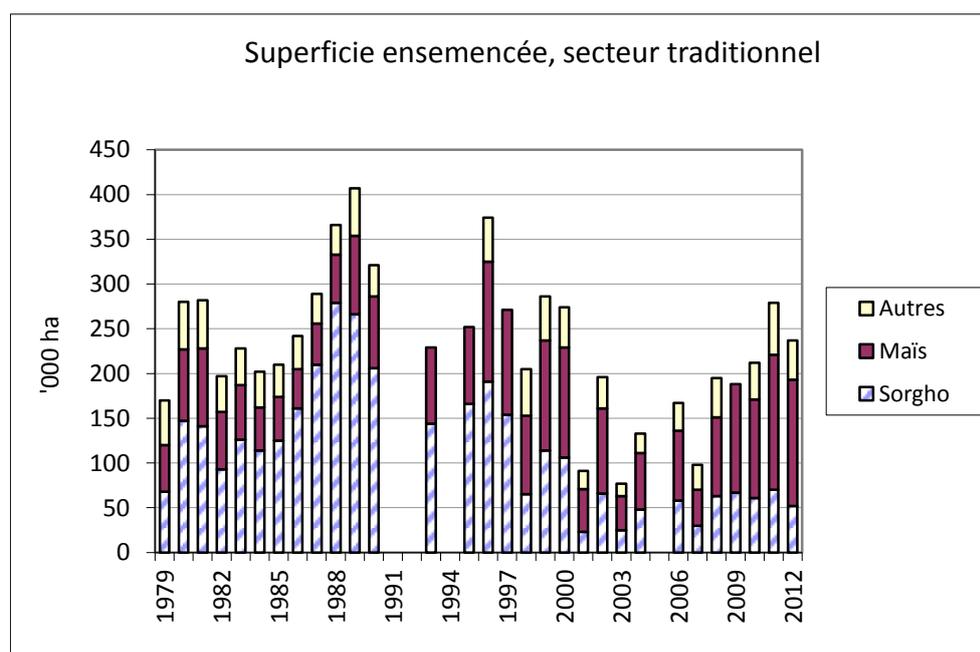
Figure 36: Superficie récoltée dans le secteur traditionnel, toutes cultures confondues



Source: Statistics Botswana: Rapport annuel d'enquête agricole 2012. Gaborone, avril 2014.

Les séries sur la superficie ensemencée révèlent à nouveau les fluctuations et accentuent l'absence de tendance claire (Figure 37). La superficie ensemencée entre 2006 et 2012 est à nouveau supérieure à celle du début de la décennie, mais inférieure à celle de 1980-1990. Dans le même temps, nous pouvons voir clairement que le sorgho a été supplanté par le maïs. Les informations recueillies au cours d'entretiens indiquent que les fermes traditionnelles manquent de plus en plus de main-d'œuvre. Contrairement au maïs, le sorgho est vulnérable aux oiseaux qui s'attaquent aux cultures, nécessitant beaucoup de temps et d'efforts pour les effaroucher dans les semaines précédant la récolte. Par conséquent, les agriculteurs traditionnels choisissent de cultiver du maïs plutôt que du sorgho.

Figure 37: Superficie ensemencée dans le secteur traditionnel, toutes cultures confondues

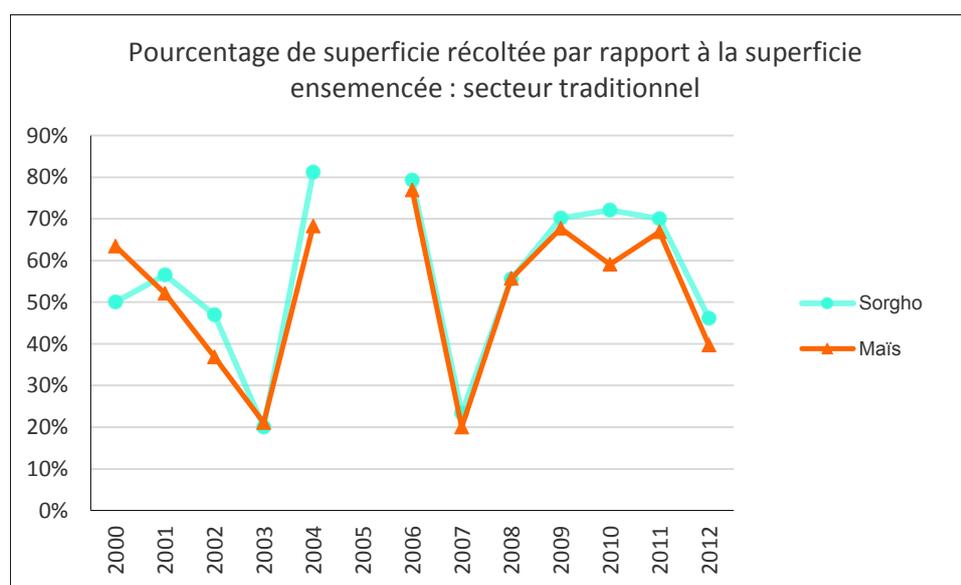


Source: Statistics Botswana: Rapport annuel d'enquête agricole 2012. Gaborone, avril 2014.

Dans le secteur traditionnel, la part de la superficie ensemencée et réellement récoltée se situe autour de 60 % depuis 2008, mais a chuté à 40-45 % en 2012 (Figure 38). La moyenne des dernières années est plus élevée que pour la période 2000-2004, mais les fluctuations liées au climat peuvent masquer les tendances.

Il convient de noter que le calendrier des précipitations détermine les superficies ensemencées et récoltées de manière différente. Des premières pluies sont nécessaires avant que la terre puisse être préparée et les cultures ensemencées. Si les pluies cessent ensuite, il est probable que seule une partie des superficies ensemencées sera effectivement récoltée. Les précipitations actuelles et prévues déterminent donc les deux indicateurs.

Figure 38: Comparaison entre superficies ensemencées et superficies récoltées, secteur traditionnel



Source: Statistics Botswana: Rapport annuel d'enquête agricole 2012. Gaborone, avril 2014.

Note: Les données 2005 ne sont pas disponibles car il n'y a pas eu de rapport d'enquête pour cette année.

Les rendements par superficie (en kg/ha) sont évalués par rapport à la superficie ensemencée et la superficie récoltée. Des séries longues sont disponibles uniquement pour les rendements par superficie ensemencée. Les rendements traduisent l'efficacité de l'utilisation des terres, mais pas nécessairement de l'agriculture et du travail agricole. L'augmentation des rendements par hectare est l'objectif principal de la recherche agricole et souvent aussi de la politique agricole. Cependant, l'augmentation des superficies peut être une approche économiquement plus rationnelle que l'intensification de l'agriculture au moyen d'engrais et du désherbage amélioré sur des parcelles plus petites.

L'indicateur le plus intéressant du rendement par unité de travail n'est malheureusement pas disponible et serait de toute façon difficile à évaluer dans la pratique.

On peut évaluer les rendements par hectare de deux manières différentes : soit en tant que production par hectare ensemencé ou par hectare récolté.

