
Tarik Dahou (éd.)

Libéralisation et politique agricole au Sénégal



**LIBÉRALISATION ET POLITIQUE AGRICOLE
AU SÉNÉGAL**

KARTHALA sur Internet : <http://www.karthala.com>

Paiement sécurisé

Couverture : Récolte de sorgho dans une plantation de Kolda.
Photo Sarah Diop (*Le Soleil*) qui a aimablement autorisé sa reproduction.

CREPOS, ENDA GRAF DIAPOL et KARTHALA, 2008

ISBN : 978-2-8111-0223-4

SOUS LA DIRECTION DE
Tarik Dahou

Libéralisation et politique agricole au Sénégal

**CREPOS
BP 6333
Dakar Étoile**

**KARTHALA
22-24, bd Arago
75013 Paris**

**ENDA GRAF DIAPOL
BP 13069
Grand Yoff, Dakar**

Remerciements

Je voudrais exprimer toute ma gratitude à mes amis Emmanuel Ndione et Momar-Coumba Diop, qui ont soutenu l'édition de cet ouvrage en engageant leurs organisations respectives, ENDA GRAF DIAPOL et le CREPOS. J'ose espérer que son contenu participe à leurs efforts constants pour rapprocher savoirs et pratiques.

Je tiens également à remercier Abdourahmane Ndiaye pour les commentaires qu'il a effectués sur les premières versions de certaines contributions de l'ouvrage.

Je remercie chaleureusement Ibou Diallo, Ousseynou Faye, Vincent Foucher et Alfred Inis Ndiaye, d'avoir bien voulu apporter leur savoir-faire en termes de relecture. Les erreurs qui subsisteraient sont imputables aux auteurs.

INTRODUCTION

Les réformes de libéralisation agricole au Sénégal

Tarik DAHOU

Cet ouvrage poursuit la perspective d'un ensemble de publications récentes sur le Sénégal¹. Dès le début des années quatre vingt dix, sous la direction de Momar-Coumba Diop, un groupe d'universitaires retrace l'évolution sociale, politique et économique du Sénégal. A travers une série d'ouvrages, les auteurs évaluent les impacts de la libéralisation, d'une part sur l'appareil d'État érigé depuis l'indépendance, d'autre part sur les évolutions de la société. Pour autant, aucun bilan systématique de la libéralisation dans le secteur agricole n'avait été entrepris. Or, malgré une urbanisation qui se poursuit à un rythme soutenu, l'agriculture continue d'occuper une place primordiale dans l'économie nationale. Le secteur primaire reste une pierre angulaire de la formation des richesses du pays.

Cependant, la part du secteur agricole dans la croissance diminue fortement. Aussi est-il important d'effectuer une évaluation transversale des mesures mises en œuvre pour le redresser. Si l'importante étude menée en 1997 par le Groupe de réflexion stratégique² (GRS) a souligné

1. Momar Coumba Diop a dirigé un ensemble d'ouvrages majeurs sur la situation sociale, politique et économique du Sénégal : *Sénégal. Trajectoires d'un État*, CODESRIA, Dakar, 1992 ; *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala, 2002 ; *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, 2002 ; *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, 2004. Par ailleurs, Amady Aly Dieng a édité en 2000 un ouvrage intitulé *Le Sénégal à la veille du troisième millénaire*, Paris, L'Harmattan/Forum du Tiers Monde.

2. Groupe de réflexion stratégique, *Orientations et stratégies pour une agriculture sénégalaise compétitive et durable. Rapport provisoire du groupe de réflexion stratégique à Monsieur le ministre Robert Sagna, ministre d'État, ministre de l'Agriculture*, Dakar, août 1997, 46 p.

les problèmes structurels de l'agriculture sénégalaise, il reste à se pencher sur les impacts des réformes elles-mêmes, notamment au niveau des différents secteurs et filières agricoles.

Les textes rassemblés dans ce livre dressent le bilan des réformes de libéralisation agricole entreprises par les pouvoirs publics depuis le milieu des années quatre vingt. Au-delà, les contributions suggèrent des pistes pouvant alimenter l'élaboration d'une politique agricole davantage fondée sur les réalités et les contraintes de l'agriculture sénégalaise.

Une telle entreprise doit nécessairement prendre en compte le contexte qui a mené à l'ajustement et préciser les réformes qui ont donné naissance à la Nouvelle politique agricole en 1984. L'économie arachidière est entrée progressivement dans une crise profonde au point de mener à un « malaise paysan » (Cruise O'Brien 1975). Cette impasse est visible dès la fin des années soixante et se confirme jusqu'en 1974 : elle s'illustre par une stagnation des surfaces cultivées et des rendements, et par une baisse des prix de 25 %, consécutive à la fin du soutien français aux produits arachidières.

Les tentatives de diversification de l'industrie par la substitution aux importations et de recherche d'une alternative à l'agriculture arachidière n'ont pas eu les effets escomptés. De la fin de la décennie soixante jusqu'au milieu des années soixante-dix, la balance des paiements n'a pas cessé de se détériorer, à cause de la baisse des recettes d'exportation, du renchérissement des biens d'importation et de la facture pétrolière, ce qui contribue à accroître considérablement la dette de l'État. Même si le pays a connu une accalmie au cours de la deuxième partie de la décennie soixante dix, notamment grâce à l'augmentation des recettes d'exportation due à la hausse des cours des phosphates et à l'amélioration temporaire des performances des produits arachidières (Touré 1985), la crise est durable.

L'économie est alors essentiellement stimulée par l'Aide publique au développement. Ce facteur explique que, malgré la stagnation de la croissance, la consommation finale continue de croître, surtout sous l'effet de la progression de la consommation publique³ (Duruflé 1985 : 5-6). À cette période, la crise qui résulte de difficultés structurelles de l'économie sénégalaise devient particulièrement aiguë⁴. Les problèmes majeurs sont les suivants : une pression démographique forte, un plafonnement de la production agricole et une industrie peu productive.

3. Au cours des années soixante dix les dépenses budgétaires de personnel doublent, les dépenses de matériel triplent (Boye 1992).

4. À ce sujet, voir la communication de Mamoudou Touré, lors du Conseil national du Parti socialiste sénégalais du 11 mai 1985, intitulée : *Politique d'ajustement économique et financier* (Diop et Diouf 1990).

Dans ce contexte, l'entretien artificiel de la consommation à travers les dépenses publiques est intenable⁵. À l'exception de l'année 1972, le Sénégal a été un pays débiteur pendant toute la décennie (Boye 1992). Étant donné l'ampleur de ses déficits, le pays ne pouvait plus éviter un ajustement à son environnement. À la fin des années soixante-dix l'État adopte un plan de stabilisation (Diop 2004 : 13). La neutralisation du double déficit (interne concernant le budget de l'État et externe portant sur la balance des paiements) est le seul cheval de bataille des bailleurs de fonds lorsqu'ils préconisent les plans d'ajustement structurel. Cette crise devait entraîner une redéfinition du rôle, de la place et de la taille de l'État dans l'activité économique. Avec le partenariat des institutions financières internationales (IFI), on assiste à une privatisation qui consiste à substituer la logique de marché à la logique politique et improductive encouragée par l'État depuis le début des années soixante⁶.

Le Sénégal est le premier pays de l'Afrique subsaharienne à conclure un accord de facilité élargie avec le FMI et un Plan d'ajustement structurel (PAS) avec la Banque mondiale en 1980. Le PAS adopte les remèdes classiques des IFI, à savoir le rééquilibrage de la balance des paiements au moyen d'une restriction de la demande nationale par la contraction des dépenses de l'État et d'une stimulation de l'offre ciblée sur les secteurs d'exportation. Pour appuyer cette politique, une dévaluation du franc CFA doit rapprocher le taux de change de son niveau réel, mais compte tenu du refus de la France, soucieuse de préserver la stabilité de sa sphère d'influence, elle est différée.

La Nouvelle politique agricole et ses succédanés

Un Plan de redressement économique et financier (PREF) est alors négocié avec les IFI pour la période allant de 1980 à 1984 afin de remédier aux difficultés de l'économie et de desserrer la contrainte financière. Mais les attermoissements dont fait preuve l'État du Sénégal dans la mise en œuvre de ce dispositif⁷ élaboré par les IFI conduit ces dernières à appro-

5. Ces problèmes économiques sont bien documentés dans les rapports des bailleurs de fonds, notamment dans la synthèse effectuée par la coopération française qui chiffre avec précision les décalages récurrents entre les emplois et les ressources (Duruflé 1985).

6. Cette logique clientéliste qui guide la gestion publique et le développement rural a été étudiée pour la période d'encadrement de l'Etat (Foltz 1977/Gellar 1987/Schumacher 1975).

7. Les résistances peuvent être identifiées dans le maintien des marges des intermédiaires de la filière arachide, dans le refus de l'imposition des revenus non salariaux, dans le maintien de l'emploi public, et à la persistance des fraudes à l'importation (Duruflé 1985 : 44).

fondir les politiques de libéralisation en 1984 avec l'adoption d'un Programme d'ajustement à moyen et long termes (PALMT) couvrant la période 1985-1992 (Daffé et Diop 2004 : 102). C'est la grave crise économique, à laquelle a largement contribué l'échec d'une politique agricole tournée vers la seule culture de l'arachide, qui a conduit à la négociation de ce PAS.

Une partie de l'endettement est due aux déficits des filières agricoles et à la forte dépendance céréalière (Duruflé 1995). Alors que les rendements et les surfaces de l'arachide avaient cru entre 1945 et 1967, les superficies régressent à partir de cette date, tandis que les rendements deviennent erratiques. Les surfaces réservées à la céréaliculture (le mil et le sorgho) diminuent elles aussi, bien que les rendements s'améliorent. Seuls le maïs et le riz, encore assez peu cultivés, ont des surfaces et des rendements croissants, mais sont concurrencés par le riz importé, dont le prix est inférieur. À la fin des années soixante, le taux de croissance de la production agricole, identique à celui de la population rurale, représente en valeur encore un tiers du PIB du pays.

Les causes de cette crise agricole sont multiples. Les aléas climatiques ont tendance à accélérer la dégradation des terroirs. La série de sécheresses, entre 1968 et 1973, et la fin du soutien français à l'arachide hypothèquent lourdement la production arachidière, dont les superficies stagnent, voire diminuent (Boye 1992 et Duruflé 1985 : 4). Par ailleurs, la baisse des prix réels au producteur a fortement contribué à la faiblesse de la production. Pour l'arachide, le prix réel au producteur a chuté de 40 % depuis l'indépendance à cause de la baisse tendancielle des prix mondiaux, de la fin des subventions, et de l'accroissement rapide des coûts des intermédiaires de la filière. Les premières analyses de la crise agricole qui inspirent les programmes d'ajustement ne soulignent pas la baisse des prix aux producteurs – en 1981 et 1984 leur revenu réel est à son niveau le plus bas depuis l'indépendance (Duruflé 1985 : 26) – qui procède de l'objectif de l'État d'approvisionner à bas prix les classes urbaines.

Ces analyses ne ciblent pas les enjeux de répartition des ressources entre les segments sociaux, si bien que les premières mesures de libéralisation n'enrayent en rien la stagnation de l'agriculture sénégalaise, ce qui entraîne une nouvelle récession en 1984 (Duruflé 1985 : 8-13). À partir du rapport Berg (Banque mondiale 1982), le diagnostic des IFI insiste sur le déséquilibre entre les termes de l'échange internes urbain/rural. Il souligne la tendance des régimes à subventionner les denrées alimentaires pour la population urbaine, en maintenant à un niveau artificiellement bas les prix aux producteurs. Les conséquences de cette baisse des revenus paysans sont multiples : recul de la production ou retrait de la commercialisation officielle, non remboursement des dettes, baisse de l'utilisation d'intrants et faiblesse de l'équipement.

Malgré l'inefficacité du secteur agricole, la dépendance extérieure et le poids démographique de la population rurale ont érigé la réforme de l'agriculture au rang de priorité de l'ajustement. Les mesures se concentrent sur la réduction des coûts, la libéralisation et le retrait de l'État, dans le but ultime de revaloriser les revenus paysans. Une politique d'incitation par les prix vise à augmenter la part de l'autofinancement des exploitations agricoles. Cette politique comprend le relèvement des prix des produits de base (sucre, huile, riz, farine), ainsi que l'augmentation des taxes et impôts indirects (Duruflé 1985 : 15). Une fois l'environnement juridique adapté, l'appui à l'émergence d'organisations de producteurs doit encourager la participation effective et la responsabilisation des populations rurales.

Ces objectifs sont affirmés par la Nouvelle politique agricole (NPA) de 1984, qui, étant donné le peu de marge de manœuvre dont dispose l'État soumis à la conditionnalité, est largement définie par les IFI et les agences bilatérales de coopération. D'inspiration libérale, elle réduit les instruments d'intervention de la puissance publique à une politique de prix : relèvement du prix de l'arachide au producteur et protection des céréales locales par la fixation du prix à la commercialisation du riz importé. Le désengagement de l'État doit se poursuivre sur l'ensemble des filières agricoles afin d'en réduire les coûts. Les effets attendus de ces politiques basées sur la libéralisation concomitante des prix d'approvisionnement et de commercialisation sont résumés dans le plan céréalier :

« Une stabilisation de la production arachidière à des niveaux supérieurs à 900 000 tonnes par an ; une accélération sensible des gains de rendement du mil-sorgho ; un fort dynamisme de la culture du maïs (de 107 000 T en 1986 à 200 000 T en 1995) ; un décollage très rapide de la production de riz irrigué (de 80 000 T de paddy en 1986 à 415 000 T en 1995) grâce à l'aménagement de 5 000 ha par an, un accroissement des rendements et des coefficients d'intensité des cultures ; un accroissement sensible des taux d'autosuffisance céréalière (de 52 % en 1986 à 75 % en l'an 2000) et un plafonnement des importations de riz à 340 000 T par an » (Duruflé 1995).

Les objectifs affichés pèchent par ambition, surtout dans un contexte d'austérité budgétaire. La contraction des dépenses de l'État se traduit en effet par la baisse continue de l'investissement public dans le secteur agricole sur une dizaine d'années, jusqu'à la dévaluation de 1994. De nouvelles aides sont alors consenties par les bailleurs de fonds pour faire face à ce choc externe (Christensen 1996). Malgré une allocation des investissements publics favorable au secteur agricole (entre deux tiers et trois quarts de ceux-ci), l'ajustement affecte considérablement les montants qui lui sont consacrés au cours de la période.

Etant donné l'échec de l'encadrement agricole, le désengagement de l'État se traduit par la suppression progressive de la subvention allouée aux Agences régionales de développement, lesquelles sont cantonnées à un rôle de suivi-évaluation. Cela conduit à un dégraissage massif de ces structures publiques. L'Office national de commercialisation et d'assistance pour le développement (ONCAD)⁸ avait déjà été liquidé étant donné sa gestion corrompue et sa banqueroute financière (Caswell 1984 Mbodj 1992). La Société de développement et de vulgarisation agricole (SODEVA)⁹ licencie alors 75 % de son personnel, et les autres sociétés de développement, même si elles ne connaissent pas des mesures aussi drastiques, se voient amputées d'une large part de leur personnel. L'encadrement du monde agricole cède la place à la vulgarisation des techniques afin de rendre les paysans plus autonomes. L'État ne fournit plus les machines ni les engrais ni les autres intrants, mais se borne à les rendre disponibles pour les achats au comptant.

La NPA insiste sur la responsabilisation paysanne vis-à-vis du crédit du fait de l'important endettement des filières. La ponction du revenu paysan a contribué à développer des réseaux parallèles de commercialisation et à systématiser le non remboursement des crédits. Ainsi l'accent est-il mis sur la responsabilité des débiteurs dans le cadre de la privatisation du crédit. Les errements constatés dans la gestion de la Banque nationale de développement du Sénégal (BNDS) ont accéléré la création de la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS) ; l'État ne contrôle que la moitié de son capital, même s'il nomme le directeur et préside le conseil d'administration, où siègent les coopératives. Des fonds lui sont alloués par les bailleurs internationaux pour constituer son capital avant qu'elle ne se rémunère à partir des prêts octroyés.

C'est désormais le principe du profit qui guide les modes d'exploitation des groupes de producteurs comme du petit paysan. La privatisation s'étend à tous les acteurs : les producteurs privés, les intermédiaires et les commerçants, qui bénéficient des moyens de financement de la CNCAS, sont désignés comme les principaux agents du redressement des filières. C'est notamment pour faciliter l'accès au crédit que le Groupement d'intérêt économique (GIE), une structure juridique souple et non imposable, est instituée par une Loi en 1984. Les GIE sont un moyen commode de fonder des collectifs de producteurs ou encore de prestataires de services et ont pour vocation de se transformer en petites entreprises agricoles.

8. Cet office centralisait l'ensemble de la production arachidière pour sa commercialisation.

9. Il s'agit d'une agence régionale de développement, chargée d'assurer l'encadrement technique de la production dans le bassin arachidier.

Cependant, le GIE ne saurait être l'unique acteur du développement rural. Un rôle moteur est également dévolu à l'agro-industrie, chargée de dégager d'importants surplus pour la résorption des déficits externes. En effet, l'agro-industrie orientée vers les filières d'exportations doit permettre d'acquérir des devises et de restaurer l'équilibre de la balance des paiements. L'agro-industrie céréalière a également pour objectif la réduction significative de la dépendance alimentaire.

Les dernières priorités de la NPA sont la régénération des sols et la promotion d'une politique de l'eau. Celle-ci se résume à l'intensification des cultures pluviales dans le Sud, où les précipitations sont encore abondantes, et au développement de l'irrigation au Nord en réponse à la désertification accélérée de la région.

À l'heure où le Sénégal ne peut plus éviter un ajustement dicté par son environnement international, le but ultime des réformes prônées par les IFI est de s'attaquer aux principaux instruments de régulation de l'État, depuis l'administration des prix, l'encadrement du monde rural, jusqu'au contrôle des circuits de commercialisation. Néanmoins, ces mesures de libéralisation ne seront appliquées qu'avec parcimonie par les pouvoirs publics qui tentent de préserver leur marge de manœuvre politique. C'est pourquoi, les bailleurs de fonds, face à l'absence de signes de redressement, tentent au début des années quatre vingt-dix d'accentuer l'ajustement dans le secteur. Cette politique passe d'abord par la dévaluation du franc CFA, prévue depuis le début de la libéralisation, mais qui n'interviendra qu'en 1994.

Les nouvelles dispositions prendront forme en 1995 dans le cadre du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). Ce programme a été lancé pour aboutir les réformes de libéralisation à une période où les tensions entre les bailleurs et le Gouvernement du Sénégal s'exacerbent à cause de la faible implication de l'État dans leur mise en œuvre (Daffé et Diop 2004 : 102). Les réformes du PASA visaient à transférer aux producteurs les fonctions des entreprises publiques de développement rural après leur privatisation et à éliminer les subventions aux intrants et au crédit agricole. À l'arsenal de mesures de désengagement de l'État viendront donc s'ajouter des mesures d'intensification de la libéralisation des marchés des produits et des intrants (République du Sénégal 2000). La promotion des activités du secteur privé sur ces marchés était censée faire baisser les prix, tandis que le développement du secteur public devait se concentrer sur les activités de vulgarisation et de recherche. C'est dans la foulée de ce programme que la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP)¹⁰ est supprimée, mais la privatisation des

10. La caisse, qui avait le monopole de l'importation et de l'exportation des produits agricoles, puis seulement du riz, en fixait les prix de manière discrétionnaire.

entreprises parapubliques n'interviendra que plus tard pour la CNCAS, la SONAGRAINES et la SODEFITEX ; la SONACOS n'est alors toujours pas privatisée.

Le PISA, qui est le volet investissement du PASA et avait pour priorités le financement de programmes d'amélioration de la production, de la sécurité alimentaire, des revenus et de préservation des ressources naturelles, étant donné la dégradation continue des terroirs. Ces mesures correctrices de la forme brutale de l'ajustement sont basées sur un relèvement des investissements dans le secteur rural pour surmonter le choc de la dévaluation, mais elles ne s'intégreront pas à une politique agricole (en tant que dispositif stratégique et cohérent susceptible d'articuler les politiques sectorielles et stratégies par filière), qui fait toujours défaut (GRS 1997). Par exemple, les liens entre pauvreté, productivité et dégradation des ressources ne sont aucunement abordés dans les stratégies de ces programmes.

Tout en constatant l'échec des réformes (la croissance annuelle du secteur agricole n'est que de 1,3 % sur la période 1990-1997), ce n'est qu'à partir de 1999 que l'État intègre dans son action les problèmes de pauvreté rurale. Les études de la direction de la Prévision et de la Statistique ont révélé que si un tiers des ménages sénégalais sont pauvres, les trois quarts des familles touchées par ce phénomène se situent en milieu rural. La lettre de politique de développement rural décentralisé s'attaque à ce problème à travers la décentralisation du développement rural. Cette initiative est révélatrice des impasses de la libéralisation pour remédier à la pauvreté, puisque les prérogatives de développement sont déléguées au niveau local, sans un transfert significatif des moyens.

Bilan transversal de l'ajustement agricole

Après vingt ans de politique agricole libérale, on est en droit de se demander à quoi ont servi la NPA et ses succédanés. Avant l'heure des bilans, ne pouvait-on pas se demander si la libéralisation ne transformerait pas la rente publique en une rente privée ; si les gros producteurs, anciens bénéficiaires de la rente politique, ne seraient pas les seuls à pouvoir s'accommoder de la suppression des subventions aux intrants? Mbodj (1992) mettait alors en garde contre un renforcement des pouvoirs traditionnels au sein de la filière arachidière. Il entrevoyait déjà leur conversion en acteurs privés chargés de l'acheminement des intrants ou susceptibles de tenir un rôle de prêteurs pour des exploitants exclus du

crédit formel dont les taux bancaires (15 %) et l'apport personnel (20 %) étaient élevés.

En 1985, le producteur d'arachide a recours à moins de 30 % de l'engrais qu'il utilisait auparavant, déjà en dessous des quantités prescrites par les services agricoles (Mbodj 1992). Cet état de fait a incité les bailleurs de fonds à préconiser une subvention dégressive de 50 % sur cinq ans. Les premiers résultats de la NPA, qui semblaient prometteurs concernant l'arachide, ont été imputés aux bonnes conditions climatiques. Si responsabilisation il y a eu, elle s'est faite au détriment des rendements, puisque les consommations d'intrants et l'usage de la mécanisation ont reculé avec la suppression des avances destinées à la préparation des campagnes agricoles. La dichotomie entre une agriculture familiale et une agriculture capitalisée s'accroît. En 1989, le prix de l'arachide au producteur est inférieur à son niveau du début des années 1980, et le déficit de la filière est de 2 milliards de FCFA (Duruflé 1995). La production sur dix ans est même en baisse en 1996 (Duruflé 1996). La crise de l'approvisionnement s'est aggravée au cours de la fin des années quatre-vingt-dix. Même si l'arachide demeure la principale production nationale, à hauteur de 40 % de la valeur agricole annuelle, le caractère extensif de la culture de l'arachide et la baisse des rendements – 2,4 % entre 1980 et 1996 – ont largement contribué à augmenter la pauvreté dans le bassin arachidier (Dia 2000 : 131)¹¹. Les chiffres officiels des années quatre-vingt-dix confirment cette tendance avec des rendements, en baisse d'environ 3 % (République du Sénégal 2000).

En outre, la production céréalière demeure très insuffisante, et le pays a toujours largement recours aux importations (République du Sénégal 1999 a). La sécurité alimentaire n'est même pas assurée pour les ruraux, dont les rations demeurent faibles en protéines. Pour les céréales, les prix aux producteurs semblent attractifs puisque le prix du riz importé demeure fixé largement au dessus de son cours mondial, mais il reste compétitif par rapport aux prix de revient des céréales locales. Par ailleurs, la rareté du crédit, au cours des premières années de privatisation, n'a pas permis de développer un marché rural de produits vivriers capable de satisfaire les besoins des citoyens, d'autant plus que les prix aux producteurs demeurent faibles, malgré leur relèvement (Duruflé 1995).

11. Selon I. Dia (2000 : 131 et suivants), les rendements à l'hectare des principales cultures (mil, sorgho, maïs, riz, haricot blanc, arachide et coton) montre une tendance générale à la baisse. De 3 à 5 % par an dans les zones de culture sous pluie, cette baisse est fortement entretenue par les déconvenues de la filière arachide. De 1988 à 1996, la production de ces différentes cultures et leurs rendements ont baissé en moyenne de 2,3 et 2,4 % respectivement par an.

En effet, en 1988, le prix du riz à la consommation, à Dakar, est passé de 160 à 130 FCFA ce qui ramenait le prix bord champ aux environs de 65 FCFA, compromettant l'équilibre des comptes de production (Duruflé 1995). Malgré la subvention dont a bénéficié le riz local pour faire face à la concurrence étrangère, celui-ci demeure difficilement compétitif et la production stagne à des niveaux faibles pour plusieurs raisons structurelles : l'irrigation par pompage demeure un mode de production coûteux et la forte mécanisation a tiré les coûts vers le haut, surtout depuis la dévaluation. La production de riz dans la vallée du fleuve Sénégal peine à décoller alors qu'elle a absorbé une grande partie des investissements publics de la période de libéralisation – autour de 60 % du PTIP (Christensen 1996 et République du Sénégal 2000). Les importations annuelles atteignent une moyenne d'environ 800 000 tonnes, entre 1994, année de la dévaluation du franc CFA, et 1999, tandis que la production locale plafonne à moins de 200 000 tonnes (République du Sénégal 2000).

Au-delà des enjeux clientélistes, qui ont en partie limité l'efficacité de certains investissements (Dahou 2004), la rentabilité de la filière est évidemment en question. Sur l'ensemble des années quatre-vingt-dix, les rendements n'augmentent que faiblement – 2 % environ par an – et la production baisse (République du Sénégal 2000). Malgré une progression récente, au-delà des 200 000 tonnes, la production est largement en deçà des objectifs d'autonomie céréalière, en dépit de gains de productivité non négligeables dans le fleuve Sénégal. Si le riz local est devenu compétitif par rapport au riz importé, notamment grâce à une taxe à l'importation (subvention indirecte de l'ordre de 15 FCFA/kg), la production rizicole ne représente encore que moins du quart des besoins du pays. En outre, tant que des problèmes de débouchés se poseront, les producteurs n'augmenteront pas significativement les superficies rizicoles.

Structurellement, la production des céréales pluviales a suivi le même mouvement que celle du riz. Ainsi les volumes de céréales produits restent trop faibles pour satisfaire l'ensemble des besoins nationaux. Les productions et les rendements du mil et du maïs connaissent une baisse tendancielle significative au cours des années quatre vingt dix (République du Sénégal 2000). La production de mil varie entre 600 000 et 800 000 tonnes et celle du maïs peine à atteindre à nouveau les 100 000 tonnes sur la même période (Touré 2002). Après la dévaluation, la décroissance de la production céréalière a entraîné une forte progression des importations de blé et de riz. Les surfaces et les rendements par habitant stagnent dans la longue durée (30 ans), et sont même décroissants au cours des années quatre vingt dix (- 2 %), tandis que la population continue de croître fortement (2,7 %).

La dévaluation n'a valorisé les céréales locales que de manière éphémère, et, bien que leur production ait sensiblement augmenté, elle est en

grande partie destinée à l'autoconsommation. Les facteurs climatiques restent déterminants pour une production à très grande majorité pluviale malgré le fait que la rentabilité des cultures sous pluie demeure supérieure à celle des cultures irriguées (Dia 2000 : 135) – phénomène qui contredit la politique d'investissement sur l'irrigation, qui concerne pourtant une minorité de producteurs – l'équipement des exploitations est resté sommaire, et les intrants sont très faiblement utilisés (GRS 1997). Il s'agit là de contraintes fortes qui limitent la rentabilité de l'agriculture.

En outre, aucune culture de rente n'est venue se substituer à l'arachide touchée par une crise de fond depuis les années soixante-dix. Malgré les efforts de l'État en faveur du coton sénégalais, la production est demeurée trop faible pour s'exporter de manière significative, contrairement à celle de ses voisins. Avec une production moyenne de 35 000 tonnes au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le coton peine à devenir une culture de rente alternative, malgré des relèvements récents dans la production, d'autant plus que les rendements demeurent assez faibles.

La production maraîchère n'a que très sensiblement augmenté en dix ans puisqu'elle est passée de 150 000 tonnes en 1986 à 175 000 tonnes en 1996 (Seck 1997)¹². Néanmoins, aujourd'hui le Sénégal reste importateur net de produits maraîchers, malgré la rentabilité importante de ce type de spéculations.

Si le secteur primaire contribue encore à hauteur de 20 % du PIB, cela n'est que la conséquence du dynamisme de la pêche et de l'élevage et non de l'agriculture, dont la part du PIB est passée de 13 % à 9 % au cours de la décennie quatre vingt dix (FAO 2000). Le sous-secteur de l'élevage (qui représente environ 35 % du PIB du secteur primaire et 6 à 7 % du PIB total) a connu une croissance moyenne d'environ 4,2 % entre 1995 et 1998. La pêche, pour sa part, comble une grande part des besoins alimentaires en protéines et semble de son côté avoir tiré un grand profit de la dévaluation et des subventions indirectes de l'État à travers la défiscalisation des moteurs et carburants – le secteur pêche représente 13 % du PIB du secteur primaire et a cru de 7,8 % sur la période 1995-1998 (République du Sénégal 2000).

L'ajustement agricole n'est pas loin d'avoir été une opération blanche puisque la baisse de la production agricole par tête n'a pu être enrayerée après vingt ans de réformes. Si le rééquilibrage des prix relatifs urbain/rural a été significatif, cela n'a pas permis le relèvement des revenus agricoles réels¹³, même si, à cette période, l'économie nationale

12. En revanche, la filière semble avoir tiré profit de la dévaluation, puisque les productions maraîchères ont atteint 256 milles tonnes en 2001 (Wade 2003).

13. Qui plus est la faible élasticité des productions agricoles aux variations de prix, qui avait été anticipée (Duruflé 1985: 47), s'est en partie vérifiée (Boye 1992).

était encore en partie protégée des variations à la baisse des prix internationaux de la production agricole. Avec des équipements indigents et un autofinancement très faible, les paysans demeurent dans l'incapacité de réaliser les investissements nécessaires à la stabilisation de leur production. S'il faut mettre à l'actif de la NPA la réduction des déficits publics par la suppression des sociétés d'État ou les licenciements massifs en leur sein, l'augmentation des productions ne s'est pas avérée durable, et la productivité a considérablement diminué. Les consommations d'intrants sont en effet en baisse constante depuis le début des mesures de privatisation (Dia 2000 : 132). L'échec est manifeste ; la politique publique s'est orientée vers des choix contraires à ceux qui auraient pu enrayer la crise des terroirs les plus dégradés. La cartographie de la pauvreté produite dans le cadre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP 2001) révèle que la répartition des investissements publics a privilégié les zones les moins touchées par la pauvreté.