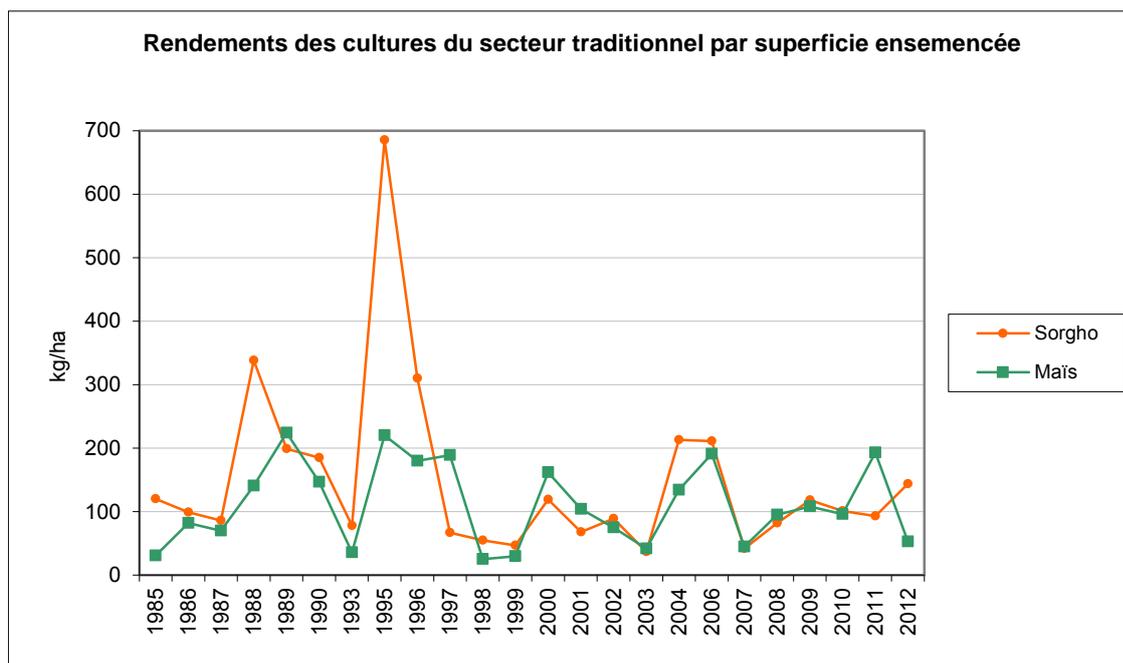
Les rendements par hectare des cultures principales du secteur traditionnel continuent de fluctuer. Il n'y a fondamentalement aucune amélioration par rapport aux 10 premières années indiquées dans le graphique ci-dessous (Figure 39). Les rendements par superficie ensemencée fluctuent autour de 100 kg par hectare, ce qui est très inférieur au rendement obtenu dans les stations de recherche, et bien en dessous de la cible régionale (2 000 kg/ha). Les rendements ne se sont visiblement pas améliorés après l'introduction d'ISPAAD en 2008.

Les rendements de sorgho en 1988, 1995 et 1996 sont comptabilisés à 300 kg par hectare ou plus. Ces années ont été exceptionnelles en raison d'une bonne pluviométrie. Les pluies ayant été abondantes, la faible différence entre les superficies ensemencées et les superficies récoltées peut avoir joué un rôle. Les données sur le rendement par superficie récoltée ne sont malheureusement pas disponibles en séries chronologiques.

Si la productivité des terres ne s'est pas améliorée, il semblerait par contre que la productivité du travail ait augmenté. La mécanisation de l'agriculture traditionnelle a augmenté au cours des dernières années, et a été promue par l'ISPAAD, qui a payé le coût total de la préparation des terres pour les petits agriculteurs. Malheureusement, des séries statistiques étayant cette hypothèse ne sont pas facilement disponibles.⁸²

⁸² Pour construire ces séries, les chiffres des rapports imprimés chaque année devraient être extraits. Cependant, la contribution du travail ne peut être estimée qu'approximativement à cause du manque de données détaillées sur le travail à plein temps et à temps partiel dans les fermes traditionnelles.

Figure 39: Rendements des cultures, secteur traditionnel (par superficie ensemencée)



Source : Statistics Botswana: Rapport annuel d'enquête agricole 2012. Gaborone, avril 2014.

Les rendements des cultures par superficie ensemencée et récoltée sont significativement plus élevés dans le secteur commercial que dans le secteur traditionnel (Tableau 24). La différence est particulièrement élevée pour le sorgho. Cependant, la prudence s'impose si l'on veut effectuer une comparaison globale, car la quasi-totalité du sorgho et du maïs est cultivée dans la zone de Pandamatenga, laquelle se caractérise par une pluviométrie, une fertilité des sols et une taille des exploitations très particulières, ainsi qu'un degré de mécanisation associé à l'utilisation de semences hybrides, engrais et produits chimiques antiparasitaires.

Tableau 27: Production et rendements des cultures, secteur traditionnel c. secteur commercial

	Traditionnel					Commercial					Total	
	Ensemencé (ha)	Récolté (ha)	Production (tonnes)	Rendement/ensemencé (kg/ha)	Rendement/récolté (kg/ha)	Ensemencé (ha)	Récolté (ha)	Production (tonnes)	Rendement/ensemencé (kg/ha)	Rendement/récolté (kg/ha)		Production (tonnes)
Maïs												
1993	83,956	22,186	2,976	35	134	1,301	1,198	1,278	982	1,067	4,254	
2004	63,214	42,804	7,223	114	169	615	586	313	509	534	7,536	
2006	77,884	60,289	14,896	191	247	148	126	260	1,757	2,063	15,156	
2007	40,253	8,048	1,830	45	227	422	404	328	777	812	2,158	
2008	88,437	48,533	8,416	95	173	176	130	553	3,142	4,254	8,969	
2009	120,727	82,461	13,040	108	158	281	249	230	819	924	13,270 *	
2010	109,792	65,184	10,540	96	162	324	239	239	738	1,000	10,779 *	
2011	151,164	101,107	29,070	192	288	325	318	165	508	519	29,235 *	
2012	140,937	55,735	7,450	53	134	385	316	227	590	718	7,677	
Moyenne 2004-2012	99,051	58,020	11,558	112	195	335	296	289	1,105	1,353	11,848	
Sorgho												
1993	138,394	66,562	10,797	78	162	5,924	5,821	5,730	967	984	16,527	
2004	44,454	38,736	10,581	238	273	11,835	11,832	1,175	99	99	11,756	
2006	58,484	46,426	12,369	211	266	5,833	5,790	29,124	4,993	5,030	41,493	
2007	29,976	7,092	1,255	42	177	3,139	2,935	10,519	3,351	3,584	11,774	
2008	63,225	35,410	5,211	82	147	9,931	7,504	18,421	1,855	2,455	23,632	
2009	67,015	46,977	7,904	118	168	11,686	11,684	21,475	1,838	1,838	29,379	
2010	61,089	44,233	6,181	101	140	15,525	14,521	25,145	1,620	1,732	31,326	
2011	63,720	42,660	5,946	93	139	6,489	6,059	26,645	4,106	4,398	32,591	
2012	51,795	24,231	7,461	144	308	11,223	11,203	16,560	1,476	1,478	24,021	
Moyenne 2004-2012	54,970	35,721	7,114	129	202	9,458	8,941	18,633	2,417	2,577	25,747	
	* chiffres estimés: Rapports annuels d'enquêtes agricoles, Tableau 2.3, diverses années											

Source: Statistics Botswana: Rapports annuels d'enquêtes agricoles, Tableau 2.3, diverses années.

Les rendements du secteur traditionnel diffèrent selon les districts (Tableau 28). Mais dans les districts mêmes, les fluctuations au fil des ans continuent d'être très importantes.

Tableau 28: Rendements des cultures traditionnelles par district: moyenne pour 5 années entre 2006 et 2012

District/Région	Maïs		Sorgho	
	kg/ha ensemencé	kg/ha récolté	kg/ha ensemencé	kg/ha récolté
Barolong	240	306	114	225
Ngwaketse Sud	269	352	329	422
Ngwaketse Nord	117	154	217	534
Ngwaketse Centre	220	264	171	290
Ngwaketse Ouest	88	114	89	145
RÉGION DU SUD	217	275	295	416
Bamalete/Tlokweng	126	230	238	317
Kweneng Sud	76	139	58	110
Kweneng Nord	116	176	62	109
Kweneng Ouest	103	151	63	109
Kgatleng	83	130	59	145
RÉGION DE GABORONE	99	156	66	123
Mahalapye Est	57	120	85	120
Mahalapye Ouest	77	131	90	134
Palapye	51	106	114	149
Serowe	108	179	147	217
Bobonong	74	133	88	124
Letlhakane	121	217	55	99
Selebi-Phikwe	42	93	82	130
RÉGION DU CENTRE	72	137	106	148
Tati	74	138	113	180
Tutume	101	172	186	243
Tonota	97	156	143	188
RÉGION DE FRANCISTOWN	97	166	155	214
Ngamiland Ouest	75	125	157	223
Ngamiland Est	101	180	127	320
Chobe	192	398	369	620
RÉGION DE MAUN	95	167	192	305
Gantsi	91	144	18	45
Hukuntsi	36	71	56	59
Tsabong	277	420	33	78
RÉGION DE L'OUEST	117	182	17	30
TOTAL DU SECTEUR TRADITIONNEL	128	200	130	206

Source: Statistics Botswana: Rapports d'enquêtes agricoles, diverses années.

Note:

Les 5 années sont 2006, 2007, 2009, 2011 et 2012. Des données détaillées ne sont disponibles pour les années non couvertes.

Pour référence, le Tableau 29 ci-dessous fournit les superficies ensemencées et récoltées par les agriculteurs traditionnels et commerciaux en format numérique. Les données montrent le petit poids de l'agriculture commerciale en termes de superficie ensemencée et récoltée. Il convient de souligner la variabilité de la superficie ensemencée par les agriculteurs commerciaux ainsi que l'effet totalement incertain d'ISPAAD (en cours depuis la saison 2008/09) sur la superficie récoltée par les agriculteurs traditionnels.

Tableau 29: Superficie enssemencée et récoltée, agriculteurs traditionnels et commerciaux

	hectares					
	Superficie enssemencée			Superficie récoltée		
	Traditionnel	Commercial	Total	Traditionnel	Commercial	Total
2003	79,810	16,235	96,045	17,215	16,198	33,413
2004	140,250	16,856	157,106	98,442	16,207	114,649
2006	173,409	9,067	182,476	133,039	8,744	141,783
2007	102,285	5,967	108,252	21,322	5,580	26,902
2008	203,714	22,807	226,521	108,515	17,288	125,803
2009	242,663	15,998	258,661	242,663	15,998	258,661
2010	219,443	19,937	239,380	141,245	19,151	160,396
2011	261,967	27,311	289,278	173,955	26,717	200,672
2012	243,764	18,997	262,761	102,659	18,719	121,378

Source: Statistics Botswana: Rapports d'enquêtes agricoles, diverses années, Tableau 2.3.1.

Note: Les superficies concernent toute l'agriculture et comprennent les terrains utilisés pour la culture des graines oléagineuses, des fèves ou du fourrage. Les chiffres sont légèrement plus élevés que ceux sous-jacents dans la Figure 37.

3. Élevage

3.1 Élevage : PIB

La contribution réelle du sous-secteur de l'élevage au PIB n'a pas augmenté au cours de la période 2000-2012. Cependant, certains mystères n'ont pu être éclaircis par notre équipe. Premièrement, il est difficile de comprendre pourquoi la valeur ajoutée réelle a chuté en 2011 et 2012, sachant que les statistiques ne montrent pas une forte réduction de la taille des troupeaux dans ces années-là. Deuxièmement, l'écart entre les séries en prix constants et en prix courants s'est subitement creusé en 2011, et plus encore en 2012. Ce phénomène pourrait s'expliquer par une augmentation substantielle du prix des bovins ou une incidence beaucoup plus élevée des subventions. Cependant, de telles augmentations de prix ou de subventions n'ont pu être trouvées pour ces années.⁸³

Sur cette question, Statistics Botswana a fourni l'explication suivante : « En 2011, la population animale était en baisse. Au cours de cette année, la sécheresse et une épidémie de fièvre aphteuse dans le nord du Botswana ont entraîné l'abattage des animaux atteints. La sécheresse a décimé beaucoup de bétail issu de l'agriculture traditionnelle. Cela a contribué à diminuer la valeur ajoutée connue en 2011. »⁸⁴ Cela, cependant, ne se traduit pas dans les statistiques agricoles sur les stocks, et n'explique pas la baisse beaucoup plus petite du PIB en prix courant qu'en prix constant.

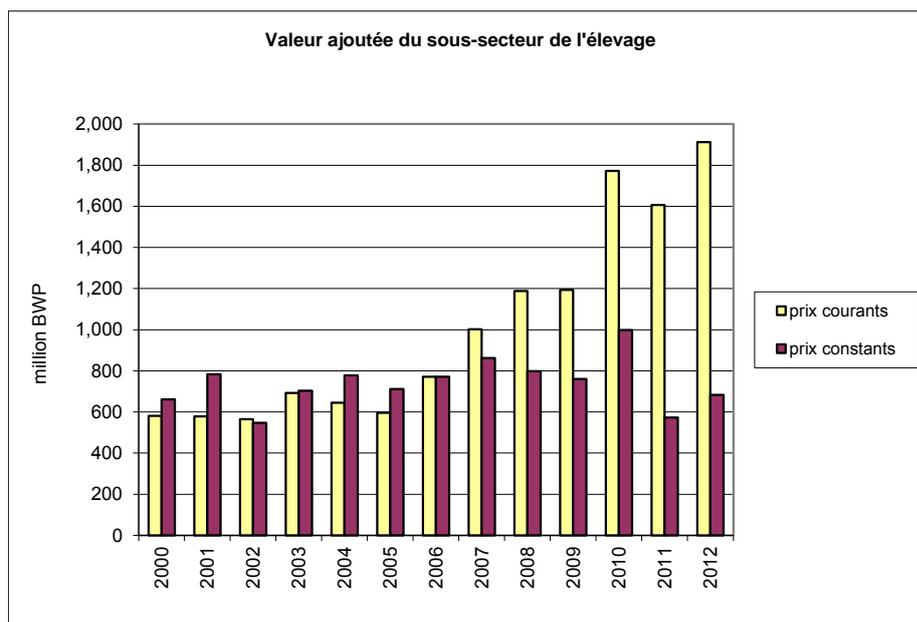
La production de poulet industriel a connu une expansion importante au cours des dernières années. Cela n'apparaît pas dans les rapports d'enquêtes agricoles, mais dans les statistiques du PIB sous « élevage ».

Ainsi, on ne sait toujours pas si les revenus issus du sous-secteur de l'élevage ont réellement augmenté en 2012.

⁸³ Nous avons vérifié si l'augmentation soudaine de l'écart entre les séries de prix courants et constants pouvait s'expliquer par des fluctuations du taux de change, mais l'hypothèse n'a pas été confirmée.

⁸⁴ Email envoyé le 25 février 2014.

Figure 40: Valeur ajoutée du sous-secteur de l'élevage, prix courants et constants

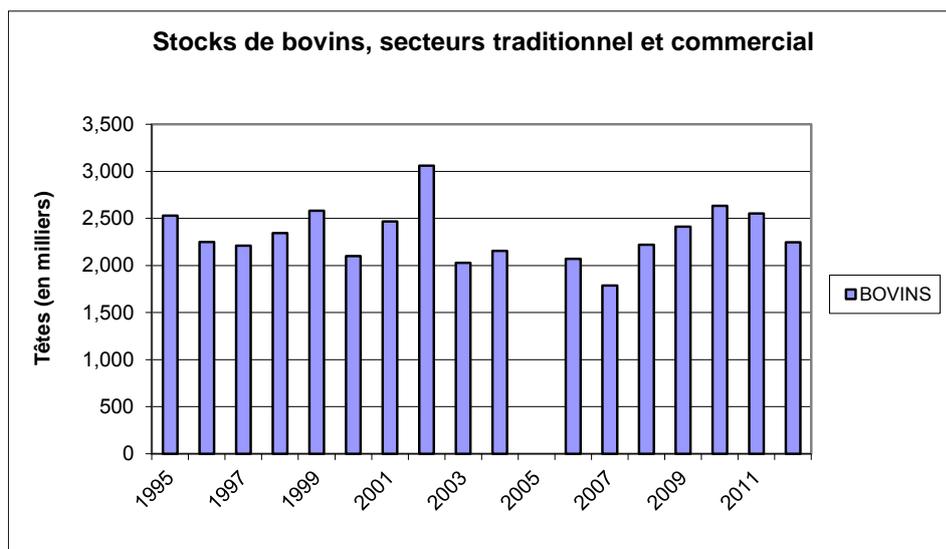


Source: Statistics Botswana: PIB par sous-industries. Fichier obtenu en février 2014.