La petite exploitation familiale est très menacée, alors qu'elle emploie la majorité des petits producteurs (600 000). Elle se paupérise : la baisse des revenus ruraux, consécutive à la disparition des subventions en intrants, a entraîné une dégradation des conditions de vie et une montée de la pauvreté rurale. Le revenu rural annuel moyen de deux tiers des ménages ruraux est inférieur à 600 000 FCFA et la majorité de ces revenus provient de sources non agricoles (République du Sénégal 2000). Le diagnostic de la pauvreté réalisé par la DPS a montré que l'accès aux biens publics est particulièrement mauvais pour les ménages ruraux. Ainsi, les taux d'électrification ne sont que de 5 % en milieu rural contre 50% en milieu urbain (République du Sénégal 1999). En outre, l'analphabétisme touche une grande partie des exploitants agricoles : dans les régions rurales les taux d'alphabétisation sont au dessous des 30 % (DSRP 2001). En ce qui concerne l'accès à la santé primaire, moins de 35 % des populations de ces régions disposent d'un dispensaire à moins d'un kilomètre (DSRP 2001). Les coûts des investissements en capital humain étant presque entièrement pris en charge par les ménages ruraux, ils sont dans l'incapacité d'investir dans leur activité de production, ce qui explique des taux d'autofinancement très bas.

La crise économique et financière de l'agriculture sénégalaise s'accompagne d'une crise de la durabilité sociale du mode de production en vigueur, et de la durabilité environnementale. La malnutrition touche une grande partie des populations rurales, avec des consommations en protéines animales particulièrement faibles, et tend à se concentrer davantage dans le Sud (DSRP 2001).

Aujourd'hui, il paraît difficile de parvenir à un développement du secteur sans appuyer l'exploitation familiale dans la mesure où elle occupe la grande majorité des terres exploitables et concerne pratiquement

l'ensemble des producteurs. Si l'agriculture paysanne a été contrainte de se cantonner à une exploitation extensive dispendieuse en ressources naturelles, du fait des besoins d'investissement qui la caractérise, celle-ci peut aussi servir de moteur à l'intensification agricole. Ce scénario pourrait être réaliste dès lors cette dernière pourra s'appuyer sur des infrastructures et une micro industrie rurale, mais elle devra surtout compter sur une augmentation significative des prix réels des produits agricoles.

De l'équité des politiques agricoles

Face aux piètres résultats socio-économiques de l'ajustement dans le secteur agricole, il était indispensable de réaliser une analyse serrée des réformes dans les secteurs stratégiques et dans les filières privilégiées par la politique publique afin de mieux identifier les raisons de cet échec. En outre, il était crucial d'effectuer une analyse critique de l'ajustement du secteur pour participer aux débats sur la réorientation de la politique agricole du Sénégal dans le cadre de sa nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté. C'est la raison pour laquelle cet ouvrage est divisé en deux parties. La première tente d'approfondir l'étude des problèmes transversaux de l'ajustement agricole. Ainsi, cette analyse aboutit à une recherche rétrospective, mais néanmoins susceptible de guider les réformes à venir. Elle interroge deux aspects essentiels de la politique agricole : le rôle et l'avenir des organisations paysannes de production, ainsi que la question foncière. Enfin l'examen des politiques commerciales permet d'effectuer une analyse en termes d'économie politique de l'ajustement agricole. La deuxième partie se penche de manière minutieuse sur les filières considérées par l'intervention publique comme le socle de la production du secteur agricole au cours des vingt dernières années – arachide, coton, riz et élevage. L'analyse porte sur les difficultés rencontrées par les mesures de redressement de ces filières et l'évaluation de leurs performances en termes d'équité.

Les organisations paysannes face au défi de la libéralisation

Après s'être structurées sur une base revendicative et syndicale, les organisations paysannes n'ont pu prendre le relais de l'État dans la gestion des services aux producteurs. Mal préparées à affronter les enjeux de la libéralisation et de la globalisation du secteur agricole, elles ont buté sur un contexte de rationnement des financements publics, sans bénéficier

d'un accès suffisant au crédit et à des programmes de formation adaptés. Ce bilan contrasté est présenté par Cheikh Oumar Bâ et Céline Vandermotten qui témoignent des difficultés institutionnelles des organisations paysannes face à la diversité des partenariats et des prérogatives issus de la libéralisation. Ils analysent également la participation du mouvement paysan à l'élaboration de la politique agricole du Sénégal, et la prise en charge de certains de ses domaines. Les organisations paysannes ont pris conscience de leur nouveau rôle suite au désengagement de l'État, au point de devenir un groupe de pression actif. Si le Conseil national de concertation des ruraux (CNCR) oscille entre conflit et coopération dans ses rapports avec l'État, il n'en demeure pas moins capable d'influencer les politiques gouvernementales à l'échelle nationale, voire régionale. Cette capacité d'action est visible autant au niveau institutionnel, dans le cadre de l'élaboration de la Loi d'orientation agricole et sylvo-pastorale ou dans le lobbying pour la promotion de l'exploitation familiale, qu'au niveau du terrain, à travers l'appui à l'exploitation familiale ou à la filière arachide.

Les ambiguïtés d'une réforme foncière

Selon la Banque mondiale (2003) et les différents bailleurs de fonds, l'échec de la NPA est imputable à l'absence de réforme foncière. La privatisation de la terre serait une opportunité pour une modernisation de l'agriculture, une meilleure capitalisation et une augmentation des rendements de production. Après avoir procédé à l'évaluation de la Loi sur le domaine national, Tarik Dahou et Abdourahmane Ndiaye offrent des arguments susceptibles d'être pris en compte dans la redéfinition de la politique foncière dans le cadre de la Loi d'orientation agricole et sylvo-pastorale. Ils mettent l'accent sur les dangers, en termes d'accroissement des inégalités, qui pourraient résulter d'une privatisation non contrôlée, voire non corrigée par l'État. Les risques encourus par les petits producteurs doivent d'autant plus être considérés que les gains attendus de l'agrobusiness sont plus qu'hypothétiques. Les auteurs soulignent les exemples où les réformes foncières ont accéléré la course à la terre, et évincé une partie du paysannat de l'accès à la terre, sans pour autant susciter une hausse significative des rendements.

L'économie politique du secteur agro-alimentaire

Il était indispensable de se pencher sur les dynamiques commerciales car ces dernières sont devenues un enjeu majeur pour le développement de l'agriculture. Benoit Faivre-Dupaigre analyse les impacts des poli-

tiques de libéralisation commerciale. Il souligne que l'ouverture des marchés agricoles ne s'est faite que très progressivement, et n'a été effective qu'à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix et qu'une palette d'instruments de protection a pu être maintenue par l'État sénégalais. Cette analyse prouve que l'État ne peut « se défaire » sur l'environnement international pour expliquer ses choix au niveau de la politique agricole. Par la suite l'auteur montre qu'avec les cycles de l'Uruguay et de Doha l'environnement international est devenu plus pesant et que les négociations de la politique commerciale ont été plus ardues. Il décrypte toutefois les choix économiques réalisés à partir d'une analyse des négociations sur la libéralisation et la protection des filières nationales. Cela le conduit à identifier les segments sociaux privilégiés par les choix publics au cours des années récentes de libéralisation des marchés agricoles, à savoir les citadins et les importateurs.

L'impasse de la filière arachidière

L'analyse des filières privilégiées par la NPA commence par la filière arachidière. La chute des cours internationaux et la gestion clientéliste de la filière ayant sonné le glas de la « monoculture » de l'arachide dès la fin des années soixante-dix, les interventions de l'État se sont largement orientées vers celle-ci. En l'absence de culture de rente alternative la filière arachidière devait connaître des réformes afin de stabiliser les ressources monétaires des ruraux. Carlos Oya montre que non seulement l'investissement a été réduit drastiquement, mais aussi que les réformes d'ajustement ont bien été appliquées dans la filière, sans toutefois avoir des effets significatifs sur sa restructuration, alors que la pauvreté rurale n'a cessé de croître dans le bassin arachidier traditionnel. L'analyse poussée des impacts de l'ajustement sur l'ensemble des producteurs révèle des différenciations accrues au sein de la paysannerie. L'auteur insiste sur les mutations intervenues dans le secteur de la commercialisation des engrais, pesticides et semences en montrant que la libéralisation rend encore plus vulnérables les petits producteurs. Il confirme les prédictions de Mbodj (1992) qui entrevoyait, au moment de la libéralisation du secteur arachidier, la transformation de la rente publique en une rente privée, profitant essentiellement aux gros producteurs.

Vers une « renaissance cotonnière » ?

En dehors des interventions pour réorganiser la filière arachidière, l'État a tenté de promouvoir une autre culture de rente. Le coton s'est

imposé comme un choix stratégique étant donné les capacités de transformation dont est doté le pays. Néanmoins, la culture du coton tarde à s'imposer comme une culture majeure, y compris dans les zones de production traditionnelles. La production sénégalaise demeure à des niveaux très en deçà des autres pays situés sur la même zone climatique, notamment le Burkina Faso et le Mali. Malgré les investissements conséquents qui ont été réalisés lors de la période de libéralisation, la filière a tardé à se restructurer. Eric Hazard montre, que suite à une insuffisante prise en compte des intérêts des producteurs et à une absorption des bénéfices de la filière par les structures publiques, la production s'est effondrée. Il situe toutefois les débats dans le cadre d'une production qui commence à peine à progresser dans un contexte international difficile, marqué par des prix planchers historiquement bas. Considérer en l'état actuel des choses, que la filière coton peut constituer une alternative crédible à la panne de la filière arachide relève d'un optimisme excessif. Si les espaces de concertation se sont élargis, les problèmes liés au manque d'investissements publics, et l'absence de garanties pour des surplus durables hypothèquent les performances futures de la filière.

Le riz dans la vallée : chronique d'un échec annoncé ?

Pour poursuivre ce bilan sectoriel, il était indispensable d'analyser la filière rizicole, qui a absorbé la grande majorité des financements publics au cours de la libéralisation. Alors qu'elle a été choisie comme fer de lance de la politique d'autonomie céréalière, les acteurs de la filière ont peu répondu aux incitations de la politique libérale. La filière a même été citée, depuis 1995, comme exemple de libéralisation aboutie, avec un désengagement de l'État continu et une privatisation de l'ensemble des segments, l'intervention publique se limitant progressivement à une subvention indirecte par la taxation du riz importé. Néanmoins, ces réformes se sont traduites par un échec cuisant. Tarik Dahou décrit l'incapacité des réformes à dynamiser l'ensemble des acteurs de la filière, dont la production a crû sous le seul effet des subventions. Dans un deuxième temps, si la productivité s'est élevée, cela s'est fait aux dépens des superficies, qui elles ont régressé, la production ne progressant au total que faiblement. En outre, ces performances dans les rendements cachent des différenciations accrues ainsi qu'un déficit de sécurisation des petits producteurs. Autrement dit, les réformes d'ajustement ont faiblement renforcé les capacités de production et ont eu des effets néfastes en termes d'équité.

L'impact de la croissance de l'élevage sur les revenus des producteurs et sur l'environnement ?

La dynamique de la filière de l'élevage, qui contraste avec les maigres performances des filières agricoles mérite un examen attentif. Fatou Lô Planchon et Oussouby Touré montrent que l'élevage a en effet connu une forte croissance durant la phase de libéralisation, notamment après la dévaluation. Les auteurs proposent un examen des différents segments de la filière qui permet d'expliquer cette croissance, tout en révélant l'aspect contrasté de cette dynamique. Si une certaine intensification voit le jour dans les zones urbaines et périurbaines, la majorité de la production demeure extensive et bute sur la raréfaction des ressources naturelles. Ainsi, dans les zones rurales l'élevage extensif demeure marqué par un accès difficile aux ressources et un accès limité aux infrastructures et aux biens publics. La pauvreté touche de manière aiguë la frange d'éleveurs qui pratiquent la transhumance. Ce groupe social voit ses espaces de parcours se rétrécir du fait d'une expansion insuffisamment régulée des terres agricoles. Si cette croissance déséquilibrée de la filière élevage se poursuit, comment des pratiques d'élevage durable peuvent-elles s'affirmer dans les terroirs traditionnels ?

Conclusion

Les contributions réunies dans ce volume montrent que la Nouvelle politique agricole s'est soldée par un échec. Celui-ci tient autant aux mesures des pouvoirs publics, qui n'ont pas toujours favorisé l'ensemble des producteurs, qu'aux mesures de privatisation elles mêmes dont seule une minorité de producteurs a pu tirer profit. La croissance de la production agricole a été négative de 1995 à 1998, c'est-à-dire pendant la phase intensive de l'ajustement, alors que le secteur primaire ne croissait plus qu'à moins de un pour cent. De tels résultats constituent un défi à l'esprit des réformes de libéralisation, étant donné que le rééquilibrage des prix et le désengagement de l'État étaient censés dynamiser le secteur et le mettre sur la voie d'une croissance durable. Malgré les subventions accordées par les bailleurs de fonds pour atténuer le choc du changement de parité, l'agriculture s'est avérée incapable de se redresser.

Les problèmes structurels demeurent et ne pourront disparaître par le simple jeu du marché, ce qui révèle l'inefficacité de la politique soutenue au Sénégal par les institutions de Bretton Woods depuis vingt ans. Le secteur agricole reste confronté à plusieurs contraintes, dont « la dégradation

continue des terroirs, les risques climatiques – en plus de leurs effets directs sur la production ces derniers ont des effets induits notamment sur le comportement des agriculteurs qui optent pour des systèmes culturaux conservatifs et à faible rendement –, les insuffisances du cadre politique et institutionnel, les difficultés d'accès aux services de base et aux marchés locaux, régionaux et internationaux, les déséquilibres en matière d'investissement (par secteur et par région) » (République du Sénégal 2000). Or, ces enjeux interpellent directement l'État et son rôle de promoteur d'une action publique volontariste garantissant un environnement adéquat pour permettre au producteur de générer des marges suffisantes dans son activité.

Une politique d'aménagement du territoire, une politique de construction d'infrastructures ainsi que des réformes structurelles dans le secteur agricole sont du ressort de l'État, appelé désormais à jouer le jeu de l'interventionnisme pour entraver les mécanismes de génération de pauvreté qui sévissent dans le monde rural. Il appartient également à l'État d'orienter ses choix de politique publique et ses investissements vers les petites exploitations qui abritent la majorité des producteurs et qui occupent la quasi-totalité des terres exploitables. Cette stratégie est une nécessité, dans la mesure où l'investissement direct étranger est quasi nul dans le secteur agricole, et l'expérience ouest africaine montre que les investissements privés ne se développeront pas en l'absence de subventions publiques importantes (Bélières *et al.* 2002). D'autant plus que les petites et moyennes exploitations peuvent parfaitement atteindre une intensification accrue de leur production, si elles accèdent à des opportunités d'investissement et produisent dans un environnement un peu plus sécurisé en termes de débouchés (ainsi que cela est ou a été le cas pour les agricultures du Nord ou des pays émergents).

Dans le contexte actuel, l'État est placé devant ses responsabilités face aux citoyens ruraux. En effet, les enjeux posés dans les revendications d'équité des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ouvrent des marges de manœuvre nouvelles aux gouvernants dans leur négociation avec les institutions de Bretton Woods. Même si le triptyque libéralisation, privatisation et stabilisation demeure un pilier des accords signés entre les IFI et l'État, les normes de réduction de la pauvreté ainsi que les objectifs stipulés dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) ne pourront rester lettre morte sous peine de saper définitivement la légitimité du pouvoir de l'État. En outre, l'infléchissement des politiques des institutions de Bretton Woods ouvre des marges budgétaires nouvelles, notamment avec l'initiative PPTE (Pays pauvres et très endettés) ainsi que l'annulation de la dette des pays pauvres acquise au sein du G8. En effet, les nouvelles stratégies internationales, en privilégiant l'aide budgétaire, renforcent les capacités financières des pouvoirs publics. Ces nouvelles marges de manœuvre doivent être employées à

construire un environnement propice au développement rural, sous peine de voir les gouvernants subir le désaveu des populations rurales.

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE, 1993, *Sénégal. Examen des dépenses publiques*, Washington, Banque mondiale.
- , 1982, *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara, programme indicatif d'action*, Washington, Banque mondiale.
- , 2003, *Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté*, Rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Washington, Banque mondiale.
- BÉLIÈRES J-F., BOSCH P-M. et LOSCH B., 2002, *Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'ouest dans un contexte libéralisé ?*, IIED, dossier n°113, octobre.
- BOYE F., 1992, « Les mécanismes économiques en perspective », in Diop (ed.), pp. 39-94.
- CASWELL N., 1984, « Autopsie de l'ONCAD », *Politique africaine*, n° 14, pp. 39-73.
- CHRISTENSEN G., 1996, *Sénégal : Investissement public dans le secteur agricole*, Unité de politique agricole.
- CRUISE O'BRIEN D., 1975, *Saints and politicians. Essay in the organization of a Senegalese peasant society*, Cambridge University Press.
- DAFFÉ G. et DIOP M.C., 2002, « Réformes économique et environnement institutionnel : la politique industrielle et commerciale », in Diop M.C. (ed.), *Gouverner le Sénégal*, Paris, Karthala, pp. 95-128.
- DAHOU T., 2004, *Entre parenté et politique. Développement et clientélisme dans le delta du Sénégal*, Paris, Karthala et Enda Graf Sahel
- DIA I., 2000, « Pour un développement agricole et rural durable », in Dieng A. A. (ed.), pp. 110-203.
- DIENG A. A. (ed.), 2000, *Le Sénégal à la veille du troisième millénaire*, Paris, L'Harmattan/Forum du Tiers Monde.
- DIOP M.C. & Diouf M., 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala.
- DIOP M.C. (ed.), 1992, *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, CODESRIA.
- , 2002, *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala.
- , 2002, *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala.
- , 2004, *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Paris, Karthala.
- DURUFLÉ G., 1985, *Déséquilibres structurels et programme d'ajustement*

- structurel, Rapport de synthèse*, Ministère des relations extérieures coopération et développement, République Française, Paris.
- 1995, « Bilan de la Nouvelle Politique Agricole au Sénégal », *Review Of African Political Economy*, n° 63, pp. 73-84
- 1996, *Tendances, contraintes et perspectives de l'agriculture Sénégalaise*, document de réflexion stratégique, multigr.
- FOLTZ W., 1977, « Social structure and political behavior of Senegalese elites », in SCHMIDT and al. (eds), *Friends, followers and faction. A reader in political clientelism*, Berkeley, university of california press, pp. 242-250.
- GELLAR S., 1987, « Circular 32 revisited », in WATERBURY J. and GERSOVITZ M. (eds), *Political economy of risk and choice in Senegal*, London, F. Cass 1987.
- Groupe de Réflexion Stratégique (GRS), 1997, *Orientations et stratégies pour une agriculture sénégalaise compétitive et durable. Rapport provisoire du groupe de réflexion stratégique à Monsieur le ministre Robert Sagna, ministre d'État, ministre de l'Agriculture*, Dakar, août 1997, 46 p.
- MBODJ M., (1992), « La crise trentenaire de l'économie arachidière », in Diop M. C., (ed.) *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, CODESRIA, pp. 95-135.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 2001, *Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté*.
- 2000, *Proposition de document de stratégie opérationnelle et plan-cadre d'actions du secteur agricole [document provisoire]*, volume 1.
- 1999, *Lettre de politique de développement rural décentralisé*, Ministère de l'agriculture.
- 1999 (a), *Stratégie nationale de sécurité alimentaire au Sénégal [Version provisoire]*, Dakar, mars, 2 tomes, ministère de l'Agriculture-FAO.
- SCHUMACHER E.J, 1974, *Politics, bureaucracy and rural development in Senegal*, Berkeley, University of California Press.
- SECK T.A., 1997, *La banque mondiale et l'Afrique de l'Ouest, le cas du Sénégal*, Paris, Publisud.
- TOURÉ E.H.S.N., 2002, « Tendances et perspectives de l'agriculture », in Diop M.C. (ed.), *La société Sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala, pp. 189-226.
- TOURÉ M., 1985, *Politique d'ajustement économique et financier*, communication au Conseil national du Parti socialiste sénégalais, Dakar 11 mai 1985.
- WADE I., 2003, *Information et coordination dans les filières maraîchères au Sénégal*, mémoire de DEA, ENSAM/Université de Montpellier I, 85 p.

1

Les organisations de producteurs dans les politiques agricoles

Céline VANDERMOTTEN
Cheikh Oumar BA

À partir des années 1980, confronté à la faillite du système coopératif, qui a longtemps encadré et subventionné les agriculteurs, le gouvernement socialiste d'Abdou Diouf fut contraint par les institutions de Bretton Woods de mettre en œuvre des Programmes d'ajustement structurel (PAS) qui ont minoré le rôle des structures étatiques dans le développement rural. La Nouvelle politique agricole (NPA) de 1984, et son succédané, le Programme d'ajustement sectoriel agricole (PASA), ont libéralisé les filières au moyen de la privatisation des organismes d'État, la suppression des subventions aux agriculteurs, le resserrement du crédit, et enfin la dévaluation du franc CFA. La réorganisation du monde rural et la redéfinition des prérogatives des sociétés d'encadrement se sont faites au nom de la rhétorique de la responsabilisation des producteurs. Découlant de la volonté des institutions financières internationales de recentrer l'action de l'État sur ses fonctions régaliennes, la libéralisation des initiatives privées a été facilitée par le renouvellement des cadres législatifs propices à l'émergence de groupements d'intérêt économique (GIE)¹. Cependant, cette politique agricole, essentiellement basée sur les incitations par les prix dans un contexte d'ouverture des marchés nationaux, a coûté très cher au paysannat sénégalais.

1. Les producteurs organisés en GIE obtiennent la possibilité de s'associer pour des activités économiques (facilitant l'accès aux intrants, au crédit et aux débouchés) sans avoir à être liés aux coopératives, qui, malgré les tentatives de l'État de les redynamiser, continuent de souffrir d'un discrédit lié aux anciennes pratiques clientélistes et à une mauvaise gestion.

En transférant l'ensemble des charges publiques au paysannat, elle n'a pas réussi à atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, ni à enrayer le déficit de la balance commerciale des produits alimentaires. L'impréparation des paysans à combler le vide laissé par l'État a conduit ces derniers à développer plusieurs stratégies. Malgré les difficultés rencontrées, ils se sont organisés en vue de défendre leurs intérêts au sein d'un mouvement revendiquant plus d'autonomie et de participation dans le processus de conceptualisation et d'élaboration des politiques agricoles.

Encore jeune et mal adapté aux mutations de l'environnement, le mouvement paysan est resté prudent dans ses premières phases de structuration. Cherchant avant tout à plaire à ses partenaires pour mieux s'ancrer dans son environnement, il s'est d'abord exposé à des contradictions qui l'ont conduit à une crise. Mais dès la deuxième moitié de la décennie 1980, le mouvement commence à afficher une certaine liberté d'expression et développe, à travers ses organisations, de nombreux projets de développement et programmes de formation. Il s'ouvre au secteur bancaire par la mise en place de systèmes d'épargne et de crédit et voit sensiblement croître le nombre de ses adhérents. Cependant, au début des années 1990, certaines organisations paysannes fédératives, telles que la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS), se sont essouffées en voulant systématiquement prendre en charge des fonctions délaissées par l'État. Le mouvement paysan en a profité pour mener une sorte d'examen de conscience, à travers une vaste réflexion (1990-1992) associant le bureau des ONG de la FAO et d'autres divisions impliquées dans les politiques agricoles, ainsi que le ministère du Développement rural. Cette réflexion a conclu à la nécessité de redéfinir les politiques agricoles en impliquant les acteurs du monde rural et d'accompagner ces derniers dans la mise en pratique de leur vision du secteur.

En janvier 1993, la FONGS organise à Dakar un forum des mouvements et des associations de producteurs pour « partager les préoccupations de l'ensemble des ruraux ». Ce Forum national du mouvement paysan autonome a pour thème : « Quel avenir pour le paysan sénégalais ? ». Le chef du gouvernement, les ONG et de nombreuses organisations paysannes autonomes y ont pris part, avec pour objectif « la mise en place d'un comité de concertation et de coordination des mouvements associatifs ruraux sur les problèmes nationaux, constitué par les principales associations paysannes (FONGS, UNCAS, FNGPFS, etc.) » (Diagne 1995 : 29). À la suite de ce forum, d'autres rencontres, regroupant de nombreuses organisations rurales (paysans, éleveurs, pêcheurs, coopératives, etc.), vont être organisées dans les régions. Celles-ci aboutiront à la création à Thiès, le 17 mars 1993, du Conseil national de concertation des ruraux (CNCR)².

2. Le CNCR est composé à ce jour des neuf principales organisations fédératives nationales, membres fondateurs (la FONGS, la FNGPFS, l'UNCAS, l'UNCEFS,

De la négociation des politiques à l'insertion dans les réseaux internationaux

Si certains considèrent que la naissance du CNCR n'a fait que renforcer l'action engagée de longue date par les organisations paysannes, d'autres l'appréhendent comme une rupture consacrant l'intégration d'une dimension politique aux modes de revendication du mouvement paysan sénégalais. Aujourd'hui, sur le plan de la représentation, le CNCR est devenu une interface entre producteurs, État et bailleurs de fonds, et un interlocuteur incontournable pour toute initiative en direction du monde rural. Il peut, à ce titre, exercer une influence sur les décisions politiques.

Les acquis du mouvement de la décennie 90

Le contexte de libéralisation favorise un discours d'auto-promotion et de responsabilisation qui n'a finalement rien d'innovant. Déjà sous le système coopératif du socialisme agraire africain, initié depuis l'indépendance par Senghor et Dia, ce discours est véhiculé avec les principes de participation et d'auto-promotion. Cependant, la participation populaire, mise en œuvre par une technostructure censée protéger « par le haut » les structures participatives des effets pervers initiés « par le bas », a très vite cédé la place à la bureaucratisation clientéliste des organismes publics d'encadrement. La politique d'auto-gestion est restée globalement « étrangère » à la paysannerie. Le mouvement paysan qui représente une option « alternative » est parvenu à prendre son envol en se réappropriant

l'UNCES, la FENAGIE/PECHE, la FNGIEE, la FNGIEHS, la FENOFOR) et de dix autres nouveaux membres (l'UNAS, le CNPS, la FNPC, la FPA, l'UNMS, la FGMN, la FPT, la FPA, l'association NAMAREL et l'ANAPES). On y retrouve les organisations coopératives structurées sur la base des grandes filières qui sont apparues après l'indépendance et n'ont jamais eu d'autonomie par rapport à l'administration du développement ou aux forces politiques. Forme unique d'organisation du monde rural, imposée par l'État après l'indépendance, la coopérative n'a jamais été représentative des intérêts politico-économiques des producteurs, même si aujourd'hui leur émancipation de la tutelle de l'État est effective. Viennent ensuite les GIE qui sont aussi des créations de l'administration. Cependant « par leur petite taille et leurs pratiques de cooptation interne, ils révèlent un début de prise d'initiative et de responsabilité, peut-être un début de professionnalisation des OP » (Ba et al., 2002 : 266). Enfin, viennent les fédérations d'associations telles que la FONGS ou la FNGPFS, qui se sont constituées en dehors du système étatique avec des partenariats extérieurs, d'où leur autonomie et leur force, comparées aux autres composantes du CNCR. Elles peuvent plus facilement s'opposer aux formes directives de l'intervention étatique.

le discours d'auto-promotion et de responsabilisation du projet de « partenariat » prôné par les néo-libéraux. Il a ainsi su profiter de l'extraordinaire opportunité qui lui était offerte pour affirmer son identité.

Cependant, cela ne justifie en rien la démission étatique qui a très certainement favorisé l'émergence de structures paysannes. Celles-ci ont besoin, pour se maintenir et se consolider, de conditions favorables qui dépendent encore largement de l'État. En tant que régulateur, ce dernier reste central dans le jeu économique et politique qui détermine la sécurisation à long terme du monde agricole. Ainsi, si les relations entre les OP et leurs partenaires sont « multiples et variées » (Ba *et al.* 2002 : 272), le premier partenaire des OP est toujours l'État. « C'est lui qui finance, sur ses ressources propres ou à travers l'appui financier de ses partenaires au développement, les actions les plus importantes du mouvement paysan » (Ba *et al.* 2002 : 272). Les évolutions du mouvement paysan dans la phase de libéralisation traduisent cette coopération tantôt consensuelle, tantôt conflictuelle avec l'État.

Outre sa légitimité reconnue à travers la création du CNCR, le mouvement paysan poursuit, dès 1994, le processus de revalorisation de l'identité paysanne, engagé précédemment par la FONGS. Il s'agit de briser l'image d'une paysannerie assistée et incapable de se prendre en charge. Parallèlement à son travail de représentation et de défense des intérêts des producteurs, le CNCR s'est attaché à renforcer les capacités des responsables d'organisations. Il a chargé la FONGS de piloter, avec l'appui de la FAO, la formation des leaders paysans à la compréhension des politiques agricoles pour leur permettre d'influer sur les négociations du Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA) et sur d'autres programmes concernant directement le monde rural sénégalais. Ces formations ont abouti à des « propositions paysannes pour un PASA négocié » (Ba *et al.* 1999).

En octobre de cette même année, le CNCR a organisé un atelier de formation et d'information sur le thème « Exploitations familiales et développement durable ». Une fois la maturité des représentants paysans reconnue, les fédérations affiliées au CNCR ont vu bien des portes ouvrir pour négocier le financement de leurs activités et obtenir des concessions non négligeables de la part de l'État dans le cadre du programme de relance de la production agricole (moratoires pour le remboursement des dettes des producteurs, réduction des taux d'intérêts du crédit, détaxation des intrants importés et augmentation des prix d'achat de l'arachide et du coton, etc.). Quant à la Fédération nationale des GIE de pêcheurs, elle a pu participer, pour la première fois en 1994, aux négociations sur les accords de pêche entre l'État et l'Union européenne.

En 1995, après le premier congrès constitutif du CNCR, il fut question de consolider la structure étant donné la diversité des engagements pris

avec les partenaires. L'institutionnalisation de la concertation avec les ruraux se concrétisa à travers sa collaboration avec l'Association des présidents de communautés rurales (APCR). Après la clarification des rôles et des responsabilités de chaque institution, la collaboration déboucha un an plus tard sur la mise en place de l'Association pour la promotion des petits projets de développement à la base (ASPRODEB), qui regroupe aussi bien les producteurs ruraux que les collectivités locales. Suite aux sollicitations de divers organismes de recherche, une cellule de recherche-développement fut créée en février 1995. Elle vise à bâtir un partenariat susceptible d'orienter la recherche et le conseil agricole en faveur des priorités des producteurs.

En 1996, en désaccord avec l'État sur certaines priorités du PASA, le CNCR s'est senti assez mûr pour boycotter la négociation avec ce dernier. La Banque mondiale, qui conduisait les négociations avec l'État du Sénégal, a conditionné son financement à la reprise du dialogue entre ce dernier et les organisations de producteurs. Ayant obtenu gain de cause, le mouvement paysan a pu participer activement aux discussions entre le gouvernement et ses partenaires au développement, et proposer des options alternatives pour la prise en compte des intérêts des ruraux, notamment au sujet de la défense de l'exploitation familiale. La même année, le CNCR a bénéficié de la rétrocession du crédit accordé par la Banque mondiale pour les petits projets de développement à la base, dont l'ASPRODEB fut gestionnaire. Tirant les leçons de cette expérience, l'État a adopté une nouvelle stratégie qui consiste à négocier, par l'intermédiaire du CNCR, les différents accords et programmes avec des partenaires tels que la Banque mondiale, le FIDA, l'USAID. Cependant, le mouvement paysan met un point d'honneur à ce que l'État participe à l'accord de principe et ratifie les engagements finaux. Ainsi, le CNCR, impliqué dans la préparation du Programme des services agricoles et des organisations de producteurs (PSAOP), a accepté que les pouvoirs publics lui confient la gestion et la mise en œuvre de la composante « renforcement des capacités des OP », toujours à travers l'ASPRODEB.

Les négociations ont permis de faire de 1997 une année de relance de l'agriculture, avec la mobilisation de 35 milliards de francs CFA en faveur du monde rural (Ba *et al.* 2002 : 270), l'institutionnalisation de rencontres entre le CNCR et les autorités politiques pour la négociation de différents programmes, ou encore le suivi régulier des questions agricoles. Cette dernière mesure s'est traduite par une rencontre mensuelle avec les ministères techniques (agriculture, environnement, etc.), une rencontre semestrielle avec le Premier ministre et une audience annuelle avec le président Abdou Diouf, regroupant le CNCR et les délégués des fédérations, afin de dresser un bilan de l'année écoulée et d'apporter de nouvelles suggestions. Suite à ces initiatives, le mouvement paysan a

obtenu ses principaux acquis : amélioration des périodes et des conditions d'accès au crédit, réduction des intérêts bancaires pour les prêts de campagnes de 13 à 7,5 %, création d'un programme d'investissements publics pour relever le niveau de fertilité des sols, mise en place d'un fonds de calamités, de garantie et de bonification, contribution budgétaire au programme spécial de sécurité alimentaire. Toutefois, les mesures prises en faveur du monde paysan n'ont pas été accompagnées de dispositifs d'encadrement et de formations suffisants – cela fut le cas pour la livraison d'engrais phosphatés – si bien que leur efficacité s'en est trouvée limitée (Ba *et al.* 2002 : 270).

La décennie 90 a été l'apogée de la lutte identitaire du mouvement paysan. Depuis lors, plus aucune décision majeure concernant l'avenir du paysannat sénégalais n'a été prise sans l'implication des représentants du CNCR. Par la suite, le CNCR a été associé à la préparation de nombreux programmes : le Programme national d'infrastructures rurales (PNIR), géré par les collectivités locales ; le Programme de développement de la petite irrigation (PDPI) – financé comme le premier par la Banque mondiale et le FIDA, en partenariat avec l'État – ; le programme d'aide au Sénégal dont le bailleur de fonds est l'USAID ; le programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA), financé par la FAO en réponse à la demande du CNCR d'appuyer les petits producteurs dans la gestion de leurs activités rémunératrices.

En plus de ces acquis en termes de négociation, le mouvement s'est doté d'instruments de promotion du monde rural. C'est le cas avec le PSAOP dans lequel le CNCR s'est fortement impliqué. Son objectif est de développer des outils de recherche et de conseil susceptibles de produire des changements technologiques stimulant la productivité, la production et les revenus des petits producteurs.

Le PSAOP s'appuie sur les axes suivants : la réforme du ministère de l'Agriculture qui se traduit par sa déconcentration au niveau régional avec la promotion de la Direction régionale de développement rural (DRDR) et par la création d'une Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR)³ ; le renforcement des capacités institutionnelles des organisations de producteurs qui bénéficient à tous les niveaux (local, régional et national) d'un appui à leur professionnalisation et à leur responsabilisation ; la composante conseil agricole et rural. En ce qui

3. Outre ce renforcement des directions décentralisées qui vise à les rendre plus accessibles et mieux adaptées aux besoins spécifiques des différentes régions du monde rural, le mouvement paysan réclame le regroupement de l'ensemble des secteurs de l'agriculture (environnement, élevage, hydraulique, etc.) dans une seule direction afin de renforcer la cohérence institutionnelle. Voilà pourquoi il n'y a plus de service national de l'« agriculture » mais bien un service national de « conseil agricole et rural ».

concerne l'ANCAR, sa mission consiste à accompagner les producteurs au niveau des cadres locaux de concertation des organisations de producteurs (CLCOP)⁴. Le CNCR a obtenu une forte représentation des OP dans le conseil d'administration de l'ANCAR ; le PSAOP prévoit même qu'à terme l'État n'y soit plus majoritaire. Il est envisagé de mettre en place un Fonds national de recherche agricole et agro-alimentaire (FNRAA) susceptible d'encourager les jeunes chercheurs par l'obtention de bourses dédiées à leurs projets de recherche. La composante recherche doit ainsi être revalorisée, refinancée et mieux orientée. Fidèle à sa vision du développement de l'agriculture fondée sur un partenariat entre les OP et les services agricoles de recherche et de conseil, le CNCR a invité l'ISRA⁵ et l'ITA à davantage adapter leurs programmes à la demande et à œuvrer à une plus grande vulgarisation de leurs travaux.

Les opportunités et contradictions des partenariats

Le CNCR a réussi à mobiliser les populations rurales, à créer des partenariats et à établir un lien entre les enjeux locaux et globaux. Sa forte implication dans les instances de décision locales qui facilite les partenariats locaux avec les structures d'appui de base. À ce titre, il joue le rôle d'interface entre l'État et les bailleurs de fonds. Peut-il en être autrement quand on sait que, tiraillé entre les conditionnalités spécifiques imposées par les bailleurs et la nécessité de trouver les équilibres politiques et institutionnels au sein de l'ANCAR, l'État peine à construire un cadre cohérent d'intégration des politiques sectorielles. Quant aux bailleurs de fonds, ils n'ont pas toujours la volonté, ni les compétences requises pour façonner « leurs » programmes à partir d'une vision adaptée aux besoins locaux du développement rural. Pour mener à bien son rôle d'organisme de défense des intérêts du monde rural, il est nécessaire que le CNCR soit associé au processus de réflexion, de prise de décision et de mise en œuvre des politiques agricoles.

L'évolution de ce partenariat entre le mouvement paysan, l'État et les bailleurs de fonds, laisse apparaître quelques ambiguïtés. Certes, le contexte du désengagement étatique sous l'impulsion de la politique

4. La première phase du PSAOP qui s'achève en 2005 a permis de promouvoir 147 CLCOP sur les 320 voués à couvrir l'ensemble des communautés rurales du territoire national.

5. Jusqu'alors, l'ISRA avait été délaissé par l'État. Sa revalorisation au profit des travaux de recherche tournés vers les producteurs et son refinancement font suite aux accusations de sabotage délibéré que le CNCR s'est attaché à dénoncer et à combattre, notamment concernant la poursuite de l'utilisation de semences pré-base ayant perdu leur qualité d'origine.

néolibérale de responsabilisation des producteurs a permis aux nouvelles organisations fédératives du mouvement paysan d'échapper à la tutelle des institutions publiques et à la pesanteur administrative qui a antérieurement sclérosé le système coopératif. Mais, la maîtrise des modalités de coopération avec les bailleurs de fonds pose encore problème. En tant qu'acteurs reconnus « ... du développement de l'agriculture (...), de [la] lutte contre la pauvreté (...), d'une meilleure allocation des ressources (...) et d'un renforcement du capital social » (De Janvry et Sadoulet 2004 : 4), les OP ont bénéficié à partir des années 90 d'un soutien très important de la Banque mondiale pour renforcer leurs capacités et des financements considérables pour leurs projets, provenant notamment d'organisations internationales comme la FAO. Cet afflux financier pose différents problèmes. Ces financements internationaux font dire à certains observateurs que le mouvement est largement dépendant en termes de ressources de l'intervention extérieure et perd de son indépendance. Ce point de vue est conforté par l'ingérence de certains grands bailleurs internationaux tels que la FAO, qui a poussé le mouvement paysan à une restructuration institutionnelle.

Cette démarche s'explique par le fait que l'augmentation des prérogatives du CNCR et son implication croissante dans les divers projets des organisations internationales entraînent des difficultés institutionnelles, qui risquent de discréditer le mouvement. Ibrahima Dia rend compte du problème en ces termes :

« Les bailleurs et les structures publiques tiennent un langage institutionnel, tandis que les représentants paysans se positionnent sur des points de vue concrets, ce qui compromet leur place dans des négociations où l'expertise revêt une importance considérable. Sous-équipé et pas assez formé, le CNCR ne peut pleinement suivre les projets qu'il met en œuvre, ni assurer correctement ses liens avec les organisations de base. Des déficiences en terme de système de communication et de procédures d'informations accentuent de telles difficultés. Le recours à des consultants extérieurs conduit à "technocratiser" la structure et à empêcher le débat à la base, au sein des organisations qui composent le CNCR. » (Dia 2000 : 129)

Ainsi, si, dans le contexte de la NPA, le mouvement paysan a su tirer profit du transfert des anciennes responsabilités de l'État aux acteurs du secteur privé et aux organisations de la société civile, il doit veiller à articuler de manière cohérente les stratégies des paysans qui constituent sa base et les logiques, parfois contradictoires, de ses différents bailleurs partenaires. Sa légitimité et sa représentativité en dépendent, tant au niveau local qu'au niveau national.

L'alternance et l'implication des OP dans la politique agricole

Acquis au cours d'un long processus de sensibilisation et de structuration du monde rural, le principe d'association systématique du CNCR à l'élaboration de toutes les politiques relatives à l'agriculture est soumis aux aléas du changement de régime. Le 19 mars 2000, le changement (*sopi* en wolof) politique et social promis par la nouvelle équipe libérale d'Abdoulaye Wade, leader du Parti démocratique sénégalais (PDS), a suscité des tensions, et s'est traduit par un certain recul pour le mouvement paysan sénégalais. Le CNCR s'est vu ignoré par le pouvoir. Le processus de participation et de concertation bloqué et le mouvement mis à l'écart, l'État a essayé de revenir sur ses principaux acquis. Face à l'échec des demandes de rencontre des autorités politiques, le CNCR a réagi en organisant des conférences de presse, en adressant un mémorandum aux autorités politiques et en organisant, le 26 janvier 2003 au Stade Léopold Sédar Senghor à Dakar, une manifestation paysanne. Cette stratégie visait à interpeller le gouvernement sénégalais sur sa politique agricole. Le président Wade, qui a d'abord refusé de discuter avec les représentants du mouvement paysan, soupçonnés d'être proches de l'ancien régime socialiste⁶, finit par les recevoir en audience. Cette décrispation n'a pas permis de relancer le partenariat État-CNCR qui était pourtant cité en exemple à travers l'Afrique. Mais cela n'empêcha pas le CNCR de fournir une expertise sur des sujets stratégiques et d'influencer les politiques agricoles dans ces domaines, notamment sur la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale.

La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

Aujourd'hui, même si le processus participatif, cher au mouvement, est fragilisé, on assiste à une timide révision concertée du programme agricole entre l'État et le CNCR. D'ailleurs, la loi d'orientation agricole, influencée par les revendications du mouvement, a été intitulée « loi d'orientation agro-sylvo-pastorale » (LOASP – juin 2004) afin de prendre en compte « les spécificités régionales et les diversités agro-écologiques du pays »⁷,

6. Pourtant, si certains responsables du mouvement paysan sont affiliés à des partis politiques (quelques-uns étaient même membres de bureau du Parti socialiste au pouvoir), le CNCR en tant que mouvement social a toujours refusé d'afficher des positions partisanses. Il faut rappeler que dans l'entre deux tours des élections présidentielles de mars 2000, en dépit d'une demande pressante du pouvoir en place, le CNCR a rappelé qu'il n'était pas une association politique.

7. République du Sénégal, *Loi 2004-16 d'orientation agro-sylvo-pastorale*, art. 2.

ce qui témoigne d'une participation des OP au processus d'élaboration des politiques agricoles. À travers le Projet d'appui et de concertation des activités agricoles (PACEPA) coordonné par la Direction de l'analyse des prévisions et des statistiques (DAPS), du ministère de l'Agriculture et de l'élevage, les négociations entre l'ensemble des acteurs de la société civile, de l'administration publique et du secteur privé ont été réouvertes et une stratégie a pu aboutir. Le CNCR a tenu à extraire la réforme foncière de la LOASP afin de développer une réflexion approfondie sur cette question qui mérite une attention toute particulière.

En effet, le mouvement paysan a exigé l'adoption d'une législation susceptible d'éviter une concentration trop rapide des terres au profit des paysans les plus dynamiques ou d'acteurs capitalistes extérieurs au monde paysan. Les pressions de la Banque mondiale en faveur d'une privatisation du foncier rendent la question particulièrement délicate. Si l'on veut éviter l'exclusion des petits producteurs, leur conversion en ouvriers agricoles et la concentration des terres au profit de l'agro-business, il faut réformer et améliorer la Loi sur le domaine national (1964). Face à la précarité qui caractérise la condition paysanne, l'exode rural s'avère une solution problématique (surpopulation des villes, expansion de la pauvreté, réduction de la force de travail agricole, etc.).

C'est pourquoi, des réflexions sur l'équité des réformes foncières, déjà entamées en interne par le CNCR, doivent être menées de façon concertée. Celui-ci a organisé plus d'une cinquantaine d'ateliers sur ce thème (dont le séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, tenue à Dakar, en janvier 2004, avec la participation des autorités publiques sénégalaises, parmi lesquelles le ministre de l'Agriculture). Une loi de réforme foncière a été votée en février 2005 par l'Assemblée nationale⁸, suite aux propositions du CNCR, qui est en train de mettre sur pied un groupe d'experts pour l'appuyer dans la négociation du décret d'application de la loi foncière.

L'agriculture familiale, un combat politique

La question foncière soulève une autre question centrale aux yeux du mouvement paysan : celle de la segmentation progressive des agricultures ouest-africaines. Les écarts semblent s'accroître entre les différents segments qui les composent :

« En effet, les écarts semblent croissants et voient l'émergence d'une minorité d'exploitations, fortement dotée en facteurs de production et en

8. *Ibid.*, art 23.

capital, évoluant vers une logique d'entreprise et la production de biens agricoles exclusivement destinés au marché, qui s'oppose à une agriculture également fortement intégrée au marché (y compris le marché du travail localement, régionalement ou de manière internationale via les diasporas) combinant des logiques multiformes souvent en dehors de la seule sphère agricole, avec des dotations en facteurs y compris en terme de capital social plus inégales et plus fragiles » (Belières *et al.* 2003).

Si les politiques néo-libérales persistent à présenter l'agriculture familiale, qui occupe encore aujourd'hui plus de 60% de la population active, comme archaïque, improductive et peu rentable, c'est parce qu'elle ne correspond pas au modèle de l'idéologie dominante des institutions financières internationales, qui font du marché la finalité de la production. Les choix concernant l'organisation de l'agriculture ne saurait être entérinés qu'au terme d'un processus de décision politique reflétant les préoccupations des différents acteurs. Le modèle à adopter reposerait sur une vision globale de la société, tenant compte de l'emploi rural, de l'aménagement du territoire, et même de la durabilité de l'agriculture elle-même.

Au Sénégal, le mouvement paysan a placé la défense et la promotion des exploitations familiales rurales au centre de son combat politique. Déjà entre 1994, date du séminaire dit de Mboro, et 1997, date de la rencontre dite de Mécké, la FONGS a mesuré l'importance d'une approche fondée sur l'exploitation familiale pour l'appui aux associations membres. En effet, l'aide apportée aux producteurs ne peut se concevoir sans la prise en compte de l'unité de travail et de consommation familiale. La fédération s'est alors dotée des moyens techniques et humains de cerner la question de l'exploitation familiale. L'enquête qu'elle a lancée a permis de montrer l'importance de la dimension sociale dans le fonctionnement de cette exploitation familiale. La fédération a ainsi compris que le soutien à l'agriculture familiale suppose l'existence d'une vision de l'évolution souhaitée de la société et de l'économie rurale à faire valoir dans les négociations politiques avec l'État (FONGS 2004a). En 1999, la FONGS a organisé un autre séminaire national intitulé « Pour une agriculture familiale productive et durable dans une économie libéralisée ». Il a conduit à une reconnaissance du concept dans les politiques de développement agricole et dans la politique de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Aujourd'hui, dans un contexte marqué par la domination des thèses libérales productivistes, la défense de l'exploitation familiale met en évidence le lien structurel existant entre les activités économiques et la structure familiale au niveau du choix des activités, de l'organisation du travail et de la gestion des facteurs de production. Ce discours est porté par le mouvement paysan aux niveaux local et national, par l'intermé-

diaire du CNCR, mais aussi au niveau sous-régional via le Réseau des organisations paysannes et des producteurs d'Afrique de l'Ouest (ROPPA⁹). Promue au départ par des OP telles que la FONGS¹⁰, cette orientation est aujourd'hui largement partagée par différentes catégories d'acteurs allant des producteurs aux chercheurs, en passant par certains décideurs et partenaires du développement.

La récente loi d'orientation agro-sylvo-pastorale est déjà en partie imprégnée du principe d'exploitation familiale et le CNCR continue à veiller à ce que les prochaines réflexions sur la question foncière et d'autres programmes de politique agricole puissent se nourrir de cette approche. Par ailleurs, un atelier sur le projet de création d'un observatoire « exploitations familiales agricoles en Afrique de l'Ouest » au sein du ROPPA a été organisé à Mbour, du 26 au 29 octobre 2004, afin de mettre en discussion le concept avec les acteurs de la sous-région. L'atelier a été conjointement organisé par le CIRAD et le ROPPA, avec l'appui du CNCR et de l'ISRA/BAME¹¹. La FONGS a été invitée à exposer son expérience pratique de l'approche exploitation familiale. Si la définition du dispositif d'observation préoccupe les OP, les chercheurs sont quant à eux concernés par le travail scientifique et par sa vulgarisation pour permettre au mouvement de développer un argumentaire destiné aux négociations des politiques. L'offre de conseils et de services appropriés aux activités des exploitants, le renforcement des capacités de négociation avec les pouvoirs et organismes concernés par les questions d'intérêt régional, et la cohérence de la stratégie d'information et de communication sont également des objectifs poursuivis par la mise en place de cet observatoire.

9. Le ROPPA se veut à l'échelle sous-régionale, la prolongation d'un mouvement qui prend ses racines au plus près du producteur. Il s'est constitué en juillet 2000, à partir de plates-formes mises en place dans dix pays différents. Les membres du ROPPA sont des cadres nationaux des organisations paysannes et des producteurs agricoles du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, de la Gambie, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo. Son ambition est d'accueillir des organisations paysannes de l'ensemble des pays de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest).

10. « Depuis 1999, un nombre croissant de familles volontaires (2 500 en 2004) et qui prennent un certain nombre d'engagements sont accompagnées dans la durée par un réseau de 500 animateurs issus des associations et formés par la FONGS. Les familles ont analysé avec ceux-ci leur situation et défini un « projet familial » de transformation de leur exploitation. Des appuis leur sont fournis pour réaliser leur projet (aide à l'analyse, conseils directs, articulation avec SFD (structure de financement décentralisé), mise en relation avec l'ANCAR... ». (D'après un document interne de préparation de la FONGS pour l'atelier du ROPPA sur l'observatoire exploitation familiale, « Qu'avons-nous appris à travers la mise en pratique de l'approche LEFA ? », Mbour, octobre 2004).

11. L'ISRA/BAME coordonne un programme national sur les exploitations agricoles et familiales et les politiques agricoles au Sénégal. Ce programme regroupe outre l'ISRA, le CNCR/FONGS, la DAPS, l'ANCAR, la SODEFITEX et la SAED.

Le « Dakar agricole » (février 2005), qui s'était fixé pour objectif de favoriser l'émergence d'un espace de réflexion scientifique et politique ouvert et autonome par rapport aux instances internationales a donné un contenu plus précis au concept et aux programmes centrés sur l'exploitation familiale. Préalablement, une centaine de représentants de plateformes paysannes à travers le monde se sont réunis en pré-forum afin de rappeler aux dirigeants politiques leur vision de l'agriculture mondiale. Ils ont insisté sur le fait que l'avenir de celle-ci est lié à celui de l'agriculture familiale qui garantit la durabilité des systèmes de production et l'équité dans le partage des ressources tirées de l'activité agricole. Ils ont également mis l'accent sur le coût des subventions à l'exportation qui engendrent une concurrence déloyale au profit des agricultures du Nord.

L'approche « filière » comme moyen d'analyse et d'intervention ?

Contrairement aux préjugés dominants, les agricultures familiales renvoient à des modes de production hétérogènes et diversifiés, qu'on ne peut donc pas définir par des qualificatifs stéréotypés tels que « petits », « non-compétitifs », « auto-subsistants », « marginaux » ou « peu rentables ». Bien au contraire, cela fait plus d'un demi-siècle que l'exploitation familiale africaine résiste aux multiples agressions d'une libéralisation de l'économie soumise aux logiques de la mondialisation. Cela ne signifie pas qu'elle n'est pas intégrée au marché, mais bien qu'elle s'y implique autrement, à des degrés divers, via la vente de produits ou de travail. Évoluant vers des systèmes où activités agricoles et activités non agricoles s'articulent, et où les transferts familiaux liés aux migrations occupent un rôle croissant, les agricultures familiales ont fait la preuve de leur efficacité économique, de leur capacité d'adaptation, d'innovation et d'approvisionnement du marché. Pour leurs défenseurs, le marché n'est qu'un moyen parmi d'autres pour faciliter l'épanouissement des paysans : les exploitations paysannes placent l'humain et sa famille en position centrale et non le marché. C'est pourquoi, ils s'opposent aux velléités de les transformer en simples « clients-filières » par une spécialisation poussée sur un seul produit, qui ne sied pas à un mode de production tourné en grande partie vers la sécurité alimentaire.

Les promoteurs de filières (État, organismes d'appui, bailleurs) ont pour leur part des préoccupations à court terme (les ressources financières), liées à des facteurs externes (les cours des produits sur le marché), sur lesquels la famille n'a pratiquement aucune emprise. Or, la libéralisation profite d'abord à ceux qui ont les moyens de gérer les risques économiques. Pour atteindre l'objectif de consécration du marché agricole, les tenants des thèses néo-libérales font l'apologie de la spéciali-

sation en agriculture. En considérant l'approche « filière » comme la principale condition de la professionnalisation des producteurs, les organisations d'appui, tendent à faire converger, les financements, les formations et les investissements sur quelques grands produits de rente, sans prendre en compte les besoins diversifiés des agriculteurs (maîtrise des cultures vivrières et d'autres activités du paysan, gestion des terres, de l'eau, des techniques, de l'information, etc.).

Pour le mouvement paysan, le concept de filière ne doit pas guider le mode de production. L'approche par l'exploitation familiale intègre une filière de production comme une des activités possibles de l'exploitation, mais refuse qu'on puisse construire une politique agricole autour de cet unique concept. Cette démarche exclue la prise en compte d'éléments indispensables pour l'élaboration d'une politique agricole adaptée aux besoins de diversification et de complémentarité du paysannat. L'avantage de l'approche par l'exploitation familiale repose sur l'intégration des activités d'élevage et d'agriculture, que l'on retrouve au sein d'une exploitation familiale. Même si au sein du CNCR certaines fédérations sont composées de membres regroupés autour d'une filière, les intérêts de ces organisations ne sont pas pour autant antagoniques.

Parfois le mouvement utilise cette approche pour mener ses combats politico-économiques. Dans le cas du coton, l'approche filière adoptée par le Brésil et des pays africains producteurs de coton (Mali, Burkina Faso, Tchad, Bénin et dans une moindre mesure le Sénégal) a permis de marquer des points lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun (2003) et de faire condamner les États-Unis qui subventionnent leurs producteurs de coton et faussent ainsi le jeu des prix sur le marché international.

C'est également l'approche filière qui a permis au CNCR de démontrer l'importance de la culture d'arachide dans le vécu quotidien des producteurs. Parallèlement à la dissolution de la SONAGRAINES (Société nationale des graines, filiale de la SONACOS) en décembre 2001, au « sabotage » du système carreau-usine – avec l'introduction des « bons impayés » et une certaine politisation de l'opération par les pouvoirs publics –, et aux difficultés de privatisation de la SONACOS (Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal), l'État a adopté un discours officiel qui favorise les cultures céréalières au détriment de l'arachide. Cette attitude n'est bien sûr pas étrangère à la baisse des prix de l'arachide et à la chute de la production¹². Ces deux

12. Suite à des années de mauvaise récolte (dûes à une pluviométrie insuffisante et à la mauvaise qualité des semences) ainsi qu'à une politique de développement rural inadapté, la production arachidière a chuté au fil des ans, passant d'une collecte de 1 200 000 tonnes en 1975 à moins de 200 000 tonnes en 1996, soit 700 000 tonnes de moins que les objectifs formulés dans le cadre de la NPA en 1984 (Van Poucke 2002/2003 : 23).

éléments ont considérablement réduit les revenus de l'État sénégalais, qui, depuis la période coloniale, retirait de cette culture de rente ses principales recettes fiscales.

Le mouvement paysan s'est alors attaché à montrer les alternatives possibles pour faire face à la situation de crise. L'organisation a pu souligner le rôle des unités de transformation locales et a insisté sur les subventions indispensables au soutien d'un marché national offrant des débouchés à l'huile et à la pâte d'arachide très prisées au nord du pays. Suite à la privatisation brutale de la collecte et du transport (carreau-usine), assumés jusque là par l'organisme d'État, la FONGS s'est positionnée en opérateur de commercialisation. Dans l'urgence, elle est venue en aide aux organisations paysannes membres, et leur a donné les moyens d'exécuter la collecte et les tâches de transport¹³. Pour cette fédération, il s'agissait surtout d'assurer à ses membres la commercialisation de l'arachide au prix en vigueur sur le marché mondial (120 francs CFA, c'est-à-dire 0,18 € pour un kilo) dans les meilleurs délais et les meilleures conditions. Au total, la FONGS a commercialisé 1 300 tonnes de graines dans le cadre de cette opération test. En décomptant les frais relatifs à la collecte et au transport, 89 % du chiffre d'affaire total est retourné aux producteurs, principaux bénéficiaires de cette opération.

L'intervention de la fédération a, semble-t-il, eu un impact significatif sur les résultats de la filière. Si les campagnes de 2000 et de 2001 ont enregistré des productions records au regard de celles des dernières années, augmentant les revenus du monde rural¹⁴, elles ne sont pas dues aux réformes institutionnelles mises en place par les autorités sénégalaises en vue de libéraliser la filière arachidière. Malgré une chute du cours de l'arachide sur le marché international¹⁵, la conjugaison de facteurs, tels que l'implication de la FONGS pour combler l'absence et les manquements d'opérateurs privés, une pluviométrie favorable, une politique gouvernementale de distribution à crédit des intrants permettant une amélioration de la production et le maintien du prix accordé au producteur les années précédentes, a été bien plus déterminante. Fort de cet appui à la filière, le mouvement paysan s'est organisé pour y tenir un rôle accru.

13. La FONGS a créé neuf points de collecte, auprès desquels les producteurs ont pu vendre, pendant deux mois et demi, leurs récoltes. Les arachides collectées ont ensuite été transportées à l'usine par un camion acheté à cet effet.

14. Les productions records des campagnes de 2000 et de 2001 se sont traduites par un revenu monétaire de 71 milliards de FCFA (105 millions €) en 2000 et 81 milliards de FCFA (120 millions €) en 2001 (Van Poucke 2002/2003 : 23).

15. Un nouveau mécanisme de calcul des prix a remplacé l'ancienne méthode : désormais, les prix accordés aux producteurs tiennent mieux compte du cours de l'arachide sur le marché international.

Si, selon les organisations paysannes, la privatisation de la SONACOS est indispensable, elle doit déboucher sur l'ouverture de son capital aux promoteurs nationaux. Pour le CNCR, la disparition de cette société devrait se faire progressivement ; les producteurs organisés la remplaceraient petit à petit sur l'intervalle de trois campagnes agricoles. C'est dans cette optique que les producteurs se sont mobilisés (à travers l'ASPRODEB-CNCR) et se sont unis à des hommes d'affaires sénégalais installés en France (Diéwol investissement), à l'Union nationale interprofessionnelle des semences du Sénégal (Unis) et à des membres de la filière oléagineuse française (SOFIPROTEOL et AGROPOL) pour faire partie du Consortium Guerté Sénégal (CGS) – *guerté* signifiant « arachide » en wolof. Cependant, si le CGS faisait partie des trois candidats susceptibles de répondre à l'appel d'offre international lancé par l'État sénégalais, il n'a pu fournir la caution d'un milliard FCFA¹⁶.

Un partenariat local et régional dynamique

Le partenariat avec l'État connaît des difficultés qui se traduisent par l'absence de concertation, la tentative du gouvernement issu de l'alternance de trouver un interlocuteur alternatif en suscitant la création de nouvelles fédérations (3P, Forces paysannes et confédération paysanne...). En revanche, les relations entre le CNCR et les structures décentralisées connaissent une nouvelle dynamique. L'association des élus locaux et le CNCR ont créé l'ASPRODEB, qui constitue aujourd'hui l'organisation technique la plus opérationnelle du mouvement paysan sénégalais.

Au niveau régional, des concertations existent entre le Conseil régional et le CNCR qui est invité à participer aux processus d'élaboration ou de révision des plans de développement régional intégré (PRDI). L'implication des organisations fédératives régionales dans l'élaboration des documents régionaux de politique agricole est devenue aujourd'hui une réalité, et leur permet d'être mieux informé, voire de nouer de nouvelles relations.

À l'échelle communautaire, les cadres locaux de concertation des organisations de producteurs mis en place avec le démarrage du PSAOP

16. Actuellement, seul reste en course le consortium majoritairement sénégalais qui a pour chef de file Advens (dirigé par le Franco-sénégalais d'origine libanaise Abass Jaber), et réunit pour le reste le groupe belge De Smet, KranaKop, leader mondial de la construction d'unités de trituration et de raffinage d'oléagineux, la SodéfiteX, prestataire de services d'appui au monde rural et la Spi, qui représente 97 % du personnel de la SONACOS. Il incarne l'espoir d'un plan de redressement.

révèlent que désormais rien ne peut être entrepris au sein de l'espace local sans le mouvement paysan. Le CLCOP devient un partenaire de plus en plus privilégié par le conseil rural, au point que certains conseils le subventionnent à hauteur d'un million de FCFA sur leur budget propre afin que les cadres des OP participent pleinement au développement communautaire, surtout à l'élaboration des plans locaux de développement. Ces nouvelles dynamiques régionales et locales contribueront à une participation accrue des acteurs paysans à l'élaboration des politiques agricoles nationales.

Conclusion

Le mouvement paysan sénégalais a en partie réussi à surmonter les blocages intervenus depuis mars 2000, date de l'avènement du règne libéral d'Abdoulaye Wade. Jusqu'ici, les principales victoires du mouvement ont toutefois été obtenues dans la décennie 90, sous le gouvernement socialiste d'Abdou Diouf. Revalorisation identitaire, représentativité politique reconnue à travers un pouvoir de négociation et acquis institutionnels sont à porter au crédit de la lutte menée par le CNCR. Cependant, la participation actuelle du mouvement paysan à la définition de la LOASP marque la reprise d'une influence associative sur les processus de législation agricole. Parmi les nombreuses propositions que le CNCR a pu faire accepter, on note la mise en place d'un Fonds national de développement rural (FNDR). Outre les acquis en matière d'information, d'éducation et de formation agricole, le CNCR a clairement influencé l'orientation de la loi dans les domaines de la recherche et du conseil agro-sylvo-pastoral, du financement des activités des acteurs ruraux (notamment à travers une politique de soutien aux mutuelles d'épargne et de crédit en milieu rural), de la protection contre les calamités naturelles et les risques liés aux activités agro-sylvo-pastorales et dans celui de la promotion de l'équité sociale en milieu rural (facilités d'accès au foncier et au crédit accordées aux jeunes et aux femmes)¹⁷.