3.2 Élevage : enquêtes agricoles

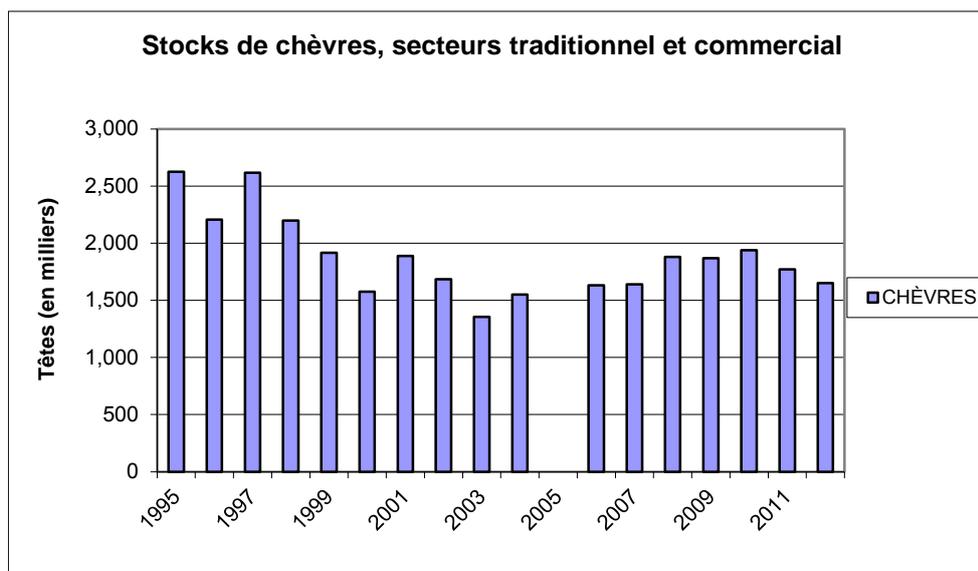
Les stocks de bovins et de chèvres, comme mentionné dans les enquêtes agricoles, ont été plutôt stables au cours des 20 dernières années (voir graphiques ci-dessous). La baisse momentanée de la population bovine de 2002 à 2003 est due à des ventes d'urgence et à la mort de bétail suite à une grave sécheresse.

Figure 41: Stocks de bovins



Source: Statistics Botswana: Rapport annuel d'enquête agricole 2012. Gaborone, avril 2014.

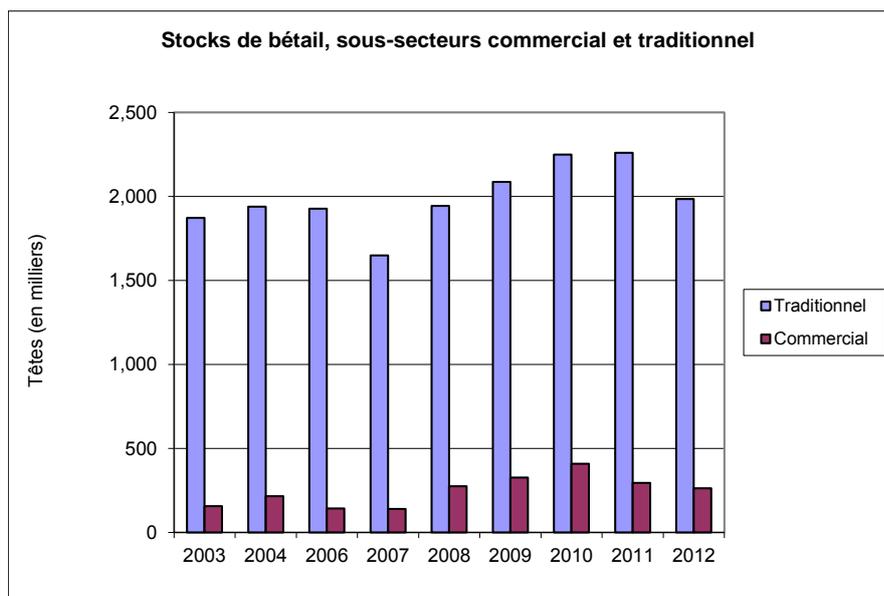
Figure 10 Stocks de chèvres



Source: Statistics Botswana: Rapport annuel d'enquête agricole 2012. Gaborone, avril 2014.

La détention et la production de bétail relèvent essentiellement du secteur traditionnel. Cependant, il convient de noter que les catégories « commercial » et « traditionnel » dépendent du type de régime foncier. Si les détenteurs de bétail du secteur commercial sont principalement axés sur le marché, une grande partie du bétail traditionnel est également détenue par des individus qui possèdent un stock important. S'agissant du bétail, il faut rappeler que « traditionnel » ne signifie pas « à petite échelle » ou « de subsistance ».

Figure 11: Stocks de bétail, secteur commercial / traditionnel



Source: Statistics Botswana: Rapports d'enquêtes agricoles. Diverses années (assemblées à partir de tableaux dans le texte du rapport).

Taux de mortalité et de prélèvement

Dans les statistiques agrégées, les taux de prélèvement qui indiquent le pourcentage d'animaux abattus sont toujours significativement plus faibles dans le secteur traditionnel que dans le secteur commercial. Des taux de prélèvement faibles peuvent indiquer

- des taux de mortalité élevés, de sorte que le nombre d'animaux disponibles pour l'abattage est réduit, ou
- une moyenne d'âge plus élevée – les animaux vieillissent davantage avant d'être abattus.

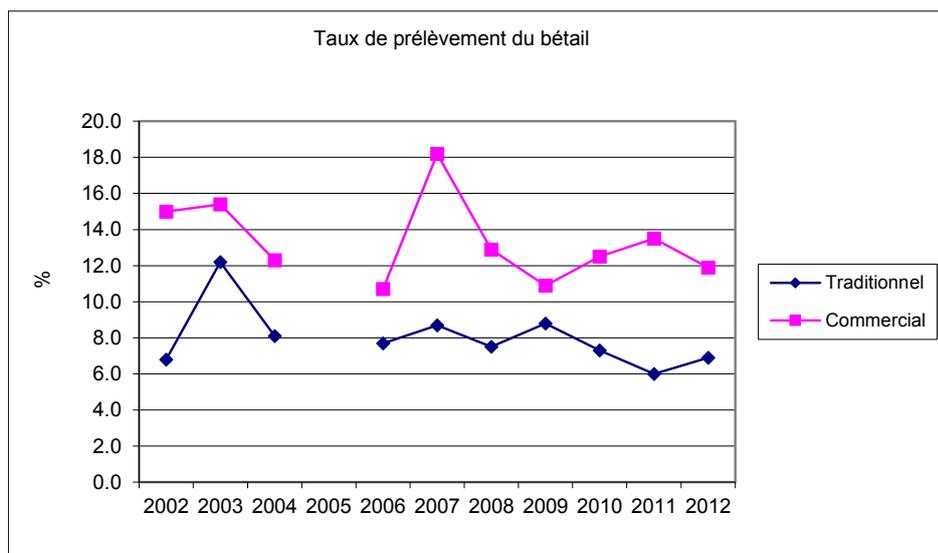
En cas de sécheresse imminente, les taux de prélèvement dans le secteur commercial sont exceptionnellement élevés car les éleveurs préfèrent abattre leur bétail tant qu'il a encore un poids raisonnable. Dans le secteur traditionnel, cette pratique n'est pas très répandue, ce qui explique en partie les taux de mortalité plus élevés ici.

Les moyennes d'âge élevées des animaux peuvent indiquer que les éleveurs rencontrent des difficultés logistiques pour la vente, que le bétail est régulièrement en mauvaise santé et qu'il n'atteint pas un poids suffisant. Les éleveurs préfèrent donc attendre une amélioration du marché et que le bétail prenne du poids. Par ailleurs, ils peuvent parfois attacher de la valeur à la taille même du troupeau, lequel est perçu par exemple comme une épargne, ou le reflet d'un certain statut.

La taille des troupeaux est limitée principalement par la disponibilité des pâturages et de l'accès à l'eau. Quand ils ne sont pas liés à des taux de mortalité élevés, les taux de prélèvement faibles impliquent que le revenu par unité de terre disponible est inférieur au revenu escompté. Selon la gestion adoptée, cela réduit le revenu des détenteurs de bétail ou contribue à du surpâturage.