En effet, l'insertion des jeunes dans toutes les activités liées aux métiers de l'agriculture est une voie essentielle pour limiter les phénomènes d'exode rural et corriger ainsi les inégalités entre les villes et les campagnes. La réduction de la pauvreté, credo des politiques libérales

17. Voir à ce propos les chapitres 16, 17, 13 et 12 de la loi.

post-ajustement, doit avant tout passer par des investissements¹⁸ et des mesures de préservation de l'emploi en milieu rural ; c'est dans les campagnes que la pauvreté est la plus présente. Aussi, pour œuvrer dans le sens de la souveraineté et de la sécurité alimentaire, le gouvernement devrait-il appliquer des politiques à long terme, même si elles ne sont pas populaires en milieu urbain¹⁹.

Mais, parallèlement aux concertations avec le pouvoir, on note que le manque d'appui technique freine les actions à entreprendre. Quant au discours des administrations il reste encore très « politisé ». En outre, les OP ne doivent pas se limiter à la participation à l'élaboration des politiques agricoles, elles doivent aussi veiller à leur application et à leur évaluation. Conscient de l'investissement que cela demande, au-delà même des moyens matériels et financiers, le mouvement paysan s'attache à renforcer les capacités de proposition, de réponse et d'anticipation des fédérations de producteurs. Pour y parvenir, il met l'accent sur les besoins d'accès et de capacité de traitement de l'information, préalables à l'engagement des acteurs du monde rural dans une démarche prospective. À ce propos, il est prévu qu'un programme d'amélioration des systèmes d'information agricole soit défini par l'État, en concertation avec les acteurs économiques, dans un délai de deux ans²⁰. L'État, à travers la LOASP, s'est aussi engagé à la création d'établissements et de structures de formation supérieure dédiées aux sciences et techniques du développement agro-sylvo-pastorales, au renforcement des capacités des paysans à participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et des programmes publics dans le secteur agro-sylvo-pastoral.

Néanmoins, si, à travers la LOASP, l'État du Sénégal semble avoir mesuré l'importance de l'agriculture en tant que moteur de croissance économique nationale²¹, il faudrait sortir d'une politique seulement secto-

18. Notamment en matière d'infrastructure (afin de pouvoir stocker et mieux écouler les productions), mais aussi en matière de santé et d'éducation. La formation des agriculteurs est essentielle pour le bon fonctionnement du secteur agraire. Des infrastructures, une formation accessible de qualité, un avenir, inciteraient les gens à rester dans les campagnes et limiteraient ainsi l'exode rural. Cette vision globale à long terme implique un coût très élevé et donc une forte implication de l'État dans le secteur rural.

19. Pour éviter des tensions sociales trop importantes au sein des villes, le gouvernement préfère souvent les favoriser en éliminant, par exemple, les obstacles au commerce et en laissant entrer des produits importés à bas prix pour nourrir les populations urbaines croissantes et sujettes à se révolter, plutôt que de protéger ses produits locaux par des mesures garantissant aux paysans des revenus suffisants. Aujourd'hui encore, cette politique de bas prix a des effets dévastateurs sur l'agriculture.

20. République du Sénégal, *Loi 2004-16 d'orientation agro-sylvo-pastorale*, Art. 61.

21. *Ibid*, *Loi 2004-16 d'orientation agro-sylvo-pastorale*, *Exposé des motifs*. Le secteur primaire contribue à la formation du produit intérieur brut pour plus de 30 % du PIB et représentent plus des deux-tiers des emplois au Sénégal.

rielle : cette prise de conscience devrait s'intégrer à une vision globale de l'avenir de la société et de l'économie sénégalaise. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, en tant qu'outil réglementaire ne conduit pas à la définition d'une vision nouvelle de l'économie rurale. Aujourd'hui, en dépit de la dégradation de la situation sociale et de la pauvreté grandissante en milieu rural, le gouvernement d'Abdoulaye Wade poursuit dans les grandes lignes la politique économique de ses prédécesseurs, en accord avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. La libéralisation de la filière arachidière s'inspire des motivations idéologiques de ces institutions, qui imposent à l'État sénégalais la privatisation comme seul moyen possible d'assainissement et de viabilisation du secteur.

Le mouvement paysan déplore l'absence d'une politique agricole globale et concrète. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale a été mise en œuvre avec les collectivités locales ; elle reste encore fortement orientée vers l'*incitation à l'investissement privé dans l'agriculture*, la satisfaction des besoins de l'*économie de marché* et la logique de *développement de filières d'exportation correspondant à la demande internationale*²². En matière de régulation des marchés, la question des mesures de protection et de subvention y est évoquée de manière vague, et réductible à des déclarations d'intention²³. De plus, si le mouvement paysan a pu obtenir que l'exploitation agricole familiale puisse bénéficier d'un statut juridique, aucune mesure n'a été prise pour favoriser sa « capitalisation »²⁴. La modernisation des outils de production et des techniques de gestion est formulée en termes de compétitivité, mais rien n'est dit sur les moyens à mettre à la disposition de la paysannerie pour arriver à cet objectif.

Bibliographie

- ANONYME, 2003, « Agricultures familiales, de qui et de quoi on parle ? », *Grain de sel*, n°23, juin.
- BA C.O., FAYE J., NDAO B., SECK I., 1999, « L'exploitation familiale : du terroir à l'environnement international – Eléments de stratégie », atelier organisé par des Organisations paysannes (OP) à Mbour les 13 et 14 octobre.

22. *Ibid.*, voir art. premier et 5^e objectif spécifique, art.6, art.7. et art. 24 de la LOASP.

23. *Ibid.*, exposé des motifs et art. 36.

24. Une des propositions du mouvement paysan est que l'exploitation familiale puisse bénéficier de l'exonération fiscale pour une période de 15 ans.

- BA C.O., NDIAYE O., SONKO M.L., 2002, « Le mouvement paysan sénégalais », in Diop M-C. (ed.), *La société sénégalaise entre le local et global*, Paris, Karthala.
- BELIERES J-F., BOSC P-M. ET LOSCH B., 2002, *Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'Ouest dans un contexte libéralisé ?*, IIED, dossier n°113, octobre.
- B.D.W., 2004, « Une privatisation à problèmes », *Nouvel Horizon*, n° 441, 22-28 octobre, pp. 32.
- DE JANVRY A. ET SADOULET E., 2004, *Organisations Paysannes et développement Rural au Sénégal*, Berkeley, Etude de l'Université de Californie pour la Banque mondiale.
- DIA I., 2000, « Pour un développement agricole et rural durable », Dieng A. A. (ed.), pp.110-203.
- DIA M., 1952, *Contribution à l'étude du mouvement coopératif en Afrique noire*, Clermont-Ferrand, Société Nationale des Entreprises de Presse.
- DIAGNE D., 1995, *Le Sénégal : situation et évolution des organisations paysannes et rurales*, Paris, réseau Gao.
— 2002, *Quel appui aux organisations rurales ?*, Paris, Institut de recherches et d'application des méthodes de développement (IRAM).
- DIAGNE D. et PESCHE D., 1998, *Les organisations paysannes et rurales. Acteurs du développement en Afrique sub-saharienne*, Paris, Inter-Réseaux.
- DIENG A.A. (ed.), 2000, *Le Sénégal à la veille du troisième millénaire*, Paris, L'Harmattan, Forum du Tiers Monde.
- DIOP M-C. (ed.), 2002, *La société sénégalaise entre le local et global*, Paris, Karthala.
- FONGS, 2004a, « Comment avons-nous été amenés à faire de l'exploitation familiale le fer de lance de notre stratégie ? », document interne de préparation pour l'atelier du ROPPA sur l'observatoire de l'exploitation familiale, Mbour, octobre. p.1.
— 2004b, « Qu'avons-nous appris à travers la mise en pratique de l'approche LEFA ? », document interne de préparation pour l'atelier du ROPPA sur l'observatoire de l'exploitation familiale, Mbour, octobre, p. 2.
- JACOB J.P. ET LAVIGNE DELVILLE Ph. (eds), 1994, *Les associations paysannes en Afrique*, Paris, Karthala.
- NDIAYE A.K., 2004, « Les subventions américaines sur le viseur », *Nouvel Horizon*, n° 441, 22-28 octobre, p. 33.
- REPUBLIQUE DU SENEGAL, 2004, *Loi N° 2004-16 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale*.
- SOS-FAIM, 2003, « Légitimité et représentativité des organisations paysannes », *Dynamiques paysannes*, n°1, décembre, pp. 1-8.

VAN POUCKE F., 2002/2003, « Au cœur de la filière arachide », *Défis Sud*, n°55, décembre janvier, pp. 23-24.

VANDERMOTTEN C., 2003, « État du développement économique du Sénégal dans le domaine agricole : Illustration des effets de la monoculture de l'arachide », www.coalitionagainsthunger.be/emc.asp?pageId=63, Journée mondiale de l'alimentation 2003.

— 2004, *Dynamique et légitimité des organisations paysannes – Exemple de la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS)*, Université Libre de Bruxelles, Faculté des Sciences Economiques, sociales et politiques, Mémoire de Licence en coopération au développement.

Les enjeux d'une réforme foncière

Tarik DAHOU
Abdourahmane NDIAYE

La problématique foncière est au cœur de la politique agricole. La terre est un bien stratégique pour les populations vivant de l'agriculture, qu'elles soient rurales ou urbaines. Elle constitue une des bases de l'activité économique et du fonctionnement des institutions marchandes et non marchandes. La question du statut de la terre et du partage de son usufruit revêt un intérêt particulier dans un contexte de flou juridique et de faible productivité qui caractérise l'agriculture sénégalaise depuis l'ajustement structurel. Les controverses sur le foncier sont aujourd'hui vives, car la Banque mondiale a décrété que seules les réformes agraires orientées vers la création d'un marché de la terre sont efficaces (Banque mondiale 2003). Or, si l'Afrique subsaharienne, dans sa large majorité, ne privilégie pas encore officiellement cette orientation, le débat est déjà lancé.

En l'état actuel, le régime foncier ne semble pas encourager les investisseurs à s'orienter vers l'agriculture. Si les incitations deviennent très attractives, bon nombre de paysans pourraient se retrouver dans une situation de pauvreté absolue ; s'ils n'ont pas les moyens de mettre en valeur leur terre, ils n'auront pas d'autre alternative que de la vendre. Ils risquent alors de devenir des ouvriers mal rémunérés par les entreprises agricoles privilégiant l'investissement en capital, ou des chômeurs en milieu urbain. Quel régime foncier est-il capable de favoriser l'investissement et d'augmenter la production sans fragiliser une partie de la paysannerie ? Le Sénégal est confronté à ce dilemme lorsque l'Assemblée nationale adopte le 25 mai 2004 la Loi n° 2004-16, dite loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP). Cette loi procède d'un diagnostic principal : les politiques et stratégies agricoles définies dans le cadre de l'ajustement ont aggravé la pauvreté, et n'ont pas su enrayer le déficit de la balance commerciale des produits alimentaires. Outre le fait que l'agriculture est reconnue comme la base de l'activité en milieu

rural, l'adaptation à l'environnement du commerce international et l'accès aux marchés extérieurs tiennent une place importante au sein de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale.

La stratégie de croissance tirée par les filières d'exportation agricole s'affirme au détriment de celle centrée sur la demande intérieure. Dès lors, les orientations du secteur agricole privilégient la création d'un environnement attractif et incitatif dans l'objectif d'orienter l'agriculture familiale vers des exploitations agricoles basées sur des systèmes intensifiés, diversifiés, et durables. La loi est censée apporter des solutions au morcellement des exploitations agricoles, qui est un obstacle majeur à l'accroissement de la production et de la productivité, en facilitant les mécanismes de cession qui se caractérisent aujourd'hui par une forte complexité.

Au Sénégal, comme ailleurs en Afrique de l'Ouest, les régimes fonciers reposent sur une pluralité de normes qui se manifeste par la coexistence d'un droit coutumier « réactualisé », largement appliqué par les collectivités rurales, d'une législation foncière occidentale dite moderne, qui puise ses origines du droit romain, et d'une série de règles et de conventions relevant de systèmes de patronages. Il existe trois niveaux de régulation de l'accès aux sols. Tout d'abord, celui des hiérarchies anciennes, qui tentent de perpétuer, tout en le reformulant, l'application d'un droit coutumier tel qu'il a existé dans l'histoire de ces sociétés. D'une manière générale, elles ne sont pas élues, mais plutôt désignées à partir d'une légitimité historique dont se prévalent les descendants des rois et des chefs. Ensuite, celui des collectivités territoriales dont les représentants sont élus au suffrage direct. Ces dernières essaient, tout en évitant de rompre totalement avec les pratiques « coutumières », d'introduire un droit positif, qui constitue la base de leur légitimité. Enfin celui des pouvoirs publics centraux et locaux qui ont la charge de la politique foncière. Ils bénéficient d'une position dominante puisqu'ils sont garants en dernière instance de la cohérence et de l'application des politiques foncières.

Historiquement en milieu rural, la gestion coutumière a toujours été appliquée, malgré des reformulations conséquentes. Les règles coutumières ne sont pas écrites et se caractérisent par une certaine variabilité dans l'espace et selon les circonstances historiques (Chauveau *et al.* 2006). Dans ce contexte, l'appropriation collective des terres génère un droit d'usage qui révèle une absence d'appropriation individuelle et privée au sens occidental du terme. Les détenteurs de droits d'usage peuvent être le clan, le lignage, le ménage ou l'unité de production, et l'individu. Au Sénégal, depuis que les États coloniaux ont introduit le droit foncier romain, il n'existe plus, en théorie, de régimes fonciers coutumiers purs, c'est-à-dire fondés sur la propriété collective. Cependant, la superposition des différents registres juridiques dans les

pratiques conduit à une pluralité des légitimités et engendre des problèmes de sécurisation foncière¹.

En Afrique, les réformes foncières actuelles reposent sur le principe de transformer un régime foncier fondé sur la propriété collective en un régime foncier fondé sur la propriété privée. Ainsi, la réforme foncière doit être comprise comme l'unification de différents régimes fonciers. Néanmoins, dans le contexte de pluralisme juridique mentionné, de profondes ambiguïtés caractérisent les projets de réforme, non seulement en termes d'efficacité, mais surtout en termes d'équité. Ces réformes sont difficiles à mettre en œuvre étant donné la complexité de la gestion foncière, qui provient d'un enchevêtrement de normes issues d'institutions ayant des légitimités différentes. Les spécialistes du foncier ne manquent pas de souligner le difficile enracinement des normes marchandes promues par l'État, lesquelles se disputent la légitimité avec les normes préexistantes aux réformes foncières (Chauveau 2001). Les contrats marchands ne demeurent qu'une modalité parmi d'autres d'obtenir une terre, et sont souvent contestés par d'autres types de légitimation du droit d'accès. Les marchés de ventes de terres sont en concurrence avec d'autres marchés, notamment locatifs et de tutorat ou de délégation des droits.

La Loi sur le Domaine national

La Loi sur le Domaine national (LDN), conçue en 1964, juste après l'indépendance, a permis d'asseoir le pouvoir de l'État dans les régions rurales, jusqu'alors indirectement contrôlées grâce aux courtiers politiques locaux. Cette quête d'hégémonie a cependant toujours été imparfaite et a amené les pouvoirs publics à concéder des marges de manœuvre aux populations locales qui ont su négocier leur allégeance envers l'État. Il en résulte une complexité de la régulation foncière qui soulève de nombreux problèmes de sécurisation.

1. Nous reprenons dans ce texte une vision large du problème de sécurité foncière qui est celle de la socio-anthropologie et qui est bien résumée par Lavigne Delville (1998) : cette conception dépasse le strict cadre de la propriété pour englober les droits d'accès, les droits d'exploitation, les droits de location et les droits de cession dont peuvent jouir les producteurs ainsi que l'ensemble des moyens nécessaires à l'accès et à l'exploitation.

La construction de l'hégémonie de l'État

La LDN poursuivait deux objectifs essentiels : la socialisation de la propriété foncière, plus conforme aux traditions africaines telles que se les représentaient le socialisme senghorien, et le développement économique. Ainsi, les socialistes regroupés autour de Senghor cherchaient à concilier efficacité dans l'allocation des terres et équité au sein des différents groupes sociaux. Néanmoins, l'histoire des rapports entre État et paysannerie dans une plus longue durée éclaire mieux les phénomènes contemporains, tant elle a imprégné les pratiques politiques. La colonisation des espaces ruraux a entériné la distinction entre les milieux urbains où se trouvaient les centres de décision et les milieux ruraux. L'assujettissement des populations rurales dans le but de prélever les ressources des campagnes a accouché de modes d'administration basés sur la domination dont les succédanés n'ont cessé de maintenir les populations rurales à l'écart du pouvoir politique. C'est à travers la longue durée que les relations entre citoyens et sujets se sont reproduites au point d'influencer les comportements politiques contemporains (Mamdani 2004).

Dans le système colonial, les élites post-coloniales ont trouvé des moyens pour encadrer les populations rurales et systématiquement redistribuer leur surplus à d'autres groupes. Le Sénégal n'a pas fait exception et a suivi une trajectoire qui a scellé des modes de gouvernance particulièrement inéquitables. Les réformes foncières ont joué un rôle central dans cette dynamique, comme cela fut le cas dans d'autres situations au cours du cycle d'émergence de l'État moderne².

Ainsi, au Sénégal, la période coloniale a-t-elle été une phase de consolidation étatique et de mise en place d'un appareil politique destiné à la captation des surplus ruraux, principalement par l'intermédiaire des élites religieuses et coutumières. La marginalisation politique des campagnes était fondée idéologiquement et entérinée par l'opposition statutaire entre citoyens et sujets. Cette dichotomie de statut rendait nécessaire l'alliance avec un pouvoir local dans les campagnes. L'abandon, en 1946, de la dichotomie entre citoyens et indigènes a atténué la marginalisation politique des campagnes, mais les anciens intercesseurs entre les deux mondes ont continué à négocier l'ancrage des politiciens nationaux dans le monde rural. La stratégie coloniale d'accaparement et de redistribution des terres répondait à une double préoccupation. D'une part, il s'agissait de renforcer les élites locales en tant que canaux de transmission des poli-

2. Dans *seeing like state*, à partir d'une comparaison historique, Scott montre comment les États modernes se sont appuyés sur la gestion foncière comme base de leur construction et comme instrument de leur hégémonie (Scott 1999). On trouvera également un exemple très stimulant pour la réflexion dans *la grande transformation* où Polanyi (1983) révèle le caractère inéquitable de ce type de réforme foncière.

tiques entre l'administration coloniale et ses sujets. D'autre part, la redistribution des terres permettait de contrôler les orientations de la production et d'imposer des quotas de production pour les denrées d'exportation destinées au marché de la métropole. Les attributions de terres opérées par les élites locales, en l'occurrence les chefs coutumiers et leurs *lamanes* (chefs de terre), sont validées par l'administration coloniale. Cette mainmise de l'État colonial permettait d'introduire des cultures de rente et d'attribuer des terres à des allochtones au sein d'enclaves agricoles équipées pour satisfaire les besoins de la métropole.

En 1960, au moment de l'indépendance, le nouvel État s'est fixé pour objectif de transformer le mode de gouvernance de l'administration coloniale, qui se satisfaisait d'une forme d'« *indirect rule* » au service d'une économie de prélèvement des ressources de la colonie. Confrontés à de nouveaux défis, l'État post-colonial a exploré de nouvelles formes d'allocation des pouvoirs et des ressources. Après l'encadrement de la production et de la commercialisation des denrées agricoles, effectif dès 1960, l'État va changer le statut du foncier en 1964 grâce à la LDN. Les luttes politiques internes à l'appareil d'État ont constitué un tournant dans la gestion de l'agriculture, car le groupe qui s'est imposé face aux partisans de Mamadou Dia a transformé les coopératives en outil de patronage politique et s'est appuyé sur le contrôle foncier pour renforcer son pouvoir.

Même si, dans la pratique, la terre est exclusivement gérée par l'État, la LDN de 1964 ne fait pas de ce dernier l'unique propriétaire foncier. Certes, les titres consentis aux exploitants ne constituent pas des titres de propriété, car la LDN stipule que le domaine national ne peut faire l'objet d'une appropriation individuelle. Néanmoins, le domaine national n'est pas non plus la propriété de l'État dans la mesure où il en est simplement le détenteur gestionnaire, ainsi qu'il est stipulé à l'article 2 : l'État « détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement ». Si la législation domaniale s'inspire de la tenure foncière « africaine » qui reconnaît aux individus le droit d'une mise en valeur – individus de facto détenteurs d'un droit d'usage et non de propriété –, la loi visait surtout à saper l'une des bases du pouvoir de la chefferie, détentrice de droits coutumiers sur les terres³.

Les chefs coutumiers et religieux qui détenaient une fonction de représentation politique du monde rural vis-à-vis de l'administration coloniale, étaient voués à être supplantés par les cadres administratifs autochtones. Cependant, en 1972, devant l'omnipotence des élites administratives

3. En effet, tel que le rappelle si justement Sow Sidibé (1997), en réalité, l'État s'est substitué au chef de terre traditionnel. Il devient le « maître de la terre » par l'éviction des anciens « *lamanes* ».

locales, une loi sur la décentralisation tente de s'attaquer aux impasses du clientélisme bureaucratique en associant la paysannerie aux structures administratives par la création de collectivités locales. Sa finalité est d'intégrer davantage les masses rurales aux entreprises de développement et de court-circuiter ainsi les élites politiques, à l'origine de distorsions dans l'encadrement rural.

La loi tente de serrer le maillage administratif en le faisant descendre jusqu'au niveau du village. La communauté rurale, englobant plusieurs villages, dont les représentants sont élus démocratiquement — les entrepreneurs privés et agents de l'État sont frappés d'inéligibilité —, constitue la cellule de base de la nouvelle structure administrative. Cependant, cette réforme se solde par un échec, car le président du conseil rural est à la fois le mandant de sa collectivité et le représentant du pouvoir exécutif. Il sera d'autant plus enclin à servir l'Exécutif qu'il est sous la tutelle du sous-préfet, ordonnateur du budget de la communauté rurale (Diop et Diouf 1990 : 53). La loi sur la décentralisation n'a jamais transformé les pratiques administratives ; elle n'a fait que perpétuer le contrôle de l'État sur la terre malgré quelques progrès en termes d'autonomie dans l'allocation du foncier.

Depuis l'indépendance, l'État a assuré sa reproduction par le contrôle des populations rurales au travers du foncier. Ce pouvoir sur le foncier s'est appuyé sur la manipulation des élites locales afin d'asseoir durablement une domination des élites administratives sur le monde rural.

Des marges de manœuvre au niveau local mais des problèmes de sécurité récurrents

Néanmoins, à partir de leur position stratégique, les pouvoirs locaux ont tenté de négocier, au mieux, les changements introduits par l'État central. Leur résistance s'est exprimée par l'élaboration de dispositifs de contournement ou de neutralisation des réformes organisationnelles du développement rural. Les commerçants, les marabouts producteurs, les membres de lignages prééminents se sont posés en médiateurs pour toutes les actions publiques. Les hiérarchies « traditionnelles » se sont toujours réappropriées les innovations institutionnelles en négociant la mobilisation populaire, objectif ultime de l'État.

Vingt ans après sa promulgation les premiers bilans de la LDN insistent sur le caractère instrumental de cette réforme. Le contrôle étatique sur la terre avait pour but ultime d'établir les allégeances au parti État et non pas de sécuriser les producteurs. Si l'esprit collectiviste était d'emblée affirmé, l'application de la loi a, en fait, généré des inégalités d'accès au foncier, notamment dans les zones d'encadrement agricole.

En définitive, la loi ne s'est pas substituée aux modes de gestion traditionnels et n'a, en fait, jamais empêché les pratiques de location ou d'héritage, mais elle a fait de l'État l'arbitre de tout conflit foncier, pouvoir dont le Parti socialiste a toujours usé pour établir ses allégeances. Les différentes évaluations de la LDN ont pointé son caractère clientéliste. L'État peut intervenir directement dans toutes les questions foncières dans la mesure où il est le gérant pour la collectivité nationale de l'ensemble des terres, mais peut le faire à moindre coût en permettant l'émergence d'une aristocratie foncière ou d'intermédiaires locaux (Leroy 1985).

La gestion factionnelle du foncier s'est perpétuée au sein des communautés rurales, malgré les progrès de la décentralisation. Alors qu'auparavant la loi catégorisait les terres agricoles en zones classées, pionnières et de terroir, en 1990 une nouvelle loi de décentralisation octroie aux communautés rurales (collectivités locales) une totale autonomie dans l'allocation des titres fonciers dans les zones de terroir. Ce pouvoir accru en termes d'allocation foncière, censé évincer les anciennes pratiques de patronage de l'État central, n'a pas véritablement amélioré les processus de distribution foncière dans la mesure où les réseaux clientélistes, qui liaient les préfets, sous-préfets et notables locaux, se sont perpétués dans un contexte où l'autonomie financière des collectivités locales ne s'est pas concrétisée.

Si l'autonomie des luttes politiques locales vis-à-vis de l'État central s'est alors davantage affirmé, les pouvoirs publics sont restés des acteurs déterminants du jeu foncier (Blundo 1997). L'État demeure l'arbitre des affrontements factionnels locaux sur le foncier, et cette position lui assure sa reproduction politique, au prix de certaines incohérences en termes de gestion du développement. En effet, cette surpolitisation du jeu foncier inhibe les investissements agricoles dès l'instant où les producteurs se situent en dehors des hiérarchies partisans. Les cas de retraits de terres demeurent toutefois exceptionnels, étant donné le flou juridique qui entoure la norme de mise en valeur déterminant le droit d'usufruit de l'exploitant.

Cette complexification du jeu foncier, et son corollaire, le pluralisme des normes régissant la gestion foncière, sont une limite à l'hégémonie de l'État, mais ils posent d'importants problèmes de tenure foncière et entraînent des inégalités d'accès à la sécurité foncière.

L'exemple du delta du fleuve Sénégal permet d'illustrer les problèmes fonciers qui résultent de cette situation complexe caractérisant la gestion de la terre au niveau local⁴. La transformation du Delta, d'une zone pionnière en une zone de terroir, a rendu les leaders paysans éligibles aux postes de conseillers ruraux. Cette réforme, qui date de 1987, a complè-

4. Cette étude de cas est tirée de Dahou T. (2004).

ment changé le mode d'allocation des terres. Si autrefois les périmètres irrigués étaient accordés aux paysans de façon discrétionnaire par la SAED, les coopératives jouant un rôle d'arbitre pour les conflits fonciers, le passage au statut de zone de terroir, par le décret 87-720, a doté les conseillers ruraux de prérogatives en matière d'attribution foncière, conformément à la loi de décentralisation de 1972. Les Communautés rurales se sont alors ouvertes aux organisations paysannes ; un quart des sièges est désigné par les dirigeants des coopératives agricoles qui détiennent un accès privilégié aux conseils et conservent ainsi leur rôle politique. Dès lors, la croissance des organisations paysannes est devenue tributaire de leur performance en termes d'acquisition foncière.

Pierre angulaire du clientélisme PS, la loi sur le domaine national de 1964, est toujours en vigueur quand le Delta devient une zone de terroir en 1987. Tout attributaire, sur observation des CER dépendants des préfets, peut voir sa terre retirée, si elle n'est pas mise en valeur, en dehors de toute norme objective (Leroy, Lebris et Mathieu 1991/Sez nec 1998). Le décret 87-720 a déclenché une « course aux terres » chez les paysans qui ont cherché à acquérir des parcelles en dehors des aménagements publics, dont les superficies par exploitant sont insuffisantes (1 à 2 ha). Dans cette zone de colonisation, il existait encore beaucoup de terres caractérisées par des droits fonciers coutumiers assez « lâches ». Des stratégies d'accumulation foncière sur ces espaces se sont développées au sein des groupes domestiques afin de diminuer l'incertitude foncière liée aux évolutions institutionnelles. À cette période, les paysans craignaient fortement l'accaparement des terres par des investisseurs allochtones et par des entrepreneurs de l'agro-industrie. De plus, l'incertitude quant à la rentabilité des parcelles privées était déjà grande, et détenir des terres en quantité pouvait être considéré comme un gage de stabilisation des revenus.

Ces stratégies paysannes rencontrent les stratégies du pouvoir, lequel cherche alors à établir de nouvelles clientèles auprès des jeunes et des femmes, largement représentés dans les associations rurales et qui ont difficilement accès à la terre. Les paysans vont donc pousser les leaders d'organisations paysannes à s'insérer dans les structures du Parti socialiste pour obtenir des sièges de conseillers ruraux et ainsi mieux pourvoir en terres leur clientèle associative. Les réseaux de clientèle du parti au pouvoir profiteront largement des nouvelles affectations puisque l'ultime autorité à entériner l'octroi d'une terre, acte révocable, se trouve être le préfet. De nouvelles collusions sont donc apparues entre agents de l'administration et notables locaux pour faciliter la mobilisation clientéliste du « Parti-État ». La décentralisation n'a, en fait, donné qu'un pouvoir de façade aux conseils ruraux, responsables de la gestion des terres, tant qu'elle ne contredisait pas l'intérêt du Parti socialiste. Cette

réforme a été vidée de sa substance à cause de la faible autonomie décisionnelle et financière accordée aux représentants locaux.

La distribution des terres s'est avérée inéquitable ; les grandes familles de notables, qui siègent aux conseils ruraux, ont pu se doter de très vastes superficies – certaines concessions disposent parfois de plus de cent hectares. Les leaders des organisations paysannes ont accumulé des ressources foncières et les nombreuses terres acquises pour leur organisation ont été distribuées aux clientèles associatives. Les individus les mieux dotés en terres appartiennent le plus souvent à la tendance du PS majoritaire à la communauté rurale et le jeu de l'alternance permettra parfois une relative égalité entre les « cliques » dans l'allocation des domaines fonciers. Une aristocratie foncière s'est constituée au sein des conseils dont les arbitrages ont été préjudiciables aux intérêts des petites exploitations. Malgré la participation accrue des paysans aux institutions locales, l'allocation des ressources foncières a révélé les difficultés des associations régionales à promouvoir l'intérêt de l'ensemble des exploitants.

Bien que, dans un premier temps, les organisations paysannes aient facilité l'accès à des terres irriguées pour les jeunes et les femmes, en fin de compte, la distribution foncière par les Communautés rurales a été particulièrement inégalitaire. Les dépendants accèdent encore très difficilement aux périmètres privés, et ils ne bénéficient le plus souvent que de petites superficies. Aujourd'hui, les périmètres où l'accès aux parcelles est le plus égalitaire, sont les grands aménagements publics qui dotent les ménages proportionnellement à leur taille – ce sont pourtant les coopératives agricoles qui continuent d'attribuer les parcelles et de gérer les conflits fonciers sur ce type d'aménagement.