Les taux de prélèvement dans le secteur commercial sont toujours plus élevés que dans le secteur traditionnel, avec une différence substantielle (Figure).

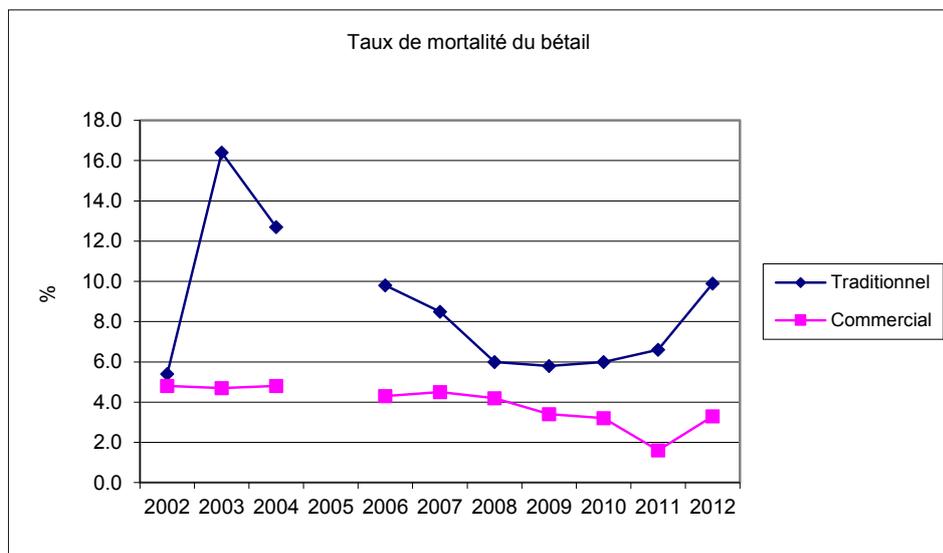
Figure 12: Taux de prélèvement du bétail, traditionnel et commercial



Source: Statistics Botswana: Rapports d'enquêtes agricoles. Diverses années.

Tandis que les taux de prélèvement sont plus élevés dans le secteur commercial, les taux de mortalité y sont nettement inférieurs (Figure). Le pic de mortalité de 2003 dans le secteur traditionnel s'explique par la sécheresse et le manque d'aliments pour animaux qui en a découlé. Les éleveurs du secteur commercial ont pu compenser ce manque et vendre des animaux qui ne pouvaient être alimentés à temps. Un grand nombre d'éleveurs du secteur traditionnel n'ont pas eu les mêmes chances.

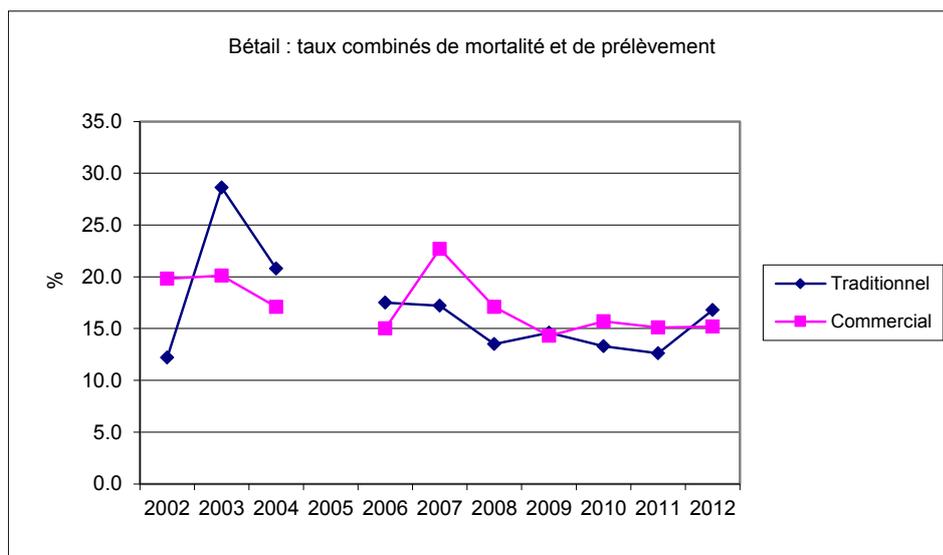
Figure 13: Taux de mortalité du bétail, secteurs traditionnel et commercial



Source: Statistics Botswana: Rapports d'enquêtes agricoles. Diverses années.

Les courbes des taux de prélèvement et de mortalité montrent que les différences qui subsistent entre les deux systèmes d'élevage tendent à disparaître, suggérant que les faibles taux de prélèvement dans l'élevage traditionnel sont principalement dus à la forte incidence des décès (Figure).

Figure 14: Taux de mortalité et de prélèvement, secteurs traditionnel et commercial



Source: Statistics Botswana: Rapports d'enquêtes agricoles. Diverses années.

Les tableaux de statistiques comportent également une colonne « pertes ». Ces dernières s'élèvent à 1,5 à 2,5 % pour le bétail commercial, mais en moyenne à 5,5 % pour le bétail traditionnel dans les années où les données étaient disponibles. Les pertes comprennent les animaux qui ont fui, ceux qui ont été tués par des prédateurs et les accidents, y compris les animaux volés. Les pertes sont plus élevées dans les élevages du secteur traditionnel en raison des difficultés à rassembler les troupeaux dans ce vaste système de pâturage.

Les données statistiques ventilées par district montrent des variations considérables entre les districts, mais aussi des taux de mortalité systématiquement élevés (Tableau). Comme mentionné, le taux de « pertes » est élevé. L'écart entre le secteur traditionnel et le secteur commercial est substantiel (Tableau).

Tableau 5: Taux par district du bétail du secteur traditionnel, moyenne sur six ans

District	Prélèvement	Décès	Pertes	Total	Stock 2011 (en milliers)
Barolong	9.3%	8.5%	3.8%	21.5%	20.3
Ngwaketse Sud	7.4%	8.1%	3.6%	19.1%	37.2
Ngwaketse Nord	6.7%	8.5%	2.7%	17.9%	51.1
Ngwaketse Centre	6.6%	10.4%	5.0%	22.0%	67.8
Ngwaketse Ouest	6.2%	8.4%	4.3%	18.8%	50.1
RÉGION DU SUD	6.9%	8.8%	4.0%	19.7%	226.5
Bamalete/Tlokweneng	6.3%	14.4%	2.8%	23.5%	18.4
Kweneng Sud	6.8%	12.3%	4.0%	23.1%	127.2
Kweneng Nord	6.4%	7.9%	3.4%	17.7%	88.6
Kweneng Ouest	8.3%	7.4%	4.7%	20.4%	119.6
Kgatlang	7.8%	8.6%	6.2%	22.7%	94.6
RÉGION DE GABORONE	7.3%	9.3%	4.6%	21.3%	448.3
Mahalapye Est	9.5%	9.7%	5.6%	24.8%	53.4
Mahalapye Ouest	8.5%	7.8%	7.1%	23.5%	204.0
Palapye	9.9%	10.1%	6.9%	27.0%	140.9
Serowe	9.5%	6.7%	4.9%	21.0%	159.8
Bobonong	6.3%	12.1%	7.1%	25.6%	52.0
Letlhakane	8.7%	8.8%	5.5%	23.0%	191.5
Selebi-Phikwe	7.6%	10.4%	6.2%	24.2%	78.2
RÉGION DU CENTRE	8.7%	8.7%	6.1%	23.6%	879.8
Tati	4.5%	12.5%	4.3%	21.3%	32.5
Tutume	5.6%	10.2%	4.7%	20.5%	224.5
Tonota	8.3%	9.7%	7.5%	25.5%	58.2
RÉGION DE FRANCISTOWN	6.2%	10.2%	5.3%	21.7%	315.2
Ngamiland Ouest	2.0%	8.2%	3.3%	13.5%	54.9
Ngamiland Est	4.6%	8.9%	6.5%	20.0%	186.2
Chobe	4.5%	12.5%	4.7%	21.7%	2.6
RÉGION DE MAUN	3.9%	8.8%	5.7%	18.4%	243.7
Gantsi	11.6%	9.6%	5.4%	26.6%	93.0
Hukuntsi	10.6%	10.1%	13.9%	34.7%	26.7
Tsabong	8.5%	7.7%	6.1%	22.3%	27.0
RÉGION DE L'OUEST	10.7%	9.0%	7.5%	27.2%	146.7
TOTAL SECTEUR TRADITIONNEL	7.7%	8.9%	5.5%	22.0%	2,260.3

Source: Statistics Botswana: Rapports d'enquêtes agricoles, Tableau 4.5 et Tableau 4.5A. Diverses années.