Dans un contexte où les exploitants ont rencontré des problèmes de rentabilisation liés à une dégradation accélérée des sols, consécutive à des aménagements privés trop sommaires, le patronage politique a été un moyen de sécuriser l'accès régulier à des terres pour certains producteurs. Cette sécurité à minima s'est traduite, dans le delta, par une très forte mobilité des exploitants sur différents périmètres, notamment pour la majorité des exploitants qui ne disposaient pas d'assez de superficies aménagées. Cette sécurisation, effective, à en juger par les gains de productivités réalisés sur les périmètres irrigués privés, engendre toutefois des iniquités dans l'accès aux terres aménagées et un morcellement des petites exploitations.

En comparaison, dans la moyenne vallée les problèmes fonciers sont sensiblement différents. Si les droits fonciers y sont plus établis, étant donné que l'agriculture y était pratiquée depuis plus longtemps, on retrouve les problèmes de sécurisation sur les terres aménagées.

Grâce à leur pouvoir d'attribution des terres, les communautés rurales parviennent à limiter, de manière considérable, l'accaparement de péri-

mètres privés par des entrepreneurs allochtones. En outre, les stratégies d'occupation, sans une mise en valeur effective, traduisent ces velléités de sécurisation des droits fonciers, qui reposent, pour la plupart, sur l'origine ancestrale. Les anciens captifs ont notamment du mal à détenir des terres sur les parcelles irriguées, qu'elles soient aménagées de manière privée ou publique, même si les choses peuvent évoluer progressivement avec la migration.

Malgré la législation foncière et l'encadrement de la SAED, les problèmes fonciers persistent sur les périmètres irrigués publics, au-delà des phases d'installation. « Le statut juridique des parcelles attribuées varie suivant les périmètres et reste mal défini de façon générale. En principe, les parcelles peuvent être distribuées à chaque campagne ou retirées en cas d'absence de l'attributaire. En fait, les attributaires n'ont pas, l'obligation d'exploiter eux-mêmes leur parcelle. Ils ont tout le loisir de prêter, louer, et même vendre leur parcelle pourvu qu'ils s'acquittent, tant qu'ils sont sur la liste des attributaires, des redevances de campagnes ou qu'on le fasse en leur nom » (Lerricolais & Seck 2002 : 296).

Les terres aménagées de façon privée posent des problèmes de sécurité foncière différents : elles sont parfois très sommairement aménagées dans le seul but de garantir une propriété foncière ancienne et non pleinement reconnue par la loi en l'absence d'une exploitation effective. Dans le même temps, les terres aménagées par les pouvoirs publics font l'objet de nombreuses contestations entre les clans détenant d'anciens droits fonciers sur le territoire (Traoré 1997).

Dans le delta, l'insécurité foncière a suscité une mise en valeur basée sur la mobilité, qui s'est appuyée sur les relations de patronage pour contourner les problèmes productifs et économiques de l'exploitation, tandis que dans la moyenne vallée cette insécurité tend à inhiber l'exploitation agricole, dans la mesure où les terres aménagées sont faiblement mises en valeur. Dans ces deux contextes on observe toutefois des inégalités assez importantes dans l'accès au foncier.

Les perspectives de réformes

Les réponses à ces problèmes d'insécurité foncière ont jusqu'à présent privilégié une approche juridique, orientée vers la promotion de la propriété privée, qui n'apporte pas forcément des solutions adaptées aux problèmes des exploitations paysannes, si l'on en juge par les premières expériences africaines en la matière. Cette option est pourtant privilégiée par les bailleurs, et promue par l'État à travers de nouveaux textes de loi

encadrant la réforme foncière. Les enjeux de la réforme foncière ne sauraient cependant se résumer à une simple formalisation des droits d'exploitation individuels. Ils doivent prendre en compte non seulement les objectifs de productivité agricole, mais également ceux d'équité.

Les enjeux de la privatisation

Depuis plusieurs années, les bailleurs de fonds ont poussé à la réforme de la LDN pour améliorer la rentabilité de l'agriculture plus que pour traiter les problèmes de tenure foncière. Ils considèrent que les problèmes productifs et la rareté du crédit résultent d'une absence de clarification du statut juridique du foncier des exploitations agricoles. L'échec de la Nouvelle politique agricole est, en partie, imputé à l'absence de réforme de la loi sur le domaine national, qui n'attribue qu'un droit d'usufruit à l'exploitant.

Ce diagnostic est, largement, inspiré de celui de la Banque mondiale, dont l'expertise influence considérablement les positions des autres bailleurs sur cette question. La Banque mondiale promeut, en effet, depuis de nombreuses années, une politique de marchandisation du foncier afin de dynamiser les transactions et d'encourager les investissements. L'institution financière internationale part du constat que les marchés fonciers imparfaits ne profitent pas assez aux pauvres, étant donné qu'ils encouragent des intérêts spéculatifs, déconnectés de la valeur productive des terres. Cette vision repose sur le postulat que l'avènement d'un véritable marché foncier augmente les actifs des détenteurs de titres, facilite l'accès au crédit par l'hypothèque, et limite les coûts de transaction. Elle encourage également la fiscalisation des transactions sur la terre de manière à renforcer les pouvoirs locaux d'attribution en les dotant d'un pouvoir de prélèvement. Elle assimile cependant un peu trop rapidement gestion de la terre en milieu rural et en milieu périurbain. Les opportunités d'investissement et les modes de gestion des terres sont effectivement encore très différents dans les deux contextes.

Si en milieu urbain une marchandisation du foncier peut devenir rapidement effective et produire des effets immédiats en termes de dynamisme économique, elle n'aura sans doute pas les mêmes effets en milieu rural du fait de la superposition de différents régimes de gestion foncière. Ainsi que nous l'avons montré précédemment les paysans n'ont jamais vraiment renoncé à leur pouvoir d'allocation coutumier bien qu'ils aient été contraints de négocier l'intrusion du pouvoir de l'État et des collectivités territoriales dans la gestion foncière. Cette situation a entraîné une sorte de statut quo et un pluralisme juridique dans l'allocation des terres qui suscite un déficit de sécurisation foncière (Lavigne 1998), même si

les ambiguïtés recensées plus haut ne sont pas toujours la cause de la faible productivité et du manque d'investissements.

L'expertise de la Banque mondiale met, par ailleurs, l'accent sur le problème de la multiplicité des droits, mais la privatisation peut-elle résoudre ce problème complexe ? Dans le document cadre de l'institution financière internationale relatif aux enjeux fonciers, la décentralisation de l'allocation des terres et les questions de légitimité des instances de gestion ne sont introduites que comme des solutions ad hoc, alors que la privatisation est non seulement l'instrument privilégié, mais l'objectif ultime. La privatisation de la terre est censée évincer les pouvoirs de régulation foncière non marchands de manière mécanique, alors que ces pouvoirs reposent sur des légitimités reconnues par les producteurs et même par l'État qui les instrumentalise au besoin. La gestion « néo-traditionnelle » du patrimoine foncier des communautés, susceptible de se reproduire dans un milieu totalement aménagé par l'État, peut faire obstacle à la marchandisation de la terre, étant donné que les populations locales sont généralement réticentes aux investissements des communautés allochtones sur leur territoire – surtout lorsqu'elles ne possèdent pas de contrôle effectif sur ces dernières. On peut donc douter de l'impact d'une privatisation, tant qu'une réforme foncière ne s'attaquera pas, en priorité, aux enjeux de la coordination entre les différentes institutions dotées de pouvoir d'allocation des terres.

Par ailleurs, poser les enjeux fonciers en termes de marchandisation ne tient pas suffisamment compte de l'ensemble des facteurs de sécurisation foncière qui débordent considérablement le cadre des garanties juridiques de propriété. Quid des systèmes assuranciers, des systèmes de crédit adaptés, des moyens de mise en valeur durable ? Ces enjeux sont d'ailleurs incorporés dans les récents documents cadres de la Banque mondiale sur les questions foncières (Banque mondiale 2003), mais ils ne sont présentés que comme des moyens complémentaires pour sécuriser les exploitations agricoles. L'incorporation de ces facteurs de sécurisation répond aux différentes évaluations des expériences de privatisation du foncier dans les systèmes agraires africains, qui ont souligné les effets pervers de ce type de réforme tendant à insécuriser les petits producteurs. Cependant, ces facteurs ne sont que faiblement considérés dans les réformes actuelles.

En outre, les recherches sur le foncier soulignent la difficulté de corréler privatisation des terres et stratégies d'intensification (Lavigne Delville 1998) : d'une part, les réformes marchandes ne débouchent pas nécessairement sur une plus grande intensification des exploitations agricoles (Cheneau-Loquay 1998), d'autre part, des mécanismes d'intensification peuvent être manifestes en dehors d'une sécurisation par le titre foncier (Belières *et al.* 2002). Une prédilection pour une politique de libé-

ralisation du marché foncier s'est pourtant imposée dans la communauté des bailleurs de fonds qui a suscité les récents projets de réformes foncières au Sénégal. Ces derniers prêtent toutes les vertus à la privatisation des terres, qui a structuré les premières moutures du projet de loi d'orientation agricole.

La Loi d'Orientation agricole et sylvo-pastorale (LOA)

Face à la crise chronique de l'agriculture sénégalaise, le nouveau pouvoir a tenté de promouvoir une loi d'orientation agricole et sylvo-pastorale, ce qui constitue une première en la matière et montre le volontarisme prononcé du président de la république dans ce secteur. La préparation de la loi a été réalisée par les techniciens de l'agriculture de l'administration sénégalaise sous l'égide de la présidence. Elle touche beaucoup de domaines stratégiques pour le développement agricole, dans le double objectif d'améliorer la compétitivité et de sécuriser la production. Elle se résume à des soutiens aux institutions locales de développement rural, des appuis aux filières, des mécanismes assuranciers encadrant la production et une réforme foncière. Des incitations pour promouvoir des pratiques durables sont également prévues dans le cadre de ce texte. On peut ainsi noter des points de rupture avec la NPA qui tendait à limiter les interventions de l'État à des actions sur les prix.

La question foncière y figure dans un chapitre court qui a toutefois suscité des débats dans la mesure où elle préoccupe autant les bailleurs que les agriculteurs. Dans ses premières ébauches, la loi d'orientation agricole a été conçue au début de l'année 2003, c'est-à-dire peu de temps après l'alternance politique, survenue en 2000. Le pouvoir a conçu cette loi dans l'objectif de promouvoir une agriculture plus capitalisée et d'élargir davantage l'assiette fiscale de l'État. Elle tente en effet de donner des gages à l'agrobusiness en essayant de stimuler les cessions de terre, tout en fiscalisant davantage l'accès à la terre et les transactions foncières.

Dans sa première version, le projet de loi n'avancait pas le mot privatisation, mais se donnait pour objectif d'améliorer la cessibilité de la terre dans l'optique de favoriser les investissements en milieu rural. Elle tentait ainsi de répondre aux coûts élevés de l'accès à la terre dans les zones d'agriculture périurbaine où la spéculation et le coût des formalités administratives de cession de parcelles rendent les transactions onéreuses. Si la loi souligne les objectifs, elle n'est pas explicite sur les moyens d'améliorer l'accès, ni sur les moyens de sécuriser les droits fonciers. Il s'agit plus d'énumérer des objectifs que de définir les stratégies susceptibles de les atteindre.

On peut toutefois se demander quel sera l'impact d'une progression de la privatisation des terres dans des contextes aussi variés que ceux qui caractérisent les agricultures périurbaine et rurale. Si cette réforme est susceptible de représenter une avancée dans les premiers contextes, quels en seront les effets dans les seconds, lesquels se caractérisent par un grand nombre de petites exploitations familiales touchées par un sous-équipement et une pénurie de main-d'œuvre ? La privatisation des terres peut-elle avoir un impact en termes de sécurisation pour les producteurs confrontés, de manière chronique, à ces difficultés ? Dans un tel environnement, il est probable qu'une privatisation de la terre contribue à accroître l'insécurité des petites exploitations familiales, plutôt qu'à résoudre les contraintes à l'intensification.

Cette réforme n'est-elle pas destinée en priorité à sécuriser les investissements d'une agro-industrie à forte intensité capitaliste ? Les efforts effectués par le président de la république pour drainer les investissements directs étrangers justifient une telle inquiétude. La distinction, opérée dans le texte, entre une agriculture commerciale et une agriculture familiale pourrait le laisser penser, alors que la sécurisation des petits producteurs nécessite une approche plus globale, basée sur une augmentation de l'investissement, qui est un préalable pour rendre les exploitations plus performantes.

En outre, la création d'une agence foncière laisse redouter que l'État ne rogne les prérogatives des collectivités locales sur l'allocation du foncier pour attribuer des terres en quantité importante à des entreprises d'agrobusiness. Ce parti pris pour des exploitations à haute intensité capitaliste est pourtant infondé au regard des performances de ce type d'entreprises en Afrique, dont les résultats économiques restent assez faibles en termes de productivité du capital. Qui plus est, en dehors d'incitations financières, le texte ne favorise guère la reconduction des bonnes pratiques environnementales des petites exploitations rurales qui utilisent aujourd'hui très peu d'intrants chimiques et qui ne peuvent étendre leur production du fait d'un accès difficile au foncier. La durabilité environnementale et sociale de l'agriculture sénégalaise sera-t-elle garantie par un tel texte ?

Réforme foncière et sécurité des producteurs

Pourtant, il demeure urgent de répondre aux problèmes d'accès et de sécurité relatifs à l'exploitation de la terre. Aujourd'hui, dans un contexte de poussée démographique et de crise des systèmes agro-écologiques, les règles d'attribution limitent l'implication des femmes dans l'activité agricole. Or, la garantie de leurs droits fonciers ne se justifie pas seulement

en raison d'un principe d'équité mais également par un souci d'efficacité, étant donné la rareté de main-d'œuvre qui caractérise le monde rural. Bien qu'elles soient actives dans le domaine de la production, elles ont toujours du mal à pérenniser leur droit d'exploitation du sol.

En outre, la priorité accordée aux autochtones par rapport aux allochtones rend difficile l'installation des agriculteurs semi-capitalistes. Il convient de signaler que la primauté des autochtones sur les allochtones, si elle constitue un gage de pérennisation des régimes fonciers néo-coutumiers, génère des inégalités importantes dans les droits d'usufruit – on le constate au niveau des faibles droits d'accès des anciens captifs ou des derniers occupants. L'appartenance aux familles, clans ou lignages fondateurs reste le critère déterminant de l'accès à la terre, pour peu qu'ils aient su s'immiscer dans les réseaux de patronage de l'État. Ces familles, considérées comme les propriétaires des terres, en assurent la gestion et l'affectation.

Les inégalités dans l'accès aux terres s'expliquent par le fonctionnement même du système qui définit une hiérarchie dans l'accès en privilégiant les familles fondatrices, puis les familles non fondatrices mais anciennement installées et en dotant en dernier les nouveaux arrivants. Souvent, parmi les familles non fondatrices, on compte les groupes marginalisés des décisions politiques – parmi lesquels les anciens captifs et les populations castées – qui n'accèdent aux bonnes terres qu'en quantité limitée. Ces discriminations dans l'accès aux meilleures terres montrent bien que l'hypothèse d'une supériorité en termes d'équité du droit coutumier par rapport aux autres droits ne résiste pas à l'analyse. Malgré une relative efficacité dans la régulation des conflits, le droit coutumier est d'ailleurs très affaibli par l'influence de l'État moderne sur les règles locales d'accès aux ressources.

Le fait que le critère majeur d'attribution des terres demeure l'appartenance aux cercles concentriques du pouvoir ne signifie pas l'inexistence d'un marché de cession des droits fonciers (Dia *et al.* 2004). La multiplication des agriculteurs semi capitalistes migrants en témoigne. Cependant, même si pour les nouveaux arrivants, leurs capacités de production peut être un critère d'allocation, le droit coutumier ne pérennise que rarement l'exploitation des non originaires du terroir. Ainsi, les collectivités rurales peuvent louer des terres à des allochtones auxquels elles interdisent les cultures pérennes, afin d'éviter des difficultés de récupération des terres. Dans les zones caractérisées par une raréfaction des terres, l'essor des agriculteurs semi capitalistes dynamise les transactions et déclenche même parfois le développement d'un marché de titres fonciers. Néanmoins, les conditions de marchandisation « imparfaite » de la terre traduisent un enchâssement des relations monétaires ou marchandes dans les logiques sociales (Chauveau *et al.* 2006).

Ainsi, au plan théorique, les conflits persistants entre paysans autochtones et agriculteurs semi capitalistes alimentent des interprétations différentes et controversées (Ndiaye 2004). Pour les uns, la difficulté d'accéder aux droits d'usage et l'inaliénabilité de la terre constituent des freins au développement des agricultures. Ils considèrent que les modes de gestion et d'allocation des terres et l'absence d'*abusus* inhibent les investissements, en rendant l'environnement peu attrayant et peu sûr du point de vue de la rentabilité économique et financière. En revanche, pour les défenseurs des agricultures paysannes et des petits producteurs, l'individualisation de la propriété foncière conduit à des inégalités encore plus importantes et des exclusions génératrices d'une paupérisation des sociétés paysannes. Par conséquent, ils affirment que la privatisation n'est pas compatible avec le développement d'une agriculture dont l'objectif est d'assurer la souveraineté alimentaire.

Dans la réalité, les faits sont souvent moins tranchés. Bien que plus de quatre-vingt-dix pour cent des droits fonciers en milieu rural découlent des régimes « néo-coutumiers », il existe de plus en plus d'agriculteurs semi-capitalistes en zone urbaine et péri urbaine. Au Sénégal, les agriculteurs semi-capitalistes se trouvent en zone périurbaine, dans les *niayes*, et autour des aménagements de la vallée du fleuve Sénégal. La question de fond est plutôt de savoir comment faire coexister différents systèmes fonciers. On est bien confronté à une question politique qui relève notamment de l'aménagement du territoire. Or, les problèmes d'intégration entre les territoires ruraux et urbains ont été peu considérés par les politiques publiques au point de favoriser l'expansion des villes sans pérenniser les exploitations paysannes. Les paysans réclament des titres fonciers, afin de faire reconnaître légalement leur droit d'exploitation du sol. Ils veulent garantir leur droit face à l'omnipotence de l'État et à la progression des investisseurs urbains, et sont convaincus que la croissance de leur exploitation passe par une sécurisation foncière. La sécurisation foncière peut être comprise diversement. Pour les paysans, la sécurisation foncière doit se traduire par le passage de la terre comme bien coutumier à un bien susceptible d'être transmis à leurs descendants. Or, en l'état actuel, si les terres se transmettent par héritage les paysans n'ont pas la garantie que leurs descendants pourront les exploiter. En outre, le morcellement des exploitations issu de l'allocation actuelle des terres entrave le développement des exploitations familiales.

Les inégalités générées par les régimes fonciers actuels, les faibles performances des agricultures et la concurrence internationale qui impose une intensification des agricultures orientée vers l'essor de systèmes agraires productivistes ont poussé l'État postcolonial à définir et à mettre en application des réformes foncières dans le cadre des nouvelles politiques agricoles. Durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le

Sénégal entreprend des réformes foncières qui cherchent à remettre en cause les prérogatives coutumières des lignages et des familles sur l'octroi des terres. Or l'immatriculation foncière formelle reste marginale au Sénégal, ne couvrant que moins de dix pour cent des terres⁵. Cette faiblesse de l'enregistrement des terres n'est pas seulement le résultat de la déliquescence des administrations centrales et surtout locales, elle est directement liée à l'inaptitude des dispositifs conçus par les experts et les administrations à influencer les régimes fonciers. La faible immatriculation foncière, malgré les lourds financements qui lui ont été consacrés, s'explique, essentiellement, par le fait que les déterminants de la gestion et de l'attribution des terres sont aussi d'ordre socioculturel et politique et non simplement d'ordre économique et financier. La terre est encore largement considérée comme un moyen de production sans valeur monétaire, y compris dans les zones les plus intégrées au marché. Cela démontre que les stratégies des sociétés paysannes sont cohérentes et relativement organisées par rapport à des interventions inadaptées.

De ce qui précède, on peut retenir qu'il est préférable d'opter pour des dispositifs d'intervention sur le foncier qui privilégient les continuités entre le droit positif et le droit coutumier. Par exemple, dans le cas des droits délégués, assez courants, on constate des formes de contrats complexes qui sont loin de se résumer aux statuts de fermage ou de métayage. Même si de tels contrats sont identifiables, ils coexistent avec d'autres formes de délégation qui sont bien souvent le produit de relations de patronage et ne sont pas toujours à la défaveur de l'exploitant (Leroy 1998). Il est illusoire de penser que les institutions de l'État ont le pouvoir, par la simple privatisation du foncier ou par une action volontariste fondée exclusivement sur la loi⁶, d'évincer de tels rapports contractuels qui s'inscrivent dans la durée et sont ancrées aux relations sociales.

5. Selon Gastaldi (1999), l'immatriculation formelle des régimes fonciers concerne 1 à 2 % des terres alors que la Banque mondiale élargit cette fourchette en la situant entre 2 et 10 %. Quelle que soit la part des immatriculations formelles attribuée par les uns ou par les autres, elle reste marginale en Afrique de l'Ouest et consacre une préférence pour des régimes fonciers coutumiers.

6. L'exemple du plan foncier rural en Côte d'Ivoire fournit un bon exemple des impasses des réformes foncières par le haut dans un contexte où les droits délégués étaient très répandus. Le plan foncier rural avait pour principal objectif d'enregistrer aussi bien des droits positifs que des droits coutumiers et, partant, de les intégrer dans une législation cohérente. La finalité de la réforme était de faire évoluer les droits existants vers une individualisation, voire une propriété privée (Chauveau *et al.* 1998). Dès la mise en œuvre du plan foncier rural au début des années quatre-vingt-dix, la question foncière a gagné en acuité. Les différents acteurs locaux ont alors cherché à anticiper les réformes. Ces réactions aux mesures institutionnelles ont, en fait, très rapidement posé la question de l'insécurité foncière, avant même que le plan foncier rural n'entre en vigueur sur l'ensemble du territoire. L'incertitude sur les droits fonciers, qu'ils s'agissent des droits d'usages ou des droits de propriété, s'est depuis lors accrue et se trouve exacerbé par les enjeux de pouvoir aux niveaux local et national.

Pour influencer les contrats sur le foncier il s'agirait plutôt de définir des dispositifs aux configurations différentes selon les situations, susceptibles, d'une part, de prendre en charge aussi bien le droit coutumier que le droit positif étant donné leur imbrication dans les régimes fonciers contemporains, et, d'autre part, d'agir sur les rapports de force. La progression des normes d'équité dans la gestion du foncier ne saurait se résoudre par le seul instrument normatif et nécessite la mise en place de procédures et d'espaces de négociation (Chauveau et Lavigne Delville 2002). C'est par une approche délibérative – impliquant l'État, les collectivités locales, et les autorités (néo)coutumières –, plus que par le recours à un droit promouvant la gestion privative qu'une allocation juste de la terre sera possible. Cette solution répond, avant tout, à un souci d'efficacité dans la mesure où elle seule est susceptible de s'attaquer à l'une des principales contraintes productives de l'agriculture paysanne, le morcellement des exploitations.

Conclusion

Aujourd'hui, au Sénégal comme ailleurs en Afrique de l'Ouest, les réformes foncières sont inspirées par une logique qui consiste à encourager les exploitations à haute intensité capitaliste, alors que l'investissement direct étranger se fait toujours attendre dans le secteur agricole. Cependant, non seulement l'efficacité des grandes exploitations reste encore suspecte en Afrique, mais en plus cette solution ne vise que l'efficacité économique au mépris du respect des objectifs de justice sociale. Pourtant, l'option qui consiste à davantage sécuriser les paysans touchés par la crise de l'agriculture et l'important morcellement des exploitations est celle qui semble la mieux correspondre aux priorités des ruraux sénégalais.

Un tel choix politique est crucial pour deux raisons. D'une part, les petites exploitations à forte intensité de main-d'œuvre, qui sont encore aujourd'hui la grande majorité, peuvent être rapidement performantes. En outre, contrairement à une agriculture productiviste hautement capitalisée qui nécessite du temps pour se développer, les exploitations paysannes ont une productivité à l'hectare plus importante que les grandes exploitations capitalistes, étant donné que les économies d'échelle en agriculture sont assez faibles⁶. D'autre

6. En ce qui concerne des perspectives historiques des agricultures et des considérations d'échelle de production, on peut se référer à Mazoyer & Roudart (1997). On lira avec intérêt l'éditorial de M. Mazoyer au numéro d'*Alternatives Sud* (2002) consacré à *Question agraire et mondialisation*.

part, la question de l'équité de la réforme foncière doit être posée comme un préalable étant donné les engagements des institutions de Bretton Woods et du gouvernement du Sénégal en termes de réduction de la pauvreté, notamment en milieu rural. Les engagements de ce dernier, consignés dans le cadre du document stratégique de réduction de la pauvreté, sont explicites dans leur objectif de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Compte tenu du fait que plus de quatre-vingt-dix pour cent des producteurs agricoles sont des paysans ou des petits producteurs et que plus des deux tiers des pauvres se trouvent en milieu rural, le renforcement des capacités de production des petits producteurs n'est-il pas le plus sûr moyen de lutter contre la pauvreté? La relance du secteur agricole passe donc par la recherche d'un nouveau contrat social autour des enjeux fonciers, lequel constitue une des revendications majeures des ruraux sénégalais. Une politique foncière n'est pas seulement un instrument au service des politiques économiques ; elle est aussi au cœur du contrat social qui lie gouvernants et gouvernés, élites et populations (Lavigne Delville & Merlet 2004 : 102). L'instauration d'un cadre de concertation entre les producteurs et le gouvernement devient alors une condition nécessaire, dans la mesure où la propriété privée n'est pas considérée, par les paysans, comme un moyen de sécuriser leur production. La recherche d'un nouveau cadre doit veiller à ne pas exclure les femmes qui connaissent d'importantes discriminations dans l'accès aux ressources foncières alors qu'elles représentent une grande part de la main-d'œuvre.

Enfin, la sécurisation des droits fonciers passe par un accès accru aux autres moyens de production. L'efficacité économique doit être distinguée du statut juridique de la terre, étant donné la difficulté d'établir une corrélation systématique entre les deux domaines (Lavigne 1998). Favoriser l'accumulation du capital des exploitations existantes est un moyen permettant de rentabiliser l'usage des terres dans les processus de production, ce qui les amènera nécessairement à alimenter les marchés capitalistes. La sécurisation des exploitations paysannes est un préalable à leur accumulation susceptible de générer un bien-être pour les populations rurales aujourd'hui frappées par la crise agricole.

Bibliographie

BANQUE MONDIALE, 2003, *Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, Résumé analytique*, Wasington, multig., 35 p.

- BÉLIÈRES J-F., BOSCH P-M. et LOSCH B., 2002, *Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'ouest dans un contexte libéralisé ?*, IIED, dossier n° 113, octobre.
- BLUNDO G., 1997, « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier », in TERSIGUEL P. & BECKER C. (ed.), *Développement durable au Sahel*, Paris, Karthala & Sociétés, Espaces, Temps, pp. 103-122.
- CASWELL, N., 1984, « Autopsie de l'ONCAD », *Politique africaine*, 14, pp. 39-73.
- CHAUVEAU J.-P. et al., 1998, « Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 553-582.
— 2001, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in Winter G. (ed.), *Inégalités et politique publique en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, IRD-Karthala.
- CHAUVEAU Jean-Pierre et LAVIGNE DELVILLE Ph., 2002, « quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique rurale francophone ? », in LEVY M. (ed.), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, Paris, IRD/Karthala, pp. 211-239.
- CHENEAU-LOQUAY A., 1998, « Le poids des grands domaines en Guinée-Bissau », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 668-683.
- CNCR, 2004, *Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Déclaration finale*, Dakar, 12-15 janvier 2004, multig., 2 p.
— 2004, *Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport introductif. Réflexion des organisations paysannes sur la réforme foncière*, Dakar, 12-15 janvier 2004, multig., 18 p.
- CRUISE O'BRIEN, D., 1984, « Des bienfaits de l'inégalité », *Politique Africaine*, 14, pp. 34-38.
- DAHOU T., 2004, *Entre parenté et politique. Développement et clientélisme dans le delta du Sénégal*, Paris, Karthala.
- DIA, I., 2000, « Pour un développement agricole et rural durable », in DIENG A.A. (ed.), *Le Sénégal à la veille du troisième millénaire*, Forum du Tiers Monde & L'Harmattan, pp. 110-203.
- DIA I. et al., 2004, *Nouvelle question agraire et alternatives paysannes au Sénégal*, Forum du Tiers Monde, Grand Atelier FTM 2004.
- DIOP M.C. et DIOUF M., 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala.
- DIOUF, M., 1992, « Le clientélisme, la technocratie et après ? », in M.C. Diop (ed.), *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar CODESRIA.
- GASTALDI J., 1999, « Le plan foncier rural en Afrique de l'Ouest », *Etudes foncières*, n° 83.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Reconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Coopération française et Karthala.

- 1998, « Sécurité foncière et intensification », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 264-292.
- LAVIGNE DELVILLE P. & MERLET M. 2004, « Un contrat social pour les politiques foncières », *Pour*, n° 184, pp. 96-103.
- LERRICOLAIS A. et SECK S., 2002, « Patrimoines et territoires dans la région du fleuve Sénégal », in Cormier Salem M.C. et al. (ed.), *Patrimonialiser la nature tropicale*, IRD Editions, pp.283-300.
- LEROY E., 1985, « La loi sur le domaine national a vingt ans : joyeux anniversaire? », in *Mondes en développement* 52, pp. 667-685.
- 1998, « Faire-valoir indirects et droits délégués : premier état des lieux », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 87-100.
- LEROY E., LEBRIS E., MATHIEU P., 1991 (eds), *L'appropriation de la terre en Afrique*, Paris, Karthala.
- MAMDANI M., 2004, *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Paris : Karthala.
- MATHIEU P., 1991, « Irrigation, transformation économique et enjeux fonciers », in CROUSSE B., MATHIEU P. et SECK S. (eds), *La vallée du fleuve Sénégal*, Paris, Karthala Sefhis.
- MAZOYER M., 2002, « Mondialisation libérale et pauvreté paysanne. Quelle alternative ? », *Alternatives Sud IX*, Question agraire et mondialisation, n° 4, pp. 5-26.
- MAZOYER M. & ROUDART L. (1997), *Histoire des agricultures du monde, du Néolithique à la crise contemporaine*, Seuil.
- MBODJ M., 1992, « La crise trentenaire de l'économie arachidière », in M.C. DIOP (ed.) *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, CODESRIA, pp. 95-136.
- NDIAYE A. 2004, *Quelles interrogations structurantes pour la nouvelle question agraire et les avenir des agricultures paysannes en Afrique de l'Ouest ?* Forum du Tiers Monde, Grand Atelier FTM.
- POLANYI K., 1983, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 2003, *Projet de Loi d'orientation agricole et rurale*, Sénégal.
- SCOTT J., 1999, *Seeing like state, How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale university press.
- SECK T. A., 1997, *La banque mondiale et l'Afrique de l'Ouest, le cas du Sénégal*, Paris, Publisud.
- SEZNEC A., 1998, « Statut foncier de l'espace irrigable dans le delta du fleuve Sénégal », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), pp. 602-608.
- SCHUMACHER E.J, 1974, *Politics, bureaucracy and rural development in Senegal*, Berkeley, University of California Press.
- SOW SIDIBÉ A., 1997, « Domaine National, la Loi et le Projet de réforme », *La revue du Conseil économique et social du Sénégal*, n° 2 février-avril, pp. 55-65.