Note:

Les années sélectionnées sont 2004, 2006, 2007, 2009, 2011 et 2012 ; la sélection a été dictée par la disponibilité des données.

Tableau 6: Taux pour le bétail du secteur commercial, par années sélectionnées

Pourcentage

Année	Prélèvement	Décès	Pertes	Total
2004	12.3	4.8	2.1	19.2
2006	10.7	4.3	1.5	16.5
2007	18.2	4.5	1.5	24.2
2009	10.9	3.4	1.0	15.3
2011	13.5	1.6	2.4	17.5
2012	11.9	3.3	1.5	16.7

Source: Statistics Botswana: Rapports d'enquêtes agricoles, Tableaux 9.x. Diverses années.

3.3 Volailles

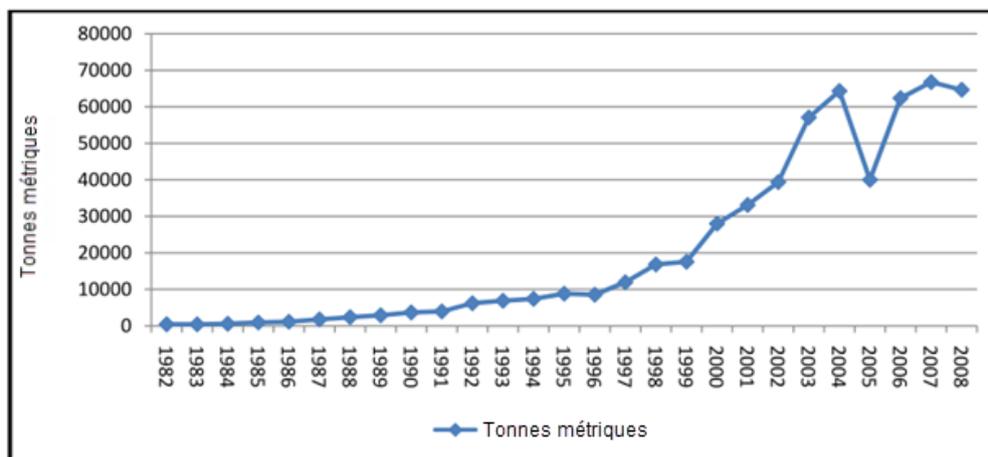
Peu de données ont pu être trouvées sur la volaille industrielle et la production d'œufs. Ce secteur n'est pas couvert par les enquêtes Statistics Botswana. En revanche, il est couvert convenablement dans les statistiques du PIB.

La production avicole industrielle a considérablement augmenté au fil des ans. Les efforts du gouvernement pour créer un secteur de la volaille basé sur de petits exploitants et des abattoirs publics ont échoué, bien que les installations créées dans les années 1990 soient devenues la base du secteur industriel. L'alimentation de la volaille est mélangée localement sur la base d'ingrédients importés. Tout le maïs nécessaire à l'alimentation des poulets est importé.

L'industrie se caractérise par une forte concentration (quelques producteurs, verticalement intégrés, dominant le marché) et d'importantes économies d'échelle. Par conséquent, il n'est pas certain que les efforts du gouvernement visant à promouvoir de nouveau une industrie de la volaille diversifiée avec une forte implication des agriculteurs puissent aboutir.⁸⁵

Les rares informations trouvées sur la production de volaille sont présentées ci-dessous (Figure).

Figure15: Production de volaille au Botswana



Source: Grynberg, Roman et Masedi Motswapong (2011): Competition and Trade Policy: The Case of Botswana Poultry Industry. BIDPA Working Paper 3. Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA), Gaborone. Page 9.

4. Horticulture et autres

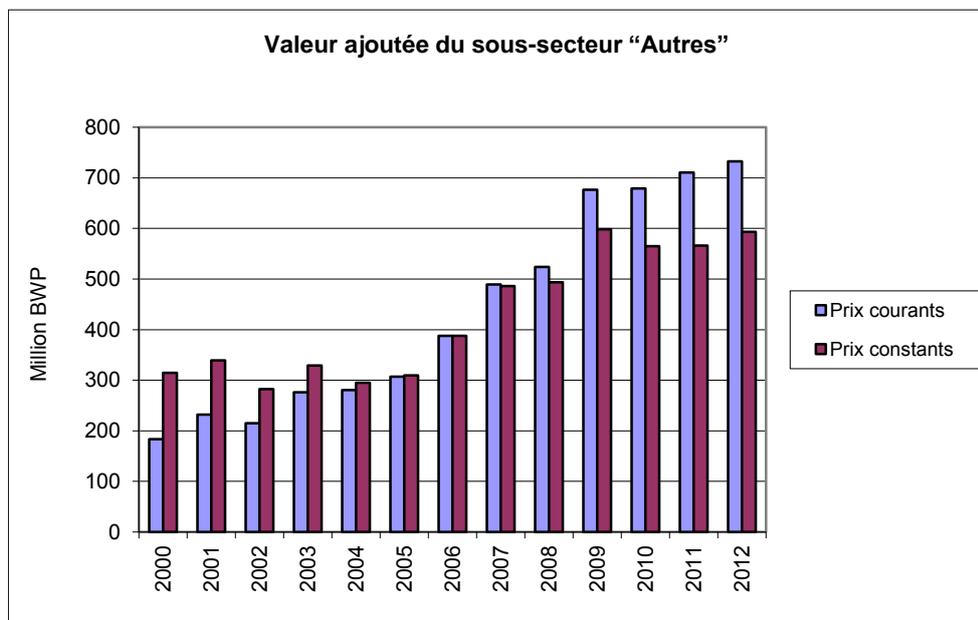
Les produits horticoles représentent environ 70 % de la catégorie « autres » dans les statistiques détaillées du PIB. Le reste est lié à la production de miel, de fruits, de produits issus de la chasse, de la pêche et de la foresterie.

Les séries portant sur la valeur ajoutée dans le sous-secteur « autres » montrent une croissance importante et régulière, et le comportement des séries en prix constants et en prix courants semble plausible.

⁸⁵ Voir Grynberg, Roman et Masedi Motswapong (2011): Competition and Trade Policy: The Case of Botswana Poultry Industry. BIDPA Working Paper 3. Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA), Gaborone.

Selon ces séries (Figure 40), les revenus provenant de l'horticulture ont stagné entre 2000 et 2005, puis ont considérablement augmenté jusqu'en 2009, avant de se stabiliser sur le reste de la période. La valeur ajoutée nominale a continué de croître, comme on pouvait s'y attendre, en raison de la hausse progressive des prix au Botswana. Sans les effets de l'inflation, la valeur ajoutée réelle est passée de 388 millions BWP en 2006 à environ 580 millions BWP pour la période 2010-12, soit une augmentation d'environ 50 %.

Figure16: Valeur ajoutée du sous-secteur « Autres »



Source: Statistics Botswana, PIB par sous-industries. Fichier obtenu en février 2014.

Les données sont difficiles à extraire des rapports d'enquête annuels car ils ne présentent pas de séries longues sur les produits horticoles. Les données jusqu'en 2009 provenant d'une étude publiée en 2012 sont présentées ci-dessous.⁸⁶ La croissance impressionnante est clairement visible.

⁸⁶ Voir Madisa, M.E.; M. Obopile; Y. Assefa (2012): Analysis of Horticultural Production Trends in Botswana. Journal of Plant Studies, Vol. 1 No. 1, Mars 2012.