TRAORÉ S., 1997, « Les législations et les pratiques locales en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal », in TERSIGUEL P. & BECKER C. (ed.), pp. 89-102.

Une économie politique du secteur agro-alimentaire à la lumière des choix de politique commerciale

Benoît FAIVRE-DUPAIGRE

L'évaluation de la politique agricole du Sénégal suppose que l'on prenne en considération non seulement le secteur de la production primaire, mais aussi que l'on s'intéresse à l'économie politique de l'ensemble du secteur agro-alimentaire. Il s'agit d'étudier les intérêts des agents dans le cadre des arbitrages entre la production nationale et les importations. Les opportunités offertes par le cadre politique déterminent les relations qu'entretiennent les différents acteurs économiques entre eux et avec l'extérieur – en l'occurrence le marché mondial. Inversement, la défense de positions acquises et les jeux d'alliance conduisent à une inflexion des politiques économiques et donc du cadre politique.

Ainsi, c'est à travers le prisme de la politique commerciale, liée à l'insertion du Sénégal dans le marché mondial des produits agricoles, que l'on cherchera à analyser l'état des forces en présence, les rapports qui peuvent se nouer entre les différents acteurs des filières, et leur capacité d'influence sur les décideurs. Lors des négociations internationales, qu'il s'agisse des accords de partenariat économique (accords de Cotonou) ou des négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce sont davantage les considérations d'économie politique, que la rationalité économique pure, qui déterminent les choix des négociateurs sénégalais en faveur des activités nationales. Cette hypothèse se fonde sur l'analyse de l'évolution récente des politiques commerciales du Sénégal et de ses échanges internationaux. Il est opportun de mettre en évidence les arbitrages, choix et renoncements politiques du gouvernement afin de révéler les rapports de pouvoir au sein de la société sénégalaise et entre le gouvernement et ses partenaires de négociation.

Dans une première partie, on analysera la mise en place d'instruments de différenciation des politiques commerciales appliquées aux filières, dans un souci de concilier maintien d'un niveau suffisant de recettes fiscales et préservation des industries agro-alimentaires nationales, depuis l'ajustement structurel jusqu'à l'adhésion à l'OMC en 1995. Dans la deuxième partie nous montrerons qu'avec la généralisation de la tarification des importations et la mise en œuvre du Tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA, les marges de manœuvre du gouvernement se sont restreintes lors de la période suivante. Les volumes d'importation ont augmenté et seules des interventions directes sur les importateurs ou des mesures réglementaires ont pu être mises en œuvre pour sauvegarder des filières locales menacées. Nous verrons dans une troisième partie comment, dans la perspective des négociations du cycle de Doha pour une réduction des subventions agricoles des pays exportateurs, se posent les termes du débat entre les différents acteurs des filières et quels arbitrages ont résulté des discussions menées à l'OMC sur les mesures dérogatoires pour la fixation de valeurs minimales à l'importation.

On montrera ainsi, de manière chronologique, que les limites posées à la souveraineté nationale dans le domaine commercial, dans le cadre de la libéralisation croissante, ont eu pour contrepartie un retrait du capital agro-industriel sénégalais et une montée en puissance des importateurs nationaux.

La libéralisation du commerce extérieur des produits agricoles : la période 1985-1995

Avant d'adhérer formellement à l'OMC, en 1995, le Sénégal s'est progressivement conformé aux disciplines de l'Organisation mondiale du commerce, en libéralisant le commerce et en adoptant une politique aux frontières fondée sur les prix. En se conformant aux principes du Plan d'ajustement structurel à moyen et long terms, les autorités sénégalaises ont progressivement supprimé, entre 1986 et 1988, les autorisations préalables à l'importation et les restrictions quantitatives.

Les premiers produits concernés par l'abandon des restrictions aux importations ont été les appareils ménagers et les intrants pour l'industrie textile, mais la volaille et les œufs, entre autres, ont rapidement suivi. Le lait et la poudre de lait ont fait partie de la vague suivante de levée des restrictions.

Jusqu'à la mise en place du TEC de l'UEMOA, en janvier 2000, les produits sont, dans le régime commun, soumis à un droit de douane de

15 pour cent¹, auquel s'ajoute un droit fiscal d'entrée de taux ordinaire de 20 % – ce dernier est diminué pour les produits considérés comme stratégiques et augmenté pour les produits concurrents de la production nationale (30 %) ou les produits de luxe (50 %). Au début de 1990, on considérait que la pression fiscale sur les importations était en moyenne de 35,7 %². La Banque mondiale estime qu'avec la libéralisation, et en moins de trois ans, la protection douanière a été divisée par deux.

Une palette d'instruments au service de la différenciation de traitement des importations

Mais à partir de 1988, le processus a été ralenti, et les prélèvements ont été augmentés – à l'image de l'introduction du timbre fiscal de 3 % –, principalement en raison des conséquences budgétaires du désarmement douanier, mais aussi de la prise en considération des groupes économiques fragilisés par la concurrence des importations. Le gouvernement privilégie alors un instrument qui fait entorse au principe de taxation des importations sur la valeur déclarée en douane³. Les valeurs mercuriales⁴ deviennent la base de calcul des droits de douane et constituent le système de différenciation des politiques commerciales appliquées à chaque produit.

La fiscalité intérieure peut également jouer un rôle discriminant vis-à-vis des importations : la TVA – en principe de 20 % – n'est pas de rigueur, et les droits d'accise⁵ ne s'imposent qu'à quelques produits comme les corps gras. Sachant que le commerce informel domine le marché des productions locales, l'application de la TVA constitue une forme d'imposition sélective au détriment des importations qui ne peuvent y échapper.

Un autre moyen de maîtrise de l'évolution des filières est le contrôle direct, par l'État, des entreprises. Une société agro-alimentaire comme la SONACOS, et la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP) restent dans le giron de l'État. La CPSP a le monopole de

1. Ce chiffre s'élève à 45% pour les pays ne bénéficiant pas de la clause de la nation la plus favorisée.

2. Les règles internes à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) alors en vigueur étaient un peu différentes.

3. C'est ce qu'on appelle la tarification.

4. Les valeurs mercuriales sont des prix fixes par le gouvernement qui servent de référence pour la taxation des importations : ce sont des prix considérés comme justes et auxquels on applique le taux de droits de douane défini pour le produit, indépendamment de sa valeur déclarée en douane par l'importateur.

5. Les droits d'accise sont des taxes à la consommation de produits particuliers.

l'importation de brisure de riz, ce qui lui permet de dégager des subsides pour la production nationale.

Le dilemme de la période : recettes fiscales ou intrants importés à bas prix

Le bilan de la politique commerciale, effectué par les autorités sénégalaises et le GATT en 1992, donne quelques indications sur les priorités gouvernementales, en termes de protection douanière.

On ne peut pas parler d'une règle générale de progressivité des droits⁶. D'une catégorie de produits agricoles à l'autre, les droits de douane sont plus ou moins élevés indépendamment du degré d'ouvroison⁷. Il apparaît que sur certains produits, les droits sont progressifs. C'est le cas de la viande et des produits animaux (non laitiers) comme les œufs. Pour ces denrées, la pression fiscale est plus forte pour les produits de consommation qui concurrencent la production locale. La logique de protection des activités nationales est respectée. Par exemple, les animaux vivants ne sont taxés qu'à 20 % alors que les produits carnés finaux subissent une taxe de 56 %. Mais à l'inverse, les matières premières de produits lactés (poudre de lait en sac, lait entier) étaient taxés à 49 %, alors que les produits finis (yaourts, fromages, beurre) ne l'étaient qu'à 31 %.

Derrière cette apparente incohérence, on peut retrouver une logique qui, selon les produits, privilégie tantôt les recettes fiscales, tantôt l'approvisionnement des entreprises nationales en matières premières ou en intrants. Ces deux critères majeurs dictent la politique commerciale au cours de la période.

Finalement, on peut établir une classification dans laquelle on distingue les produits pour lesquels la recherche du rendement de l'impôt primerait sur la progressivité des droits et donc la logique concurrentielle. Il s'agit de secteurs pour lesquels le niveau de tarification des matières premières reste assez élevé comparativement aux produits finis : les industries nationales de ces branches se trouvent alors soumises à une plus forte contrainte de rentabilité puisqu'elles doivent compenser le renchérissement de leurs intrants.

En 1992, la situation des différentes filières est la suivante :

6. Ce principe repose sur le fait que les droits de douane augmentent avec le degré de transformation des produits importés.

7. Le degré d'ouvroison est défini en rapport de la valeur ajoutée au coût de la matière première contenue dans un produit : plus le produit est transformé plus le degré d'ouvroison est important.

**Tableau 1. Droits d'importation selon le degré d'ouvraison
(1992 et 1993) en %**

	moyenne	Ecart type
Céréales – matières premières	22,7	6,8
Farines de céréales	48,2	4,7
Produits de la boulangerie	49,4	0
Denrées alimentaires – matières premières	47,8	7,5
Denrées alimentaires – demi produits	37,1	20,1
Denrées alimentaires – produits finis	45,9	15,3
Animaux vivants – matières premières	20,1	12,2
Viandes – produits finis	49,4	0
Conserves et produits carnés	60,7	10,2
Graines oléagineuses – matières premières	42,0	11,6
Huiles (dont huiles brutes) – produits finis	35,5	20,0
Lait et produits laitiers – matières premières	49,3	0
Lait et produits laitiers – produits finis	31,2	18,2
Œufs	54,5	8,9
Autres produits animaux – matières premières	39,9	14,5
Sucres	26,3	23
Sucreries – produits finis	54,5	8,9

Source : Gouvernement sénégalais-GATT.

Le cas des céréales est particulier puisqu'elles jouissent d'un niveau de tarification assez faible, motivé par le souci de maintenir le pouvoir d'achat en pain et en riz, ce qui suppose que les prix soient maintenus bas. De surcroît, un contrôle est exercé sur les volumes grâce aux autorisations préalables d'importation (farines, blé) et au maintien du monopole d'importation de brisure par l'État (avant 1986 puis après 1988).

La politique commerciale sur les produits laitiers et oléagineux répond apparemment à une autre logique : leur tarification est plus forte pour leurs matières premières que pour les produits finis. Or on sait que pour ces produits, les importations de matières premières (poudre de lait ou huiles brutes) sont indispensables au fonctionnement des industries locales. Ces sous-branches d'activité sont avant tout perçues comme des pourvoyeuses de recettes fiscales et le coût des matières premières n'est pas considéré comme un facteur déterminant de l'activité des entreprises.

En ce qui concerne les huiles, il faut admettre que la concurrence des importations sur les produits finis de la SONACOS était faible : elle détenait le monopole d'achats étrangers sur les huiles.

Pour les produits laitiers l'analyse est différente. Les produits à base de lait sont suffisamment pondéreux et fragiles pour que le coût de trans-

port rehausse le prix de leur importation vis-à-vis des laitages et fromages produits localement, à partir de poudre de lait. Cette protection « structurelle » des entreprises nationales offre donc les conditions d'une tarification élevée de la matière première qui génère des recettes fiscales significatives.

Le cas des valeurs mercuriales

Pendant la période, les valeurs mercuriales ont servi d'instrument de différenciation des filières. Le cas des produits laitiers est, à cet égard, très illustratif. En effet, selon que l'on cherche à protéger le marché intérieur ou non, il convient de moduler cette valeur mercurielle par rapport à la valeur transactionnelle (valeur négociée entre l'importateur et l'exportateur) en la surévaluant ou au contraire en la sous-estimant. Ainsi, la valeur mercurielle de la viande de volaille et des abats de volaille avait été fixée au même niveau que celle de bœuf (800 FCFA/kg)⁸, afin d'avantager la production nationale – le prix des morceaux de volaille sur le marché international est inférieur à celui de la viande bovine. À l'inverse, les lots de lait en poudre de plus de 2,5 kg, destinés à l'industrie laitière, n'avaient pas une valeur mercurielle inférieure à celle des paquets individuels. Il s'agit d'un indice supplémentaire de la volonté politique de ponctionner fiscalement l'activité de transformation de poudre de lait achetée sur le marché international.

De manière générale, les produits bénéficiant d'une valeur mercurielle étaient tous des produits stratégiques pour l'industrie sénégalaise, soit parce qu'il s'agissait d'intrants dans la production nationale, soit parce qu'ils étaient des concurrents potentiels des produits locaux. Les viandes bovine, porcine, ovine, caprine, de volailles, les laits concentrés et en poudre étaient concernés. La valeur mercurielle était donc considérée comme un instrument efficace de régulation des rentrées fiscales, mais aussi de maintien d'un niveau minimum de protection en cas de baisse des prix internationaux.

Les taxes intérieures appliquées aux importations

La taxation, par la TVA et autres droits, est un autre indicateur concordant de la stratégie nationale vis-à-vis des différentes filières. Compte tenu du caractère largement informel de la distribution, on sait que la

8. Valeur mercurielle à l'importation de l'année 1993.

fiscalité indirecte affecte principalement les produits importés qui ne peuvent échapper à la vigilance de l'administration des Finances.

Tableau 2. Droits d'importation moyens selon le degré d'ouvraison (1992 et 1993) en %

	TVA	Taxe d'égalisation	Droit d'accise
Céréales	0%	0%	0%
Produits carnés	12,7%	2,8%	0%
Oléagineux et huiles	13,5%	2,9%	0,1%
Lait et produits laitiers	13,6%	3,0%	1,8%
Autres produits animaux	27,7%	5,6%	0%
Autres produits végétaux	15,2%	3,3%	0%

Source : Gouvernement sénégalais-GATT.

Nous retrouvons ici les tendances observées sur les droits de douane. Les céréales sont exemptes de TVA et le resteront. Les viandes sont relativement moins taxées que le lait et les huiles, si l'on considère la moyenne des taux appliqués pour chaque sous-type de produit. Les huiles raffinées se démarquent des huiles brutes par une taxation spécifique de 93 FCFA par litre.

Enfin, rappelons que, jusqu'à l'adoption de la discipline prônée par le GATT – puis l'OMC –, les autorisations préalables avaient permis de réguler les importations pour les filières stratégiques. C'était le cas du sucre (depuis 1974), de l'huile végétale (1992), des céréales (1961) et des farines (1981), du concentré de tomate (1972). On retrouve dans cette liste les produits qui, jusque dans les années 2000, se trouvaient au cœur de la politique commerciale de protection des entreprises agro-alimentaires sénégalaises.

L'État préserve les intérêts des filières de production locale

Finalement, au cours de la période qui précède l'adhésion à l'OMC, l'État, bien que contraint de libéraliser son commerce, préserve sa marge de manœuvre, en exerçant une pression fiscale différenciée sur les importations. Il cherche à ne pas pénaliser les entreprises nationales, même lorsqu'elles doivent importer leurs intrants. L'État conserve ses capacités de financement de filières de production comme le riz et l'arachide à

travers son contrôle de maillons intermédiaires que sont la SONACOS et la CPSP. Quant à la production locale de volaille, elle est soutenue grâce au maintien d'une valeur mercuriale élevée pour les importations. D'une manière générale, c'est le principe de maîtrise des achats extérieurs qui prédomine, avec la persistance des autorisations préalables d'importations pour les principaux produits de base. Le soutien de la production nationale semble primer sur les stratégies de court terme de réduction des prix en faveur des consommateurs.

Contrairement à une idée souvent admise, cette politique ne se fait pas au détriment de l'efficacité économique des entreprises agro-alimentaires. Les entreprises nationales ne jouissent pas de rentes puisque leurs intrants achetés sur le marché mondial restent souvent taxés et que l'État intervient encore pour limiter leurs prix départ-usine. De fait, l'État veille à encadrer les marges des entreprises pour limiter les dérapages des prix à la consommation.

De l'adhésion à l'OMC à l'adoption du TEC UEMOA : la tarification triomphante

Des barrières douanières abaissées

À la faveur de la dévaluation du FCFA en 1994, le Sénégal a modifié son régime d'importation. Le droit d'importation de base a été abaissé de 15 à 10 %, les produits originaires de la CEDEAO ne devant supporter qu'un droit de 5 %. Les droits supplémentaires, comme le droit fiscal spécial ou majoré, ont été réaménagés avec la suppression de la tranche maximale et une diminution des autres taux. Le nombre de taux de TVA est passé de cinq à deux (taux ordinaire de 20 % et réduit de 10 %). Les autres formes de prélèvement, qui affectaient les importations, ont été allégées (taxe d'égalisation, droits d'accise). Le timbre douanier est désormais assis sur la valeur CAF et non plus sur des valeurs de référence, ce qui correspond à un premier pas vers une généralisation du principe de tarification promu par le GATT, puis par l'OMC.

Sur le plan intérieur, outre les prix de détail de la brisure de riz, du sucre, des huiles alimentaires, de la farine et du pain, déjà inscrits sur la liste des prix contrôlés, ceux du lait en poudre et du lait concentré ont été introduits dans la liste, dans l'objectif de contenir l'inflation « dans des limites raisonnables ». Mais au cours du programme de réforme économique post-dévaluation, le Sénégal a libéralisé les prix de tous les produits agro-alimentaires. C'est sur le mode de la concertation, au sein de la

Commission nationale de la concurrence (CNC)⁹, que s'exercent désormais les incitations et pressions sur les opérateurs, pour le maintien des prix.

À la faveur du Cycle de l'Uruguay round de l'OMC (1986-1994), le Sénégal a consolidé l'ensemble des lignes tarifaires – c'est-à-dire fixé le taux maximum – portant sur les produits agricoles à 30 %. Les autorités sénégalaises se sont réservées le droit de mettre en place d'autres droits et taxes, en inscrivant dans leur engagement vis-à-vis de l'OMC, un taux de 150 %, dans la colonne « Autres droits et taxes ». Par conséquent, elles considèrent être en droit d'appliquer une marge de protection totale sur les produits agricoles allant jusqu'à 180 %.

En 1995, année de l'adhésion du Sénégal à l'OMC, on a modifié en profondeur les règles de gestion des marchés agricoles et agro-alimentaires. Le gouvernement s'est conformé, en partie, à ses engagements préalables à son intégration à l'OMC, mais il a aussi donné des gages supplémentaires de « bonne » gouvernance, en abaissant les tarifs et en supprimant l'administration centrale des prix. Le cas de la filière blé-farine est emblématique à ce titre : le 1^{er} novembre 1995, la filière est libéralisée et les prix ne sont plus contrôlés de façon centrale. En 1998, lorsque le pays réforme son tarif douanier dans la perspective de l'adoption du Tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA, les droits de douanes du blé sont abaissés. Puis, en janvier 2000, lorsque le TEC est établi, ils sont ramenés à 5 %. Ainsi, à la fin de l'année 2000, le prix de la farine a pu être maintenu de 15 % en dessous du prix de 1995.

Mais la hausse des cours du pétrole, les variations du dollar – monnaie dans laquelle sont libellés les cours mondiaux du blé – et les variations inter-annuelles des cours conduisent à des variations de prix supérieures à 20 %. Seule la négociation, menée au sein de la Commission nationale de la consommation, a empêché que ces variations se répercutent sur les prix, les industriels ayant accepté d'abaisser leur taux de marge. En contrepartie, ces derniers ont bénéficié de la protection la plus élevée permise par le TEC vis-à-vis des importations de farine : inscription dans la catégorie 3 (20 % de la valeur CAF) et taxation additionnelle sous forme de taxe conjoncturelle à l'importation (TCI)¹⁰, assise sur une valeur mercuriale. Dans le cadre de ses engagements internationaux, le gouver-

9. La Commission nationale de la concurrence a été créée en 1994 pour veiller à la mise en œuvre de la loi sur la concurrence et les pratiques anticoncurrentielles. Elle est obligatoirement consultée par le Gouvernement sur tout projet visant à « imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente ».

10. La TCI est un mécanisme de l'UEMOA qui permet, aux douanes d'un pays, d'appliquer un droit de douane supplémentaire de 10 %, lorsque le prix d'importation passe sous un plancher. Le prix de déclenchement est ajusté par la Commission de l'UEMOA, tous les six mois, pour tenir compte de l'évolution des prix internationaux et des coûts de production intérieurs.

nement témoigne ainsi d'une capacité d'adaptation en modulant ses pratiques réglementaires selon les filières.

Le TEC : une harmonisation des tarifs par le bas

L'adoption d'une stratégie différenciée est d'autant plus impérieuse que les engagements du Sénégal, auprès de l'OMC, se trouvent en partie contredits par les décisions d'harmonisation du TEC. Les modalités de catégorisation et surtout les niveaux des droits de douane de chacune des quatre catégories du TEC ont été préparés à la Commission de l'UEMOA. Cette dernière se trouve, jusqu'à aujourd'hui, confrontée à un dilemme, avec, d'une part, une volonté d'unification qui vise à éviter l'émergence de revendications nationales ou catégorielles prétendant déroger aux règles du TEC, et, d'autre part, une obligation de maintenir une certaine souplesse dans son application, avec la mise en place du mécanisme de taxe conjoncturelle à l'importation ou celui de prix de référence. Avec le recul, il apparaît toutefois que l'harmonisation s'est faite essentiellement par le bas. De nombreux opérateurs dénoncent la rigidité du système qui détermine la fourchette des droits de douane de 0 à 20 % et rend la mise en œuvre de la TCI trop complexe¹¹. Dans le cas du Sénégal, l'approche de l'UEMOA se traduit par des écarts entre le niveau du TEC et celui des tarifs consolidés théoriquement admissibles au regard de l'OMC : la tarification conforme aux engagements vis-à-vis de cette dernière est, pour tous les produits agricoles, supérieure au tarif mis en place par l'UEMOA (tableau 3).

En définitive, l'UEMOA a réussi, avec la mise en place du TEC, à aller au delà des exigences de l'OMC, en termes d'ouverture des frontières. Les autorités ont cherché des recours dans les dispositifs autorisés. La première voie repose sur les taxations additionnelles qui permettent de s'approcher des droits consolidés, voire de les dépasser. Outre le droit de douane, le prélèvement communautaire de solidarité, le prélèvement communautaire CEDEAO, et la redevance statistique qui constituent le socle commun du TEC, on trouve dans la nomenclature des douanes, le prélèvement COSEC¹², le prélèvement pour le fonds pastoral, une surtaxe, la taxe d'égalisation, puis la taxe intérieure et la TVA assises sur la valeur CAF majorée du droit de douane et de la redevance statistique. On identifie

11. La TCI ne peut être mise en œuvre, dans un pays, qu'à la suite d'une requête d'une entreprise, qui doit motiver sa demande. Celle-ci sera ensuite transmise à la Commission de l'UEMOA qui statuera pour une application pendant 6 mois. La procédure est considérée comme lourde et inappropriée aux urgences qui motivent les demandes des entreprises.

12. Le COSEC est le Conseil sénégalais des chargeurs dont l'activité est financée par une taxe de 0.2 % de la valeur des importations réalisées par voie maritime.

Tableau 3. comparaison du TEC et des droits consolidés déclarés à l'OMC en %

chapitre du système harmonisé	Dénomination	Taux des droits de douane consolidés	Taux des droits du TEC (moyenne des lignes du chapitre)
01	Animaux vivants	30	17.3
02	Viandes et abats	30	22.5
04	Lait et produits de la laiterie, œufs	27.3	17.9
10	Céréales	28.4	9.9
11	Produits de la minoterie	30	15.1
12	Oléagineux	30	7.8
15	Graisses et huiles animales et végétales	30	15.3
17	Sucres et sucreries	30	14.9

Source : OMC et UEMOA.

aussi des intérêts de retard pour le sucre et une taxe particulière « produit non agréé ». La seconde repose sur la taxe conjoncturelle d'importation (TCI) dont l'application est révélatrice de l'intérêt porté à une filière étant donné les obstacles à franchir pour sa mise en œuvre, aux dires des administrations des pays membres de l'UEMOA. De fait, dans tous les pays, cette taxe a été peu utilisée.

Des mesures sélectives permises par le TEC

Compte tenu de l'éventail, désormais restreint, d'instruments à la portée des autorités, nous pouvons porter notre attention sur les différences de traitement selon les produits.

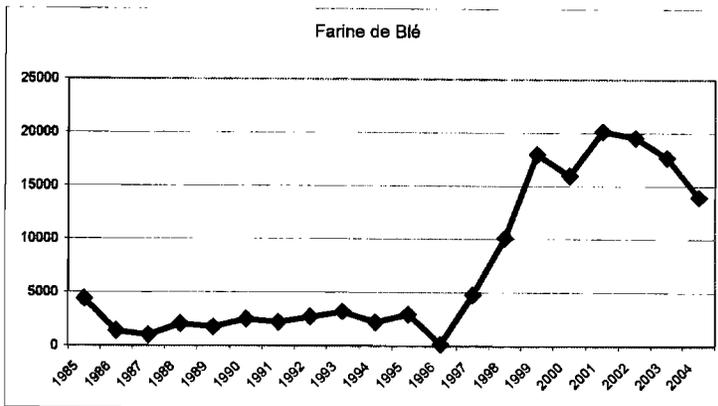
D'un côté, étant donné les taxes intérieures assises sur les valeurs en douanes, majorées des différentes fiscalités de porte, la pression fiscale peut dépasser les 60 % pour des produits concurrençant l'industrie nationale – farine de blé (62 %) , huile de soja raffinée (82 %), huile de palme au détail (75 %), sucre (62 %), concentré de tomate au détail (75 %). Ces niveaux sont assurés par la TVA et la taxe intérieure qui sont toutefois susceptibles d'affecter la production nationale, dans la mesure où elles s'appliquent sur toute la consommation finale, indistinctement de l'origine des produits. D'un autre côté, certains produits ne supportent pas de taxation intérieure élevée, mais, par les seuls droits de porte, bénéficient d'une protection vis-à-vis des marchandises importées, supérieure ou égale aux taux consolidés. C'est le cas de la viande bovine, des poulets entiers congelés, des oignons frais, et du riz.

À l'inverse, pour les produits servant d'intrants aux industries agro-alimentaires, les droits de porte se limitent à la stricte application du TEC. C'est le cas du lait en poudre pour l'industrie (7,7 %), de l'huile de soja brute (12,7 %), de l'huile de palme pour l'industrie savonnaire (7,7 %), et du triple concentré de tomate (12,7 %)¹². La mise en œuvre des taxes aux importations révèle une cohérence dans la stratégie de défense des industries et de la production primaire nationales.

Une protection assez inefficace

Les effets sur la maîtrise des importations sont toutefois mitigés. Globalement, la libéralisation a permis une plus grande pénétration des produits du marché international. Les illustrations graphiques montrent par exemple que les importations de farine ont décollé quand le marché sénégalais a été libéralisé en 1995. Les volumes achetés à l'extérieur sont passés de 2500 tonnes à plus de 15000 tonnes en cinq ans, à la faveur d'une forte substitution avec le mil et le sorgho, dont la chute des importations a été spectaculaire en dépit de la dévaluation.

Graphique 1. Importations annuelles de farine de blé (en tonnes)

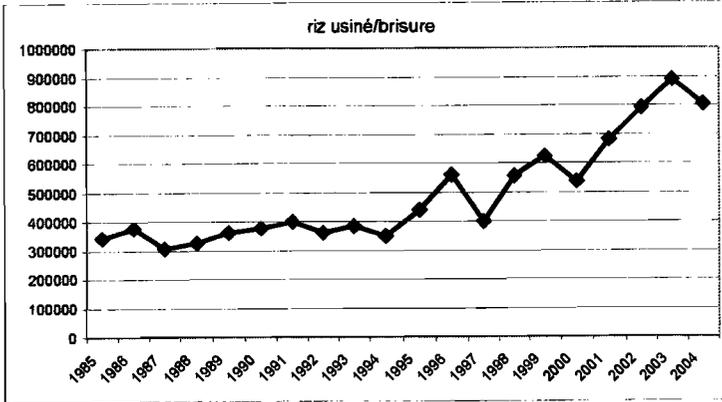


Source : FAO.

Le phénomène est analogue pour le riz et la brisure de riz, au cours de la même période.

12. Les valeurs correspondent aux importations hors-UEMOA.

Graphique 2. Importations annuelles de riz et brisure de riz (en tonnes)

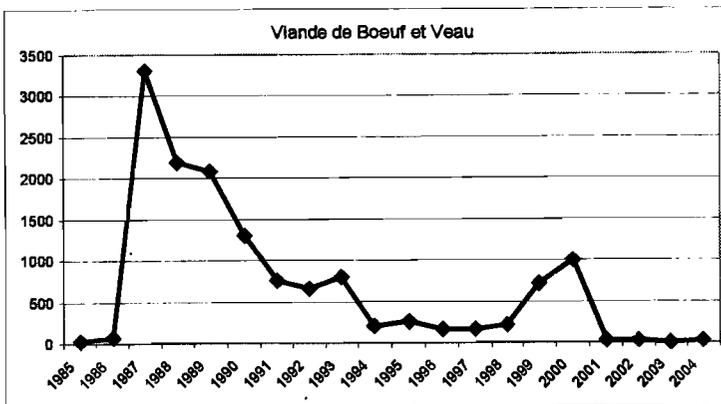


Source : FAO.

Cette tendance au recours croissant aux importations se nourrit de la crise agricole et de l'urbanisation, et la tarification ne peut à elle seule empêcher des dérapages importants.

Par ailleurs, tous les pays d'Afrique de l'Ouest se souviennent de la période d'importations massives de viande bovine originaire des frigos de la communauté européenne : en 1987 on avait dépassé les 3000 tonnes importées alors que l'Europe bradait sa viande à coups de restitutions.

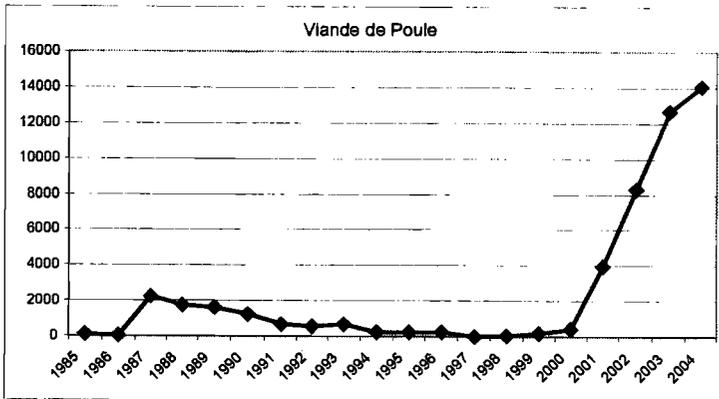
Graphique 3. Importations annuelles de viande bovine (en tonnes)



Source : FAO.

Dans les années 2000, on retrouve la même configuration pour la viande de poulet en raison de la structure même du marché. Des découpes de second choix et des morceaux, sans valeur sur les marchés traditionnels des principaux exportateurs, sont écoulés à un prix dépassant à peine les frais de transport vers les ports africains. Les importations ont explosé jusqu'à 14000 tonnes.