Tableau 7: Superficie et production de la culture de légumes au Botswana sur la période 1997-2009

Années	Production (tonnes)	Superficie (hectares)	Productivité (rendement par ha)
1997/1998	6900.00	407.85	16.92
1998/1999	9198.00	496.75	18.52
1999/2000	3546.00	545.45	6.50
2000/2001	7289.00	1060.11	6.88
2001/2002	8080.00	671.35	12.04
2002/2003	13406.00	462.34	29.00
2003/2004	15874.09	904.57	17.55
2004/2005	18179.63	982.36	18.51
2005/2006	30762.95	1036.00	29.69
2006/2007	24076.16	882.45	27.28
2007/2008	31985.00	925.21	34.57
2008/2009	31150.00	830.00	37.53

Source: Madisa (2012)

Tableau 8: Superficie et production fruitière au Botswana sur la période 2003-2009

Années	Production (tonnes)	Superficie (hectares)	Productivité (rendement par ha)
2003/2004	3388.05	340.79	9.94
2004/2005	5212.49	311.40	16.74
2005/2006	6686.79	337.97	19.79
2006/2007	8118.99	683.99	11.87
2007/2008	9551.18	1030.00	9.27
2008/2009	7850.00	1030.00	7.62

Source: Madisa (2012)

Annexe 2 :

Programmes actuels de soutien agricole

Cette annexe s'appuie sur des informations issues de brochures fournies par des institutions, ou disponibles pour téléchargement sur Internet. Elle ne présente que les avantages actuels et les règles en vigueur en février 2014.

1. ISPAAD (version de mai 2013)

Les règles de l'ISPAAD ont été modifiées à partir de la saison de cultures 2013-2014. Cette section décrit les dernières règles et les nouveaux avantages. Les anciens rôles sont appliqués aux saisons 2008-2009 à 2012-2013.

Les principales innovations dans les nouvelles lignes directrices sont les suivantes :

- Un regroupement des exploitations agricoles dans les catégories nouveaux agriculteurs /agriculteurs commerciaux / de subsistance, notamment pour réduire les coûts administratifs ;
- Des semences ont été subventionnées initialement à un taux de 50 %, indépendamment de la taille des exploitations ; le taux a été réduit dans les nouvelles lignes directrices ;
- Une limite des services de labour gratuits pour les agriculteurs de subsistance : les 5 premiers hectares continuent d'être gratuits, la subvention de 50 % a été éliminée du 6^e au 15^e hectare supplémentaire;
- L'introduction d'une subvention de 35 % sur les engrais et les herbicides pour les nouveaux agriculteurs et de 30 % pour les agriculteurs commerciaux. Dans l'ancien règlement, ils ne pouvaient en bénéficier, la superficie maximale couverte était de 11 hectares.
- Des herbicides ont été introduits et subventionnés au même taux que les engrais afin de permettre un labour minimum et le contrôle des mauvaises herbes par des produits chimiques plutôt que par le labour.

1.1 Subventions des intrants

Les avantages offerts par l'ISPAAD dépendent du type d'exploitation agricole. Ils sont accordés sur un nombre d'années illimité.

L'ISPAAD distingue trois catégories d'agriculteurs :

- a) les agriculteurs de subsistance cultivent un maximum de 16 ha et utilisent un petit équipement adapté à leur zone de production ;
- b) les nouveaux agriculteurs cultivent jusqu'à 150 ha ; et
- c) les agriculteurs commerciaux cultivent des surfaces plus grandes ; ils peuvent obtenir des intrants subventionnés uniquement pour une zone inférieure ou égale à 500 ha.

Taux de subvention :

Type d'intrant	Agriculteurs de subsistance : 5 premiers ha	Agriculteurs de subsistance : du 6e au 15e ha supplémentaire	Nouveaux agriculteurs : jusqu'à 150 ha	Agriculteurs commerciaux : jusqu'à 500 ha
Labour, semis en ligne, travail au sol, hersage	100 %	–	–	–
Semences hybrides	100 %	–	35 %	30 %
Semences à pollinisation libre	100 %	100 %	35 %	30 %
Engrais, herbicides	100 %	–	35 %	30 %

Les conditions supplémentaires sont :

- Les coûts de préparation des terres sont limités à
 - Labour et semis en ligne : 800 BWP par hectare
 - Labour minimum : 500 BWP par hectare
 - Hersage : 360 BWP par hectare
- Les engrais et herbicides sont disponibles uniquement si les agriculteurs font du semis en ligne.

1.2 Clôturage et forages

Le clôturage est favorisé afin de protéger les champs des dégâts causés par les animaux, en particulier les chèvres. Une distinction est faite entre le clôturage en regroupement, en groupe et individuel. Les groupes et regroupements doivent avoir une constitution de travail et un comité.

Si les bénéficiaires n'entreprennent pas des activités de production agricole, le matériel revient à l'État.

Regroupements

Une vaste consultation devrait être organisée, la propriété collective de la clôture doit être clarifiée. Le regroupement doit avoir une constitution de travail et un comité de regroupement. Les zones doivent avoir normalement une superficie de 150 ha à 3500 ha.

Le gouvernement achète les matériaux de clôture, la construction sera réalisée par l'intermédiaire de *Ipelegeng*. L'entretien est à la charge du groupe.

En outre, les regroupements peuvent demander que l'ISPAAD creuse et équipe les forages. Les coûts d'entretien et d'exploitation sont pris en charge par le regroupement. Les forages sont exclusivement destinés à l'approvisionnement en eau domestique.

Clôturage en groupe

Le clôturage en groupe est disponible pour les groupes de moins de 150 ha. Un groupe est composé d'au moins deux agriculteurs.

Avantage : 50 % du coût du matériel de clôture jusqu'à un maximum de 200 000 BWP.

Clôture individuel

Avantage : 50 % du coût du matériel de clôture jusqu'à un maximum de 70 000 BWP.

L'accès à la terre doit être prouvé, le bail ne doit pas être inférieur à 50 ans.

1.3 Horticulture

Critères :

- Accès à des terres privées ou louées (bail d'un minimum de 10 ans)
- Le projet devrait être géré à plein temps par le propriétaire ou par une personne dotée d'un savoir-faire technique.
- Un plan d'affaires et des états financiers annuels doivent être présentés.
- Il doit y avoir une source d'eau fiable et bien établie.

Avantages :

- Pour un maximum de trois années : subvention de 40 % sur les intrants (pesticides, engrais, matériel d'emballage, semis et semences) pour les individus, 60 % pour les groupes. Maximum : 120 000 BWP. Taille minimale d'une exploitation agricole : 0,5 ha pour les individus, 2,0 ha pour les groupes.
- Équipement agricole : subvention de 40 % pour les individus, 60 % pour les groupes. Maximum : 200 000 BWP. Taille minimale d'une exploitation agricole : 1,0 ha pour les individus, 2,0 ha pour les groupes.

1.4 Prêts saisonniers

L'ISPAAD facilite le crédit saisonnier grâce à la Banque nationale de développement (NDB). La NDB applique le taux préférentiel aux agriculteurs et réclame la différence entre le taux préférentiel et le taux du marché au ministère de l'Agriculture. Les candidats doivent être assurés en vertu du régime de garantie de crédit agricole (ACGS).

2. LIMID

Les avantages sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

Élément subventionné	Subvention maximale	Pourcentage du coût à titre de subvention	Remarques
Petit bétail : achat et soins vétérinaires	12 000 BWP	90 % à 100 %	Seulement pour les agriculteurs pauvres en ressources
Poulet Tswana : 21 poules et 4 coqs	10 000 BWP	90 % à 100 %	Seulement pour les agriculteurs pauvres en ressources

Élément subventionné	Subvention maximale	Pourcentage du coût à titre de subvention	Remarques
Forage de puits	120 000 BWP	Individus : 50 % Groupes 2 à 9 membres : 60 % Groupes 10 membres et + : 70 %	Nombre de bovins 61 à 200
Équipement de forage/puits	40 000 BWP	50 à 70 % comme ci-dessus	Nombre de bovins 61 à 200 pour les groupes, 1 à 60 pour les individus
Réticulation de l'eau	120 000 BWP	50 à 70 % comme ci-dessus	Nombre de bovins de 61 à 200 pour les groupes, 1 à 60 pour les individus
Achat de forage/puits	120 000 BWP	50 à 70 % comme ci-dessus	Nombre de bovins 61 à 200
Équiper les trous de forage existants et réticuler l'eau, les espaces communs	n / d	100 %	Groupes de petits propriétaires de troupeaux dans les zones communales avec 1 à 40 bovins chacun, groupes avec 15 membres ou plus
Processeur de fourrage	12 000 BWP	Individus : 20 % Groupes 2 à 9 : 50 % Groupes 10 et + : 70 %	
Kraal, cage de contention et rampe de chargement	28 000 BWP	comme ci-dessus	
Grange à fourrage	15 000 BWP	comme ci-dessus	

En outre, le LIMID aide les éleveurs de volaille à petite échelle à établir des installations d'abattage. Ils doivent former une coopérative d'au moins 15 membres. La subvention maximale pour un abattoir est de 4 millions BWP. Le MdA construira et exploitera ces abattoirs jusqu'à ce qu'ils soient rentables. « Le ministère se retirera progressivement de la gestion des installations, soit en les remettant aux autorités locales soit en les vendant au secteur privé/parapublic... »

3. Prêts CEDA

En principe, ces prêts ne sont pas nécessairement pour les agriculteurs commerciaux; ils sont accordés selon la manière dont les critères d'admissibilité sont formulés. Les taux d'intérêt annuels sont :

- 5,0 % pour les prêts de 500 BWP à 500 000 BWP
- 7,5 % pour les prêts allant jusqu'à 4 millions BWP
- Taux préférentiel en vigueur jusqu'à 30 millions BWP.

Une période de grâce de 4 ans peut être accordée.

Parmi les nombreuses conditions préalables figurent la fourniture d'un plan d'affaires, des actes notariés, des essais de sol et d'eau, le cas échéant. Les exigences particulières par type d'agriculture sont (éléments sélectionnés seulement) :

Sous-secteur	Exigences
Horticulture	Une taille minimale de 2 ha est considérée comme préférable. Apport d'eau de 5 à 6 m ³ par heure par hectare
Cultures d'agrumes	Un minimum de 4 hectares de terres Au moins 6 m ³ par heure d'eau
Agriculture pluviale (saisonnière)	Minimum de 150 ha
Élevage de bétail	Stock minimum de 100 vaches reproductrices pour l'agriculture commerciale Élevage pour reproduction de 40 vaches minimum Veaux sevrés de 100 vaches Finition de veaux sevrés de 200 vaches Distance minimale de 6 km entre les points d'eau
Petit bétail	Stock minimum d'animaux reproducteurs de 200 chèvres ou moutons Terrain minimum de 2 ha par chèvre / mouton Ratio mâle / biche de 1 : 25
Volaille : Poulets de chair	Au moins 10 000 oiseaux par cycle Installations d'abattage fiables et acceptables Des sources d'eau et d'électricité fiables
Volaille : Pondeuses	Au moins 5 000 oiseaux par cycle Sources d'eau et d'électricité fiables
Porcherie	Effectif minimum de 100 truies Source d'eau fiable Il doit y avoir un abattoir dans le sous-district ou un abattoir doit être inclus dans le cadre du budget.
Élevage laitier	Minimum de 100 vaches Électricité et 60 litres d'eau par vache par jour doivent être disponibles
Parcs d'engraissement	L'agriculteur doit avoir un accord avec la BMC Apport d'eau de 5 m ³ par heure

Annexe 3 : Proposition d'un plan d'action

N°	Domaine/Objectif	Mesure	Responsable	Occasion et calendrier
1	Déclaration de Maputo : respecter l'idée, mais éviter les dépenses inefficaces	Ne pas s'aligner sur l'objectif de 10 % dans le cadre du pacte PDDAA programmé. Réduire les attentes en matière de croissance agricole pour la création et la diversification des revenus au regard de la base limitée de ressources agricoles du Botswana. S'engager plutôt à élargir la base agricole là où cela est viable.	Décideurs du MdA	Préparation du PDDAA, en 2014
2	Politique : assurer la sécurité alimentaire et des prix abordables ; éviter les distorsions	Maintenir une politique d'ouverture des frontières pour les produits agricoles et éviter les interventions de soutien des prix. Résister aux pressions pour soutenir les prix à la production.	Le MdA en général, mais aussi le ministère du Commerce et de l'Industrie	Permanent
3	Politique : contribution de la production locale à la sécurité alimentaire	Donner des orientations sur l'opportunité et les lieux où la production locale améliore réellement la sécurité alimentaire, et identifier clairement les implications budgétaires si une production non rentable doit être promue sur la base de cet argument. Sinon, promouvoir des produits et une production où le Botswana a des avantages comparatifs.	MdA	Permanent
4	Les grands projets d'investissement : éviter les projets qui ne sont pas économiquement rentables et écologiquement acceptables /durables	Mener des études de faisabilité approfondies, mettre l'accent sur les facteurs économiques et vérifier le réalisme des hypothèses sous-jacentes, notamment pour le projet d'irrigation du Zambèze programmé. Considérer l'avantage économique lié à l'extension d'un plus grand nombre d'infrastructures primaires (routes, télécommunications, électricité) aux zones agricoles.	MdA, Pôle agricole	En particulier concernant les décisions sur le programme du Zambèze prévu
5	Vulgarisation : améliorer l'efficacité	Investir dans la mobilité du personnel de vulgarisation. Envisager la révision de la structure actuelle des services de vulgarisation, des stratégies	Le MdA, pendant la préparation du budget	Pendant la préparation du PND 11 également

N°	Domaine/Objectif	Mesure	Responsable	Occasion et calendrier
		de mise en œuvre et de communication ainsi que le financement.		
6	Technologie et innovation : formuler des recommandations répondant aux besoins des agriculteurs et appropriées à leurs conditions de travail	Réaliser une étude sur les moyens d'améliorer la filière de la recherche à la vulgarisation aux exploitants agricoles, et vice versa. Envisager la mise en place d'un Conseil national de la recherche. Veiller à tenir compte des besoins des agriculteurs dans la détermination des priorités de recherche. Augmenter les essais au champs et se concentrer sur les avantages économiques et sociaux. Assurer un financement suffisant pour les propositions de recherche prometteuses.	Le Département en charge des politiques au niveau du MdA, avec la participation des départements techniques et de recherche Préparation du budget et du PND 11: MdA et MFDP	2014/15 Avant la préparation du PND 11
7	Planification : cibles réalistes	Améliorer le réalisme lors de l'établissement des cibles quantitatives. Le maintien des niveaux de production est déjà une bonne cible.	MdA	Préparation du PND 11 et d'autres stratégies
8	Plans de soutien : suivi	Renforcer le suivi des plans de soutien, notamment l'ISPAAD. Le suivi des résultats pour un petit échantillon d'exploitants agricoles serait utile.	Le MdA, les départements en charge de la planification, des politiques et de la production agricole	Permanent
9	Plan de soutien : améliorer l'ISPAAD	L'ISPAAD devrait être revu pour aborder les failles identifiées dans la mise en œuvre, pour mieux cibler les différents types d'exploitants agricoles et montrer la relation avec d'autres mesures de soutien	Le MdA, les départements en charge de la planification, des politiques et de la production agricole	2014/2015
10	Secours d'urgence : financement	Continuer à fournir des fonds supplémentaires au MdA pour les interventions d'urgence, en évitant de devoir réduire le financement des projets.	MdA, MFDP	Permanent
11	Bétail : LITS	S'assurer de la compatibilité du nouveau système (étiquettes d'oreille) avec les conditions des éleveurs traditionnels.	Le MdA, les départements en charge de l'élevage et des services vétérinaires	2014-2015
12	Horticulture et irrigation	Poursuivre l'idée d'utiliser l'eau des effluents pour l'irrigation. Soutenir les	Département en charge de la	2014-15, préparation du PND 11

N°	Domaine/Objectif	Mesure	Responsable	Occasion et calendrier
		horticulteurs pour les amener à se connecter aux filières.	production agricole du MdA, Budgétisation du MdA	