Graphique 4. Importations annuelles de viande de poule (en tonnes)



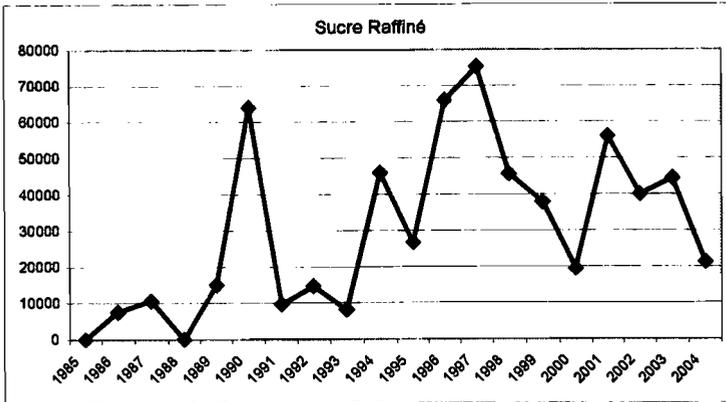
Source : FAO.

Des voies de recours

A contrario, les exemples du sucre et de l'oignon illustrent les possibilités – pas toujours exploitées par les autorités et, il faut bien le dire, qui sont en marge des disciplines imposées par l'OMC – pour arriver à une réelle maîtrise des flux d'importation.

L'exemple de la filière sucre révèle une maîtrise des importations au moyen d'un arsenal de mesures non seulement tarifaires, mais également de contrôle concerté.

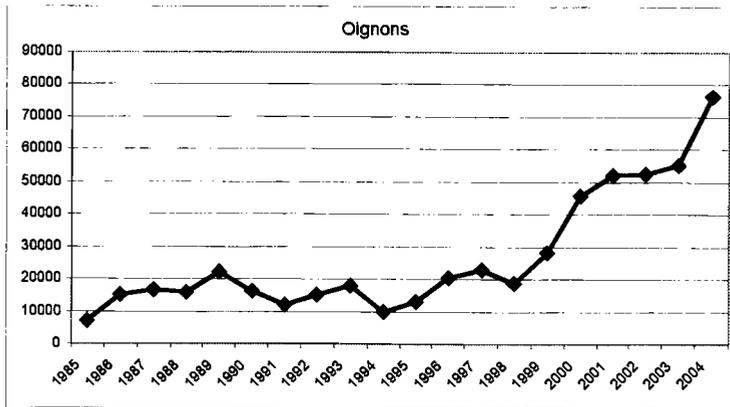
Graphique 5. Importations annuelles de sucre raffiné (en tonnes)



Source : FAO.

Dans l'objectif de défense d'intérêts partagés, l'État et la Compagnie sucrière sénégalaise (CSS), société privée, négocient un prix sortie usine dans le cadre d'un accord dit de « consolidation des charges », stable depuis 1996. Il revient à la CSS de supporter les variations de bénéfice pouvant résulter de modifications des coûts. En contrepartie, l'État s'engage à assurer une vigilance sur les prix au détail et le prix des importations. Ainsi, le ministère est intervenu en 2001 de manière à ramener la marge au détail à 8 % et a mis en œuvre le système de taxe conjoncturelle à l'importation assis sur un prix de déclenchement modulé selon le type de sucre. Ce dispositif permet de relever les droits de douane réellement perçus au-delà des 20 % du TEC, ce qui augmente le niveau de base pour le calcul de la TVA et crée une pression fiscale supérieure à 60 %.

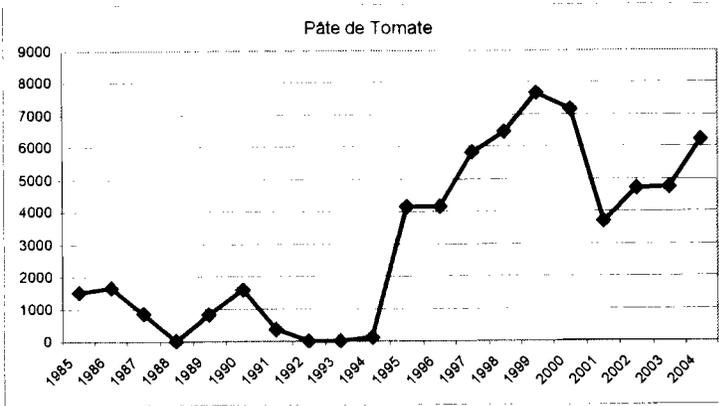
En dépit d'une surtaxe de 20 %, les oignons en provenance des Pays-Bas ou de Belgique restent très attractifs. En 2004, il aura fallu une intervention forte du ministère, qui se disait prêt à multiplier les obstacles administratifs à l'encontre des importateurs (obtention du certificat phytosanitaire auprès de la Direction de la protection des végétaux). Cette mesure, susceptible de mettre en péril les chargements sous douane, visait à ralentir le rythme d'achat lors des périodes de pleine production au Sénégal. La menace a été renouvelée en 2005.

Graphique 6. Importations annuelles d'oignons (en tonnes)

Source : FAO.

Mais c'est la voie réglementaire qui a été utilisée pour protéger la production nationale de tomate industrielle. Les importations de triple concentré, qui peut servir à l'élaboration de concentré vendable au détail, sont favorisées par le TEC qui n'y applique qu'un droit de 10 %, contre 20 % plus la taxe conjoncturelle d'importation pour les autres types de concentré. Régulièrement, certains transformateurs ont été tentés par un re-conditionnement du triple concentré importé pour concurrencer la production locale. Les autorités gouvernementales ont alors eu recours à l'arsenal réglementaire, puisque le concentré de tomate produit au Sénégal est exempt de tout conservateur. La norme nationale étant plus stricte que la norme internationale, certains lots de concentré importé n'ont pu être commercialisés, ce qui a dissuadé l'importateur de réitérer une telle expérience. Cet obstacle non-tarifaire – mais conforme à l'OMC – est un instrument efficace de protection tant que le fournisseur ne jugera pas utile d'adopter la norme sénégalaise.

Graphique 7. Importations annuelles de pâte de tomates (en tonnes)



Source : FAO.

Au delà de l'arsenal de mesures fiscales de porte, qui protégeaient convenablement les principales industries agro-alimentaires (huiles, minoteries), cette pratique révèle la prise en considération par l'administration des intérêts d'une filière. Pendant cette période, des mesures de sauvegarde spécifiques ont été appliquées lorsque l'industrie sucrière ou celle de concentré de tomate l'ont requis. La question des négociations avec l'OMC pour l'obtention de dérogations sur le maintien de valeurs de références est également révélatrice des rapports de force, pas tant entre le gouvernement sénégalais et l'OMC ou les pays leaders à l'intérieur de l'organisation, mais entre différents segments de la société sénégalaise, notamment lors de la période suivante.

Une pression concurrentielle accrue pour les entreprises

Durant la période qui succède à la mise en place du TEC, les industriels de l'agro-alimentaire sénégalais ont été d'abord soumis à un mouvement paradoxal de réduction du coût de leurs intrants, mais aussi d'accroissement de la pression concurrentielle de la part des produits finis importés. Par la suite, les commerçants importateurs apparaissent comme les grands bénéficiaires de l'augmentation considérable des flux d'importation, dans la mesure où les consommateurs n'ont pas profité de prix plus avantageux.

Alors que l'État se désengage des filières, les producteurs tirent difficilement profit du processus de redéfinition des rôles. Au regard de la

rapidité avec laquelle les importations ont progressé, on peut estimer que leur implication dans la gestion des filières (arachidière par exemple) demeure insuffisante, ce qui s'explique, avant tout, par un manque de préparation à assumer des fonctions autres que la production. Ce n'est que lorsque des industriels faisaient face aux commerçants que les filières nationales ont pu résister aux tentations de démantèlement de tout mécanisme de régulation des importations. La filière volaille en est l'illustration la plus manifeste.

Le cycle de Doha et les négociations pour les produits agro-alimentaires

Misère et grandeur des négociations à l'OMC : le cas des valeurs minimales

En décembre 2000, conformément aux dispositions du « traitement spécial et différencié » accordé aux pays en développement, le Sénégal a fait inscrire auprès de l'OMC une liste de 29 produits¹³ sur lesquels seraient appliquées des valeurs minimales servant de base de calcul du tarif douanier, à la place de la valeur transactionnelle que l'Organisation cherche à imposer comme seule base de calcul. Ce système de prix de référence (ou valeurs mercuriales ou valeurs minimales) devait rester en vigueur 18 mois. En septembre 2001, suite à l'adoption de l'Accord sur l'évaluation en douane, à l'harmonisation et à l'adaptation des règles au sein de l'UEMOA, le Sénégal a fait savoir qu'il souhaitait proroger le système. En juin 2002, une nouvelle liste a été fournie à l'OMC dans laquelle ne figuraient plus le lait en poudre, la brisure de riz, le sucre en poudre et en morceaux¹⁴.

La disparition de ces produits n'est pas anodine. Elle précède la négociation directe avec l'OMC et prend en compte les multiples jeux d'influences et d'arbitrages internes. En l'occurrence, elle traduit des choix qui privilégient la satisfaction des consommateurs – principalement urbains – soucieux d'accéder à des produits de base au prix le plus faible possible, en premier lieu pour la brisure de riz. Pour le lait, la logique est la même : l'industrie locale de transformation bénéficie de la dérégulation sur la poudre, dont ne bénéficie pas le lait concentré. Or, ce dernier est produit à partir de la poudre qui est importée. On octroie ainsi un avan-

13. Parmi ces produits on note le lait concentré sucré, le lait en poudre, le lait concentré non-sucré, le double concentré de tomate, la farine de blé, le sucre cristallisé et en morceau, le poulet frais, congelé entier et en morceaux, la brisure de riz.

14. G/C/W/390, 26 juin 2002.

tage compétitif aux laiteries sénégalaises, mais en même temps on fait pression sur elles en accroissant le risque que les consommateurs augmentent leur consommation de poudre importée au détriment du lait concentré élaboré au Sénégal. Cette logique est encore plus poussée pour le sucre : la CSS jouit toujours d'une protection, grâce à l'existence de la TCI, mais désormais sans valeur minimale. Le prix de déclenchement, servant de calcul pour le droit de douane, est fluctuant et répercute les possibles baisses de prix du fret ou des prix garantis dans l'Union européenne. À l'heure où les pays du Nord réforment l'organisation de leurs marchés, il s'agit d'affirmer un changement dans le rapport de force, en défaveur des actionnaires des industries locales sénégalaises.

Une nouvelle demande de dérogation a été introduite auprès de l'OMC, en 2002 pour maintenir des valeurs minimales, mais elle n'a été approuvée qu'en juin 2004, après plusieurs discussions sollicitées par d'autres membres de l'OMC. Avant d'aboutir à un accord, les autorités sénégalaises n'avaient pas appliqué ces valeurs minimales comme assiette de la fiscalité de porte. Ce long processus d'adoption s'explique en grande partie par une offensive croisée des négociateurs des pays exportateurs, dont les intérêts coïncidaient avec ceux des importateurs sénégalais. La liste finale diffère sensiblement de la requête du Sénégal, puisque tous les produits agricoles ou de première transformation ont disparu de la proposition initiale : viande de volaille, laits, farine de blé, huiles végétales. Ce sont les produits pour lesquels le Sénégal a dû faire des concessions.

La vigilance des pays exportateurs a été éveillée par d'autres acteurs. En effet, pour les pays à l'initiative des discussions, le Sénégal n'est qu'un petit client, représentant un enjeu mineur pour leur commerce. Pourtant, les consultations avec les autres membres, dans le cadre du Conseil du Commerce des marchandises de l'OMC, ont été serrées. La volaille a fait les frais de la pugnacité des États-Unis. Les récriminations ont été surprenantes pour la délégation sénégalaise, à l'image de celles du principal exportateur européen d'allumettes, qui est intervenu pour dénoncer la demande du Sénégal, client pourtant mineur. Derrière ces offensives, se cache l'activisme des importateurs qui mobilisent leurs relais dans les pays exportateurs, au point de faire monter au créneau leurs représentants nationaux au sein du Conseil du Commerce des marchandises. La délégation sénégalaise a été contrainte à des concessions, et sa position finale reflète des arbitrages nationaux. Tel semble avoir été le cas pour la volaille, dont la disparition de la liste a été le prix à payer pour le maintien d'un autre produit.

Les déboires subis dans les démarches solitaires auprès de l'OMC incitent le Sénégal à joindre ses efforts à ceux d'autres PED, pour voir ses revendications davantage prises en compte. L'enjeu se trouve dans la

construction d'arguments de négociations, de manière à limiter les effets néfastes d'une connexion avec le marché mondial (volatilité importante des prix agricoles, dumping par les subventions et les soutiens des pays exportateurs, mise en marché de produits déclassés). Le Sénégal s'associerait à d'autres membres de l'OMC afin de militer pour l'abandon de toute forme de soutien de la part des pays exportateurs et de se prémunir contre la persistance de pratiques déloyales et les variations erratiques des cours mondiaux. Des études¹⁵ ont montré que l'abandon de toute forme de soutien conduirait vraisemblablement à une hausse des cours mondiaux dans les proportions de 1 à plus de 10 % selon les produits, ce qui modifierait le contexte économique des filières nationales.

Les effets contrastés de la possible hausse des cours mondiaux sur les filières nationales

L'évaluation des impacts de l'abandon effectif des soutiens à l'agriculture de la part des pays exportateurs¹⁶ indique que les conséquences sur les importations sénégalaises et les industries correspondantes seraient contrastées selon les filières.

La filière blé-farine est une filière d'importation pour laquelle il existe peu de substitut possible depuis que les consommateurs ont largement délaissé la consommation des céréales traditionnelles (le coefficient d'élasticité des importations n'est que de -0,4)¹⁷. Toute hausse des prix internationaux se répercutera donc sur les consommateurs et sur les minotiers qui verraient leurs débouchés se restreindre avec la diminution de la demande. On estime cette baisse potentielle de la consommation à plus de 6 % pour une hausse du prix du blé de près de 10 %. Cependant, en 2004, la minoterie sénégalaise a su absorber des hausses des cours mondiaux, importantes, jusqu'à 30 %. Il n'est donc pas sûr que les moulins conservent le même pourcentage de marge ; il est plus probable que, pour maintenir leur part de marché, ils soient amenés à réduire leur taux de marge, limitant ainsi la hausse des prix internes et donc la baisse de la consommation. Étant donné la hausse des prix du blé et de la farine transformée localement, les minotiers craignent que le Gouvernement ne cède aux pressions des commerçants par un désarmement tarifaire sur la farine importée, qui arriverait alors sur le marché local à un prix très compétitif.

15. (Béghin, Rolanf-Host et van der MEensbrugge, 2002) / Bouet, Bureau, Decreux et Jean 2004) / (Elbheri et Leetmaa 2002) / (Tompson et Smith 2002).

16. (Faivre DupaigneE, Flores et Hathié 2005).

17. (Ayouz 2005).

Il faut rappeler que les moulins des pays exportateurs pratiquent parfois du dumping pour casser les industries locales ou écoulent sur ces marchés marginaux des produits de qualité douteuse par l'intermédiaire d'importateurs complaisants.

Trois filières verraient leurs prix internationaux augmenter de plus de 4 % en cas de démantèlement des soutiens à l'agriculture : la viande bovine (4,5 %), le maïs (5,8 %) et le lait (6,4 %). Or, ce sont des filières qui créent une forte valeur ajoutée au regard des coûts de production locaux¹⁸. Ce sont donc des productions qu'il est extrêmement profitable de renforcer, tant du point de vue national – avec des créations de valeur ajoutée importantes – que du point de vue international, puisqu'elles valorisent bien les ressources nationales. On estime que la hausse des cours mondiaux entraînerait une hausse des prix intérieurs et donc une dynamisation de la production de plus de 4,5 % pour chacune de ces filières. Cette dynamique se ferait toutefois au détriment des consommateurs qui devraient restreindre leurs achats de 3 à 4 %.

Pour le lait, le bilan serait modeste en termes de valeur ajoutée. Comme une grande partie de la production de lait est issue de la transformation de poudre importée, toute augmentation du prix de la poudre se répercuterait sur l'activité industrielle, qui deviendrait moins concurrentielle que la production nationale de lait frais. La hausse de valeur ajoutée qui en résulterait ne serait que de 1 % : probablement supérieure pour le lait frais et inférieure pour la sous-filière lait-reconstitué.

À l'image du lait, les filières fortement industrialisées, comme celles du sucre et des huiles, voient la transmission de la hausse des prix internationaux sur le prix intérieur atténuée par l'ampleur des coûts de production industrielle dans la formation du prix final et par des tarifs qui forment un tampon entre le marché international et le marché local. Pour des hausses de prix internationaux respectivement de 5,7 et 3,5 %, les hausses de prix à la consommation seraient inférieures à 3 %.

En tout état de cause, la hausse de la valeur ajoutée et des prix à la consommation signifieraient outre une création de richesse pour le pays, une redistribution de cette richesse en direction du secteur de la production, notamment des actionnaires ou des 5500 salariés de la CSS pour le sucre.

Il y aurait donc un avantage global à ce que les prix mondiaux de ces filières progressent d'autant plus que le niveau élevé des taxes douanières et autres taxes laissent une marge de manœuvre au gouvernement pour compenser ces hausses par une diminution des recettes fiscales et ainsi stabiliser les prix intérieurs.

18. Le coût en ressources domestiques est estimé respectivement à 0,03, 0,5 et 0,3.

Sur les 12 filières étudiées, l'abandon de tout soutien de la part des pays producteurs n'entraînerait que de faibles variations de prix pour cinq d'entre elles. Il s'agit des oignons, de l'aviculture, du riz, des tomates fraîches et industrielles. Pour ces produits, les hausses de cours mondiaux ne devraient guère dépasser 1 % et les conséquences en termes de valeur ajoutée seraient inférieures à 1,4 %. On peut donc admettre que l'enjeu d'un abandon des soutiens à la production pour ces filières reste faible. Cette appréciation est renforcée par ce que l'on sait de la structure des importations de riz et de volaille : il s'agit pour la brisure (840 000 tonnes) et les produits de découpe (11 000 tonnes) de sous-produits de l'industrie agro-alimentaire des pays exportateurs. Ces produits ne subiront que marginalement une éventuelle hausse des prix du riz entier ou des morceaux nobles de volaille, qui constituent la base du marché, dans les pays qui les exportent. Le cas de la tomate industrielle est, sans doute, un peu plus mitigé, à cause de l'existence de soutiens aux industries européennes de transformation, alors que parallèlement, le marché risque d'être dominé par les exportations chinoises. Pour toutes ces filières, on doit donc considérer que l'abandon des subventions n'apportera pas grand chose à la production nationale. La relance de la production sénégalaise passera donc par des mesures nationales qui permettront le soutien des prix aux producteurs.

Au delà de l'argumentation économique, les rapports de force internes

L'analyse économique offre certes une argumentation pour requérir l'abandon des soutiens aux produits agricoles. Mais il est évident que les rapports de force, internes et externes, qui jouent en faveur ou à l'encontre de ces mesures, seront déterminants pour l'issue des négociations. C'est alors que s'exprimeront les enjeux pour les différents acteurs de l'acceptation d'une hausse des prix des produits importés ou exportés.

À travers un jeu d'influence où interviennent à la fois des considérations économiques, sociales, politiques, et stratégiques, l'État semble avoir privilégié des options de protection de certaines filières, voire des maillons essentiels de ces filières. Au même moment, des filières stratégiques souffrent d'une absence de protection minimale.

Le blé et la farine de blé

Quatre entreprises – Grands Moulins de Dakar avec 80 % de parts de marché, Moulins Sentenac, Nouvelle Minoterie, Moulins du Baol – sont acheteurs de blé. Le blé est importé pour la production de farine et

d'aliments de bétail, une partie étant vendue aux biscuitiers qui exportent une part de leurs produits vers le Mali, vers d'autres pays de l'UEMOA et vers la Guinée. Les minoteries considèrent qu'une hausse éventuelle du prix du blé pourrait avoir des conséquences fâcheuses. L'impact sur le prix domestique des produits dérivés serait alors immédiat, car la marge est désormais faible – elle est comprise entre un et deux francs par pain si l'on considère la part de la farine dans le pain de 210 grammes.

La principale crainte des minoteries est liée à la concurrence des farines importées. Ces dernières années, on a observé une chute des importations de farine suite à l'imposition de la TCI. Les industriels sont donc préoccupés par un éventuel assouplissement des barrières fiscales que réclament les commerçants importateurs.

Ces derniers font valoir que le maintien de la taxation du blé est équivalente à une incitation supplémentaire aux importations frauduleuses d'une part, et que la hausse du prix de la farine porte atteinte au pouvoir d'achat, d'autre part. Les meuniers ripostent en arguant de leur professionnalisme pour livrer des farines de bonne qualité boulangère et pâtisseries et prétendent que les farines achetées sur le marché international ne peuvent pas garantir un approvisionnement régulier et homogène des boulangers. Pourtant, l'abandon des valeurs minimales, dans le compromis signé à l'OMC, est un premier revers face aux ambitions des commerçants importateurs.

Le sucre

Le différentiel entre la production de 90 000 tonnes de sucre et la consommation estimée à 150 000 tonnes est couvert par des importations de la CSS ou des commerçants. Officiellement, les importations sont de 35 000 tonnes, ce qui suppose une fraude d'environ 25 000 tonnes, en provenance des pays voisins. Quelques gros importateurs avaient tenté de contourner la barrière que constitue le prix de déclenchement, mais ils ont très vite été identifiés. Aujourd'hui, les importations sont le fait d'opérateurs économiques de taille modeste qui agissent de façon ponctuelle et qui doivent s'aligner sur le prix de cession négocié entre la CSS et le gouvernement.

Les industriels qui désirent importer le sucre comme intrants ne sont pas soumis au paiement de la TCI et ne s'acquittent alors que des droits de douanes (20 %). Mais la CSS pousse au contrôle rapproché de ces industriels afin d'éviter qu'ils ne profitent de leur situation pour procéder à des achats massifs de sucre dans le but d'effectuer des ventes parallèles du sucre. Des quotas d'importation pourraient même être fixés selon les besoins identifiés de ces industriels. Cette défiance vis-à-vis des indus-

triels est, en partie, suscitée par le fait que la CSS ne les approvisionne plus depuis 1995 puisque sa production est inférieure à la demande et que la vente aux consommateurs s'avère plus lucrative.

Le monopole de la CSS constitue un bastion que les commerçants aimeraient prendre. Jusqu'en 2003, l'État a été un soutien indéfectible de cette entreprise qui joue un rôle essentiel dans sa région d'implantation, en faisant vivre environ 5500 familles. Pourtant, l'abandon, à cette date, de la convention qui liait la CSS et l'État marque peut-être un tournant dans le rapport de force entre les commerçants et l'industriel. Dans ce contexte, les décisions d'investissement pour accroître l'appareil productif dépendront de garanties de long terme offertes par les décideurs politiques. À cet égard, leur volonté de ne pas remettre en cause la TCI, surtout dans un contexte d'éventuelles modifications du système de prix garanti en Europe s'avère cruciale.

La tomate industrielle

La filière tomate industrielle est l'une des plus organisées du secteur de l'agro-alimentaire. Elle dispose d'une interprofession assez fonctionnelle composée de la SAED, de l'ISRA, de la CNCAS, de la SOCAS et des organisations de producteurs. En outre, des contrats lient l'industriel aux producteurs. Pourtant la filière reste menacée par les importations de triple concentré importé de Chine et reconditionné en double concentré pour le marché local. Malgré le niveau de la TCI et des droits de douanes, les coûts des produits chinois sont anormalement bas (22 FCFA le kg rendu usine comparés aux 52.5 FCFA de la SOCAS) et aucun produit local ne peut durablement concurrencer ces produits chinois. Parallèlement, les pays européens assurent des subventions substantielles à leurs producteurs de tomates (environ 22 FCFA/kg pour l'Espagne).

Les pouvoirs publics sénégalais privilégient clairement la filière de production nationale qui fait vivre 14 000 paysans. Cela transparait dans les mesures prises lors de la renégociation de la liste des produits éligibles à la dérogation sur les valeurs minimales. Le double concentré de tomates y a été maintenu, à l'inverse de la majorité des produits agricoles et agro-alimentaires.

La filière avicole

Si certaines filières (sucre, blé, tomate industrielle) bénéficient d'une attention des pouvoirs publics, cela n'est pas le cas pour la filière avicole et dans une moindre mesure de celle de l'huile.

Le Sénégal importe surtout des ailerons et des cuisses de poulet des Pays-Bas, du Brésil et de la Belgique (10 000 tonnes de morceaux contre 2000 pour les poulets entiers). Les prix à l'importation sont si bas que la filière locale est étouffée. Les morceaux de poulets importés permettent de satisfaire, à moindre coût, la demande d'une population démunie. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que les pouvoirs publics déploient des efforts pour protéger la filière. Malgré le potentiel de développement de cette dernière et ses retombées économiques en termes de création de richesse et de génération d'emplois, l'État semble opter pour une libéralisation. Dans ce domaine, il bénéficie du soutien intéressé des commerçants. L'UNACOIS estime que la production (industrielle) locale de 5000 tonnes est loin de satisfaire la demande qui s'élève à 13 000 tonnes et que les producteurs ont des déficiences de gestion et de formation. Lors des négociations sur la liste des produits à inscrire sur les valeurs minimales, le gouvernement avait sacrifié la filière avicole en retirant les poulets et morceaux congelés.

Désormais certains représentants des producteurs ont intégré le discours et la position de l'État à l'égard de la protection de la filière en considérant que le salut passe par l'augmentation de la productivité et la qualité des produits avicoles plutôt que la protection contre des prix bas. Or, ces prix ne risquent pas de progresser puisqu'ils correspondent, pour la majorité, à des sous-produits de l'agro-alimentaire des pays exportateurs.

L'huile

La SONACOS produit de l'huile brute d'arachide exportée, principalement vers l'Union européenne, et des tourteaux. Elle doit, sur ses débouchés traditionnels, faire face à une concurrence accrue des huiles en provenance d'Argentine, du Soudan et désormais de la Chine et de l'Inde. Elle importe aussi de l'huile végétale brute qu'elle raffine pour le marché intérieur. L'activité de raffinage de l'huile de soja en vrac pour l'approvisionnement du marché intérieur constitue un élément d'équilibre de la filière. Les pouvoirs publics sont placés devant un dilemme : le soutien aux activités de raffinage de la SONACOS ou l'importation d'huile raffinée à bas prix pour satisfaire la consommation à faible prix.

Or depuis 2004, l'État a suspendu la TCI appliquée à l'huile brute importée, alors que les huiles végétales raffinées la supportent, en plus d'une taxe spécifique. Ces dernières font surtout partie de la liste des six produits que l'État a pu maintenir lors des négociations portant sur l'auto-risation à appliquer des valeurs minimales. Sans doute ces mesures peuvent être assimilées à des gages donnés aux repreneurs de la SONACOS au moment de sa privatisation. Mais, l'État, ne conservant

que 10 % du capital de l'entreprise, tendra à ne plus lui accorder de faveurs, d'autant plus que le harcèlement des commerçants-importateurs est croissant.

La filière riz

La production nationale couvre moins du tiers de la consommation locale de riz (entier et brisure). On met souvent en avant la segmentation du marché du riz – entre le riz entier produit nationalement et peu concurrencé par les importations, et la brisure dont les importations représentent la plus grande partie des 400 000 tonnes importées en 2003, à un prix plus faible (172 FCFA le kilo dédouané rendu à Dakar en 2003) – pour minimiser l'effet concurrentiel des importations de brisure sur la production locale.

Les mesures aux frontières prises par le gouvernement sont donc différenciées selon le produit, l'objectif des autorités étant manifestement de privilégier un accès peu cher à la brisure pour la majorité de la population. L'imposition d'une surtaxe, portant uniquement sur le riz entier, et la disparition, en 2002, de la brisure de la liste des produits requérant une valeur minimale en douane traduisent ce choix politique. Ce choix satisfait les commerçants pour lesquels l'importation de riz est une source de revenu considérable. La vision de la segmentation des deux marchés les conforte dans cette position, et confère aux pouvoirs publics la responsabilité du développement de la production locale de riz.

Conclusion : une relecture multiple des arbitrages en faveur des filières nationales

Globalement, les pouvoirs publics sénégalais semblaient avoir opté pour une protection des filières agro-alimentaires avant tout pour satisfaire les préoccupations du secteur industriel (sucre, blé, tomate). Lorsqu'il s'agit d'industries à base de matière première importée (blé), l'inconvénient de la hausse potentielle du prix mondial est mis en avant. Dans le cas contraire, l'argument de la préservation de l'emploi local est avancé en délaissant des critères comme ceux du coût du produit livré au consommateur ou du coût d'opportunité des ressources locales utilisées. Pour certaines filières, qui pourtant valorisent fortement les ressources domestiques (aviculture, huiles), l'arbitrage semble actuellement pencher pour le maintien du pouvoir d'achat des consommateurs urbains, à partir

d'une offre de produits bon marchés, éventuellement importés. Dans le cas de la filière avicole, la dispersion des acteurs, l'importance stratégique d'un approvisionnement régulier des couches urbaines en produits carnés à moindre coût, et l'influence des commerçants, ont incité le gouvernement sénégalais à opter pour une ouverture du marché de la volaille. Pour l'huile cette tentative se heurte encore à la contradiction avec les intérêts industriels des nouveaux propriétaires de la SONACOS.

Pour le lait, il semble que, face au faible niveau de consommation au Sénégal et aux difficultés techniques de la collecte et de la production locales, même les petites unités artisanales doivent recourir à la poudre importée, représentant plus du double des collectes en frais. Dans la mesure où le lait local est plus apprécié et que le consommateur est disposé à opter pour la qualité, on justifie plus facilement une politique d'importation avec une tendance haussière des prix de la matière première. Maîtrise du pouvoir d'achat des consommateurs et incitation à la production nationale sont alors conciliés.

Au vu de ce diagnostic sur une quinzaine d'années, on peut se demander si l'origine du capital n'est pas un facteur déterminant des choix politiques dans le secteur agro-alimentaire. Les industries agroalimentaires les plus significatives sont quasi-exclusivement contrôlées par des capitaux d'origine étrangère : minoterie, sucrerie, concentré de tomate, et désormais huilerie. Même si les dirigeants et actionnaires majoritaires de ces entreprises ont souvent accès au cercle restreint du pouvoir, ils ne jouissent pas de l'influence que les commerçants savent exercer sur la vie politique et donc les décisions¹⁹. Le pouvoir des importateurs s'appuie sur les multiples réseaux économiques tissés jusque dans les campagnes et les alliances nouées avec les autorités traditionnelles. Ils disposent donc de relais sociaux qui font écho à leurs revendications. Par ailleurs, les dirigeants des syndicats de commerçants savent jouer de la fibre patriotique et populiste lorsque leurs intérêts semblent converger avec ceux qu'ils considèrent être ceux de la majorité des Sénégalais, en fait surtout les citoyens.

On peut émettre l'hypothèse que le gouvernement continuera à mobiliser l'arsenal d'instruments de correction des prix internationaux en fonction de la capacité des filières à générer de l'emploi mais aussi à accroître leur compétitivité. Cette perspective éviterait de céder aux pressions pour un approvisionnement sur le marché mondial afin de satisfaire une consommation au plus bas prix. À cet égard, la filière arachidière, la filière sucrière et la minoterie sont en position toujours délicate.

19. On peut se référer à Diop, Boone et Thioub (1997) pour une analyse complète de ces relations entre groupes d'intérêts.

Bibliographie

- AYOUZ M., 2005, *Estimation économétrique des fonctions d'importation de produits agricoles de l'Afrique de l'Ouest*, CIRAD ECOPOL.
- BEGHIN J., ROLAND-HOST D. ET VAN DER MENSBRUGGE D., 2002, *Global Agricultural Trade and the Doha Round: What are the Implications for North and South?*, Working paper 02-WP 308, Center for Agricultural and Rural Development (CARD), juin, 41 p.
- BOUET A., BUREAU J.C., DECREUX Y. et JEAN S., 2004, *Multilateral agricultural trade liberalization: The contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round*, Working paper 2004-18, CEPII, novembre, 81 p.
- DIOP M.C., BOONE C., et THIOUB I., 1997, « La libéralisation de l'économie et les luttes d'intérêts au Sénégal », *Sociétés africaines et diaspora*, n° 5, pp. 5-43.
- ELBEHRI Aziz et LEETMAA Susan, 2002, *How significant are export subsidies to agricultural trade? Trade and welfare implications of global reforms*, Economic Research Service (ESR), USDA, juin, 17 p.
- FAIVRE DUPAIGRE B., FLORES V. et HATHIE I., 2005, *Etude d'impact de l'élimination des subventions à l'exportation et des soutiens à l'agriculture sur les filières agro-alimentaires au Sénégal*, IRAM, août, 138 pages et annexes.
- THOMPSON Wyatt et SMITH Garry, 2002, *Les incidences à moyen terme de la libéralisation des échanges agricoles dans les pays de l'OCDE sur la sécurité alimentaire des économies non-membres*, COM/AGR/TD/WP(2001)74/FINAL, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), mai, 69 p.
- WTO C/RM/S/41, 1994, *Conseil – Mécanisme d'examen des politiques commerciales – Sénégal – Rapport du secrétariat*, 117 p.
- WTO WT/TPR/S/119, 2003, *Organe d'examen des politiques commerciales – Examen des politiques commerciales – Sénégal – Rapport du Secrétariat*, 116 p.

Libéralisation de la filière arachide et stratégies des producteurs*

Carlos OYA

Les décennies 1980 et 1990 ont été des années charnières pour l'agriculture sénégalaise, puisque la majorité des réformes agricoles ont été entreprises pendant cette période. Ce chapitre étudie ces années de transition vers des politiques de libéralisation et de désengagement de l'État.

La première partie du texte décrit, d'une part, l'évolution générale des indicateurs macro-économiques et du secteur agricole, d'autre part, celle des politiques agricoles, et discute enfin la mise en œuvre de l'ajustement structurel dans l'agriculture¹. Dans la deuxième partie, nous mettrons en évidence les tendances observées chez des exploitants agricoles à partir des conclusions d'enquêtes menées dans le bassin arachidier auprès de gros et moyens producteurs d'arachide. L'enquête qui a été menée dans le cadre d'une recherche doctorale, s'est déroulée en trois phases, entre 1997 et 1999, et a duré au total environ 18 mois. Après l'élaboration d'une base de sondage à partir de plusieurs sources d'information, notamment la SONAGRAINES, l'ISRA-Kaolack, et les coopératives régionales et locales, un total de 65 gros producteurs² ont été ciblés. Cette enquête nous a permis de saisir certains enjeux de pouvoir au niveau local, à travers les différentes formes d'utilisation de la main-d'œuvre et de la terre dans les grandes et moyennes exploitations, et, surtout, les réponses de gros producteurs aux politiques de libéralisation agricole.

* La version finale de ce chapitre a été rédigée en septembre 2005. Une partie de ce chapitre a été depuis actualisée (Oya 2006). L'analyse des politiques économiques et agricoles va donc jusqu'à l'année 2000, c'est-à-dire jusqu'à la fin du régime PS.

1. Voir le tableau en annexe pour un résumé de l'évolution des politiques économiques et agricoles entre 1960 et 2000.

2. L'échantillon incluait le cas très particulier de Khelcom, une exploitation collective de très grande échelle située dans le département de Diourbel et gérée par la confrérie mouride.

L'ajustement structurel au Sénégal : 1980-2000

Bien que les chiffres officiels notent une croissance de 3,1 % du PIB annuel entre 1980 et 1990, plusieurs études s'accordent sur le caractère exagéré de ce chiffre, particulièrement pour la deuxième moitié des années 80 (Duruflé 1994 : 73). Elles démontrent que les données officielles agricoles depuis le milieu des années 1980 sont surestimées (Freud *et al.* 1997). Un rapport de la Banque mondiale (BM) accuse le Sénégal de n'avoir que partiellement mis en place les mesures d'ajustement après la période initiale de stabilisation, ce qui expliquerait, selon cette institution, une stagnation de l'économie (Berg 1990 ; WB 1994 ; Rouis 1994 : 286). Le diagnostic pointant les surestimations de croissance et la mauvaise application des réformes, est aujourd'hui très répandu, dans la mesure où il justifie la mauvaise performance des pays sous ajustement préalablement jugés « forts ».

Les flux d'aide vers le Sénégal, en dollar nominal, ont plus que doublé au cours des années 1980, atteignant 641 millions de dollars en 1991 (Rouis 1994 : 332). Cet afflux a limité l'impact des politiques déflationnistes, réduisant la pression sur l'importation et permettant le maintien partiel de certaines dépenses budgétaires. Le niveau de la dette a ainsi régulièrement augmenté durant cette période, atteignant un plafond en 1994. Dès 1990, le service de la dette équivalait à 48 % des revenus fiscaux totaux et à 74 % des dépenses courantes du gouvernement (Duruflé 1994 : 81).

Un manque de rigueur évident dans l'imposition des conditionnalités par les bailleurs de fonds, au regard du flux continu de l'aide, semble avoir encouragé les retards et reculs dans la mise en œuvre des réformes de libéralisation (Berg 1990, Rouis 1994 : 288-9, Killick 1998 : 135, Lewis 1987). Les paragraphes suivants montreront au contraire que le gouvernement a bien entrepris des réformes radicales : réduction des crédits officiels et libéralisation progressive des marchés d'input et d'output. Une mise en œuvre plus rapide du programme d'ajustement aurait pu avoir des conséquences plus néfastes, comme le montre l'expérience d'autres économies, notamment celles des pays de l'Est. Ce n'est cependant qu'un constat conjoncturel (Lewis 1987).

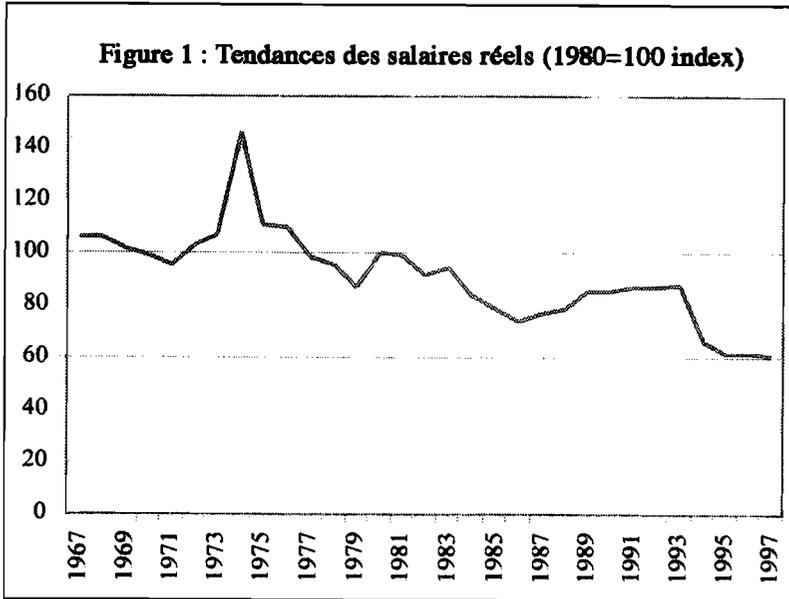
L'ajustement a suivi les recommandations de la BM et du Fonds monétaire international (FMI) selon une séquence dictée par les impératifs politiques et économiques internes. Le Sénégal est en fait considéré par les deux institutions comme un « ajusteur fort », particulièrement

3. La notion d'ajusteur 'fort' ou 'faible' est méthodologiquement fautive. La liste des pays 'forts' varie de temps à autre sans qu'une explication soit fournie sur les raisons de ces changements (Mosley, Subasat et Weeks 1995).

pour les politiques macro-économiques et les mesures de stabilisation mises en place³. Les échecs résideraient, selon les institutions financières internationales, dans le manque de dérégulation du marché du travail, le maintien des monopoles, le manque de clarté juridique, l'absence de réforme des secteurs de l'éducation et de la santé et des filières du riz et du coton, et, enfin, dans le non développement des marchés des capitaux. Ces conclusions reposent toutefois sur des bases analytiques fragiles. La privatisation, obsession de la BM et du FMI, a été continue depuis la fin des années 80, et particulièrement rapide durant les années 90. Rouis (1994 : 287) mentionnait qu'« une réduction plus vigoureuse du secteur des entreprises d'État est impérative ». Le progrès de la privatisation des entreprises publiques au Sénégal peut être attribué à un choix pragmatique de la part du gouvernement, mais « la distinction entre le secteur organisé privé et l'État étant minime au Sénégal, les mesures de privatisation étaient susceptibles de ne pas engranger les gains de productivité attendus » (Commander 1989 : 169). La privatisation s'est aussi accompagnée du rétablissement des mesures de protection, supprimées à l'époque des prêts d'ajustement structurel dans le but d'attirer les investisseurs (Bayliss et Cramer 2001 : 61). La privatisation d'entreprises telles que la SONACOS était difficile avant la dévaluation, car celle-ci laissait envisager aux investisseurs (ou spéculateurs) potentiels de futurs bénéfices. Au début de 2002, la privatisation de la SONACOS n'était toujours pas effective. En revanche, sa filiale chargée de l'arachide, des semences et de distribution d'intrants, la SONAGRAINES, a été démantelée en 2001 (*Le Soleil* des 30 août et 19 décembre 2001).

Ces changements de politique ont eu des conséquences importantes, surtout sur les revenus les plus faibles et sur les revenus urbains. Selon les chiffres du FMI, les salaires réels minimums ont baissé d'un peu plus de 80 % après 1980. La moitié de cette baisse des salaires a eu lieu entre 1993 et 1998, années où un gel général des salaires a été imposé (FMI 1999). Ce chiffre inclut les salaires des fonctionnaires, réduits de 7 % en valeur réelle entre 1973 et 1980, et de 14 % entre 1980 et 1992 (Duruflé 1994 : 200). À l'exception d'un pic entre 1974 et 1975, la baisse régulière des salaires urbains, débutée dès les années 60, s'est poursuivie jusqu'à la fin des années 1990 (Duruflé 1994 : 62)⁴.

4. L'estimation des revenus ruraux par personne est cependant problématique puisque beaucoup des données se réfèrent aux petites entreprises, au commerce, au transport, aux services de réparations, aux services domestiques, etc. pour lesquels il n'y a pas de données statistiques fiables (Dijk 1986).



Sources : African Development Indicators, Banque mondiale 2001.

Les études micro-économiques suggèrent que le coût de la stabilisation macro-économique a été supporté d'une manière disproportionnée par les producteurs d'arachide et par les fonctionnaires du bas de l'échelle administrative (Seck 1997 / Revel 1988). Elles confirment aussi que les salaires réels ont chuté rapidement jusqu'à la fin des années 90. En général, les producteurs d'arachide ont souffert d'un manque de semences et d'engrais, de problèmes de commercialisation, d'équipements obsolètes et de prix de vente réels instables dans un contexte d'augmentation du prix des intrants. Ces problèmes ont entraîné une crise dans le secteur de l'arachide. Caractérisée par la baisse de la production, des produits commercialisés et des surfaces cultivées, cette crise s'est traduite par une baisse considérable de la part de l'arachide dans le volume total d'exportation du pays.

Quant au secteur industriel, la NPI (Nouvelle politique industrielle), annoncée en 1986, a initialement eu des effets dévastateurs. Bon nombre d'entreprises et d'établissements publics ont déposé leur bilan, entraînant de nombreux licenciements et une baisse de plus de 20 % de l'activité industrielle. Entre 1986 et 1989, 10 à 15 entreprises et usines ont fermé leurs portes, et licencié 5 600 travailleurs, soit 16 % des travailleurs industriels recensés. Cette situation, dans le contexte de crise sociale de 1988 et de résistance des industries aux réformes, a entraîné la révision des politiques industrielle et commerciale.

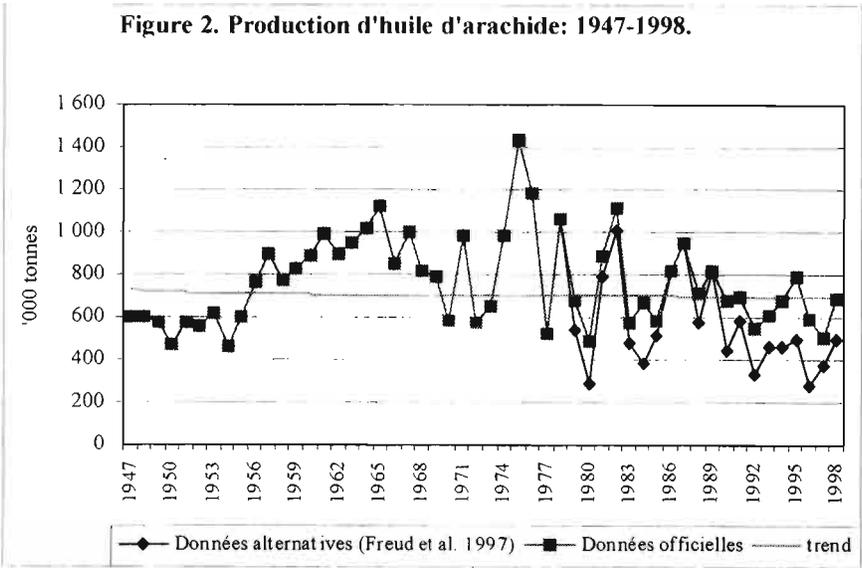
Les années 90 ont été marquées par une amélioration relative de l'indice de production industrielle, d'environ 11 % entre 1991 et 1998. Cette relance a été particulièrement évidente en 1992, et après la dévaluation, pour les moulins à huile, l'électricité et les industries chimiques et de raffinage du pétrole. Les indices courants sont cependant toujours en dessous des niveaux de 1976, en particulier pour l'huile végétale (SONACOS), mais également pour d'autres industries de transformation agricole et de textile, chaussures et cuir, c'est-à-dire les industries directement liées au secteur agricole.

Politiques et développement agricoles

Les statistiques agricoles en Afrique subsaharienne posent toujours problèmes (Sender et Smith 1986 :100-101 / Wiggins 2000). Bien que le Sénégal semble bénéficier d'un système statistique plus fiable que la majorité des pays du continent, il n'en souffre pas moins de distorsions. Selon une enquête du CIRAD, la production d'arachide a été systématiquement surestimée dans les sources officielles, particulièrement pendant les années 90 (Freud *et al.* 1997). Les chiffres alternatifs du CIRAD, basés sur des vérifications statistiques cohérentes, seront utilisés pour estimer les tendances de production entre 1980 et 1999 et comparés aux chiffres officiels. Il faut aussi noter que le recours à des chiffres officiels pour les superficies et à des chiffres alternatifs pour la production aboutit, sans doute, à une sous-estimation du rendement par hectare, puisque la chute de la production totale est liée à la réduction des surfaces cultivées en même temps qu'à la diminution des rendements physiques. Ces chiffres sont cependant plus cohérents (figures 2 et 3).

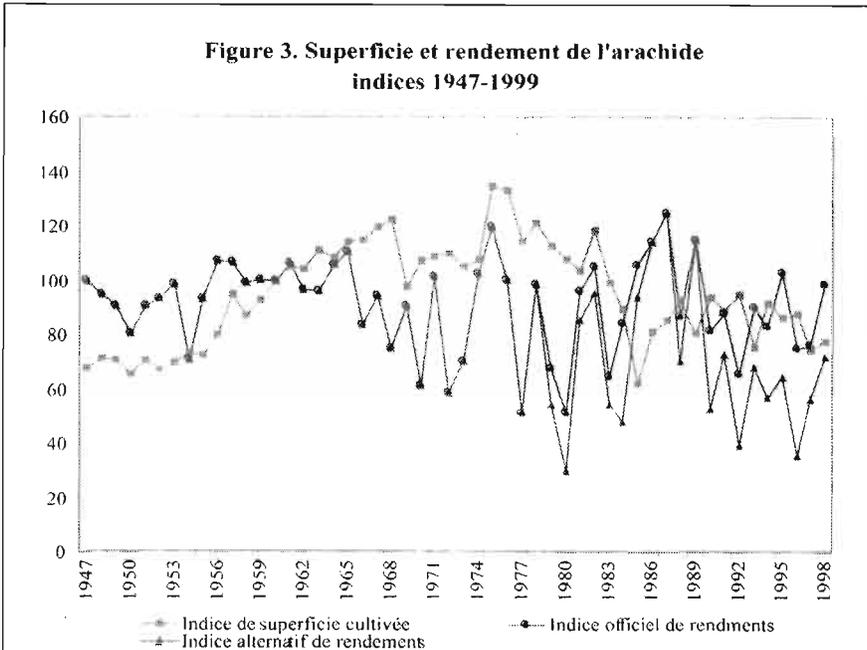
Par la suite nous présenterons une série de données sur la production arachidière (huile, arachide en coque et superficies) à long terme, à partir de la publication des premiers chiffres officiels (1947) jusqu'à la fin de la période d'analyse (1999). Ces chiffres permettent de repérer une croissance du secteur de l'arachide jusqu'à la fin des années 1960. Après la période de crise du 'malaise paysan' (1968-73), on assiste à une récupération notable avec des fluctuations fortes entre 1974 et 1978. Depuis la fin des années 1970, la filière arachidière entame une chute progressive et systématique jusqu'à la fin des années 1990, communément appelée la 'crise de l'arachide' (figures 2 et 3).

Figure 2. Production d'huile d'arachide: 1947-1998.



Sources : Statistiques officielles (DISA, Ministère de l'Agriculture) et Freud *et al.*

Figure 3. Superficie et rendement de l'arachide indices 1947-1999



Sources : L'auteur d'après MBODJ (1993) pour la période 1947-1959 ; Statistiques officielles (DISA, ministère de l'Agriculture) et Freud *et al.* (1997) pour la période 1960-1988.

Après la présentation des chiffres mettant en évidence ces tendances, nous analyserons les changements les plus significatifs par périodes spécifiques, définies par les phases d'ajustement structurel agricole.

Période 1980-84 : le secteur agricole en crise et l'ajustement fiscal

Après la dissolution de l'ONCAD, le gouvernement a mis en place la Société nationale d'approvisionnement du monde rural (SONAR). La SONAR était une solution provisoire, et ses objectifs étaient plus limités que ceux de l'ONCAD. Le programme agricole a été stoppé, à l'exception des crédits octroyés pour les semences, qui furent distribués jusqu'en 1984. Ces mesures ont entraîné la quasi-extinction du crédit agricole, et la disparition du système de distribution d'équipement et d'engrais. Les ajustements fiscaux et les pertes chroniques de l'ONCAD ont énormément pesé sur les services d'extension agricole, tandis que les opérations de la SODEVA se sont sévèrement réduites, malgré leur relatif succès à la fin des années 1970 dans le contexte du Programme agricole. Des mesures confuses, mal organisées et constamment réorientées ont abouti au dysfonctionnement de la distribution des intrants, et mené à un déficit supplémentaire de la SONAR, d'un montant de 27 milliards de FCFA (Kelly *et al.* 1996 : 19-20 / GRS 1997: 12).

Cet échec a été le résultat de pressions contradictoires. Au début du processus d'ajustement, le gouvernement était réticent à l'idée de se retirer complètement des services d'encadrement de l'agriculture. Confronté à un niveau d'endettement croissant, subissant la pression de la BM et du FMI, il a été poussé à accélérer les réformes⁵ (Commander 1989 ; Duruflé 1994 : 80-1). Les mesures drastiques ainsi prises, furent insuffisamment préparées, et entraînèrent une évolution plus erratique que graduelle. L'austérité fiscale a encouragé l'élimination des subventions, la réduction des crédits et celle de l'investissement public. La réduction des crédits a été décrétée par crainte que les paysans n'honorent pas leurs dettes envers l'État. Seuls les crédits pour les semences ont été maintenus jusqu'en 1984, mais de nouvelles mesures ont été mises en place afin d'en limiter l'accès, dans le but d'obtenir des taux de recouvrement des dettes paysannes plus acceptables.

5. Pendant cette période d'impasse, le gouvernement renforça sa position d'actionnaire principal de la SONACOS. Cette organisation fut en fait renforcée et agrandie. La SONACOS a alors pris en charge les fonctions de collecte de l'arachide de l'ONCAD, et repris par la suite les fonctions de distribution (après la dissolution de la SONAR) pour lesquelles la SONAGRAINES a été créée (100 % du capital appartenant à la SONACOS, elle-même à 90 % propriété de l'État depuis 1982).

Depuis 1979, l'investissement public dans l'agriculture a décliné en termes réels ; cette tendance s'est accentuée après 1984 avec l'accélération de l'ajustement fiscal et la réduction des crédits. La disponibilité de fonds externes a permis une amélioration temporaire, en 1983-84, suivie par des réductions drastiques de financement.

La NPA et le Plan céréalière : 1984-1992

Le lancement, en avril 1984, de la Nouvelle politique agricole (NPA) devait définir de nouvelles priorités et créer une base pour un ajustement agricole plus efficace. Cette politique était fondée sur deux principes : une libéralisation des marchés des produits et des intrants et un retrait de l'aide directe de l'État aux producteurs. De plus, il y eut un revirement en faveur de la production céréalière, encouragée de manière implicite par les objectifs trop ambitieux d'une autosuffisance à 80 % (Martin et Crawford, 1991 : 93). Le Plan céréalière devait atteindre cet objectif grâce à la libéralisation du marché, à la dérégulation des prix, à de meilleurs systèmes d'information marchands, et à des campagnes de promotion pour la consommation des céréales locales.

La libéralisation des marchés agricoles a débuté en 1986 avec la libéralisation officielle du marché des céréales à travers le remplacement des prix fixes par des prix plafonds et planchers. La libéralisation du marché du riz a été retardée jusqu'aux années 90 ; l'importation du riz a été taxée pendant les années 80, devenant ainsi une source importante de revenu fiscal (Kelly *et al.* 1996 : 20). Cependant, l'intervention de l'État sur le marché des céréales n'ayant jamais été très efficace, des marchés non contrôlés existaient déjà avant 1986, particulièrement pour le mil, le maïs et le riz (Banque mondiale 1999 : 28).

La stratégie d'autosuffisance alimentaire, préconisée par la NPA, a globalement été un échec, puisque aucun de ses objectifs n'a été atteint, principalement à cause de leur manque de réalisme et de cohérence avec les stratégies encourageant les cultures de rente⁶. La trop grande concentration sur la coûteuse production de riz et l'optimisme exagéré quant aux effets de la dérégulation sur la production locale de céréales est à la base de l'échec de la stratégie d'autosuffisance alimentaire. Une part disproportionnée de l'investissement agricole public a été allouée aux céréales 'minoritaires' (en termes de production nationale) telles que le riz, et, par conséquent aux régions agricoles les moins peuplées (Fleuve et Casamance). Le bassin arachidier, cœur de la production d'arachide et de

6. Lire Martin (1998) pour une explication complète des objectifs irréalistes du Plan céréalière.

céréales du pays, avec la plus grande proportion de la population totale (environ 50 %), a été privée d'investissements. Cette région a reçu moins de 7 % du Programme d'investissement agricole pendant les années 1987-1995, la période la plus importante pour l'ajustement agricole.

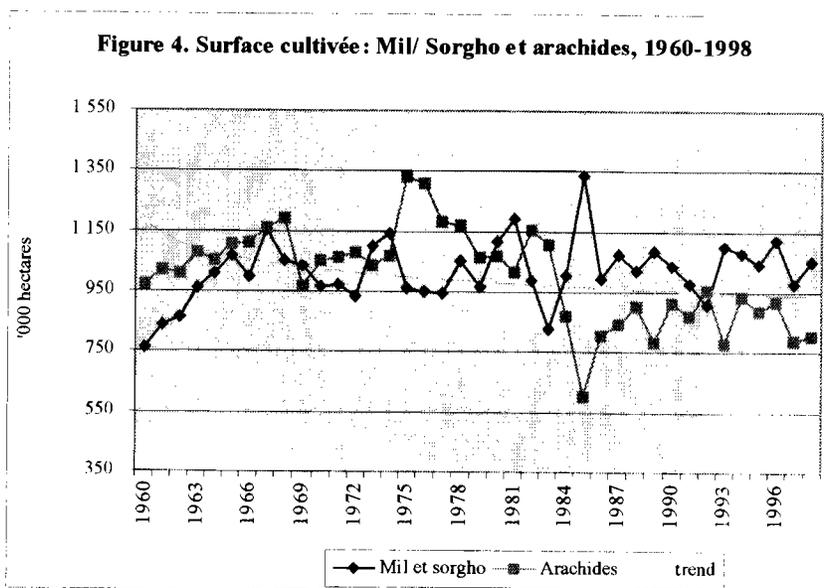
L'abandon de l'agriculture pluviale, et particulièrement de l'arachide, dans les programmes d'investissement public permet de mieux comprendre la crise du secteur arachidier depuis la moitié des années 1980. En effet, les acquis du Programme agricole des années 1960 et 1970 ont été complètement ignorés et la nouvelle approche, favorisant la production de riz et la diversification agricole, l'a emporté. Paradoxalement, le mil et le sorgho, très fortement liés à l'arachide dans le Bassin arachidier, n'ont reçu qu'une aide directe négligeable. La libéralisation des marchés a été considérée comme une condition suffisante à l'expansion de la production de grains et d'arachides (GDS 1986 / Gaye 1998 / Kelly *et al.* 1996 / Kelly et Delgado 1991).

La chute des dépenses de capital a entraîné la réduction et parfois l'élimination complète des subventions dans le secteur agricole. La suppression des subventions aux engrais a affecté l'utilisation d'intrants dans la plupart des régions du Sénégal puisque les agriculteurs étaient particulièrement sensibles à la variation du prix des intrants par rapport aux prix de production (Kelly 1991)⁷. L'investissement public sur les marchés de l'engrais, des pesticides et semences a subi une réduction importante jusqu'au début des années 1990, et les commerçants privés n'ont pas pris le relais. L'idée initiale était d'abandonner la conservation des stocks de semences, mais les 'forces du marché' ne parvenant pas à satisfaire les attentes, le stock national de semences a subi une dégradation constante (Freud *et al.* 1997 / Gaye 1998 / Delgado *et al.* 1991). Non seulement les crédits ont été réduits, mais les intrants distribués officiellement sont devenus rares.

La Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS), responsable des opérations de crédit agricole à partir de 1984, n'a pas amélioré les performances en matière de recouvrement de dettes, lesquelles sont restées inchangées depuis les années 70. La combinaison de toutes ces mesures, inspirées par une quête de stabilité macroéconomique, a eu un impact immédiat (figures 3 et 4). Les surfaces consacrées à l'arachide ont diminué, essentiellement à cause de la réduction soudaine de la distribution officielle de semences. Celles réservées aux céréales, après une brève hausse en 1985, sont retombées aux moyennes de 1965 (figure 4). Entre 1984 et 1992, la production céréalière est restée faible, malgré l'engagement pour une autosuffisance céréalière aux dépens de la production arachidière.

7. Il y avait peu de commerce privé d'engrais, et les paysans avaient pris l'habitude d'acheter leur engrais à crédit, sans dépenser d'argent.

Le marché de l'arachide a été libéralisé durant cette période. Tout d'abord, après 1985, des Opérateurs privés stockeurs (OPS) ont reçu l'autorisation de commercialiser les arachides en tant qu'intermédiaires de la SONAGRAINES, qui a maintenu sa position de monopsonne jusqu'en 2001⁸. Leur part de marché a augmenté systématiquement à partir de 1986, aux dépens des points de collecte des coopératives (Gaye, 1998). Le nombre officiel de points de collecte a ainsi diminué (de 1.800 en 1980 à 737 en 1988) et la distance moyenne entre les villages et les points de commercialisation a augmenté (Kelly *et al.* 1996 : 37 / Gaye 1998 : 54)⁹. De plus, bien qu'il ait été interdit de vendre sur le marché parallèle, c'est-à-dire aux commerçants privés non agréés, les contrôles ont été largement réduits et les commerçants privés de ce marché ont vu leurs opérations considérablement augmenter (Freud *et al.* 1997 : 90). Enfin, une nouvelle société privée, NOVASEN, s'est lancée dans la production et l'achat d'arachide de bouche, établissant ainsi un nouveau monopole dans cette niche plus rentable du secteur arachidier.



Source : Statistiques officielles (DISA). Les lignes de tendances sont liées aux surfaces cultivées pour l'arachide et sont dessinées sous forme de tendance logarithmique.

8. Les tendances des prix de production et d'export, qui sont au centre des débats politiques pour le secteur arachidier, nécessitent une analyse critique et une évaluation détaillée des rapports de la Banque mondiale.

9. Le nombre de coopératives rurales a été réduit de 2300 à 317. Les coopératives de villages ont été reconverties et réduites à des sections villageoises (4472), liées aux nouvelles 317 coopératives 'mères' (Gaye 1998 : 54).

On a souvent affirmé que les prix de production de l'arachide, du coton et du riz sont restés déconnectés des prix mondiaux, signe d'une mauvaise application des politiques de réforme (Rouis 1994 ; Berg 1990). Il semble qu'il y ait une confusion d'objectif : d'une part, l'objectif recommandé était l'alignement des prix des producteurs sur les cours mondiaux, d'autre part, l'augmentation des prix au producteur en termes réels était aussi considérée comme cruciale. Pendant les années 1980, on a enregistré une augmentation à trois reprises des prix de production officiels de l'arachide et du prix du coton, malgré la baisse notable des prix internationaux pour ces deux produits. Pendant cette période, les producteurs étaient relativement protégés de la baisse des prix mondiaux ; cette protection était paradoxalement considérée par les bailleurs de fonds comme une preuve de la 'mauvaise application' ou du 'manque d'engagement' des autorités sénégalaises dans le processus d'ajustement et dans la réforme des politiques. En fait, pendant longtemps, alors que les prix de l'arachide étaient officiellement contrôlés, les prix aux producteurs étaient très proches des cours mondiaux, si l'on prend en considération les coûts de transport, de commercialisation et de transformation.

Intensification de la libéralisation et ajustement structurel : 1992-2000

L'approche à court terme des politiques macro-économiques et agricoles a été renforcée après 1980, lorsque les déséquilibres internes et les problèmes fiscaux ont poussé le gouvernement à s'engager dans les réformes associées aux prêts de la Banque mondiale et à l'assistance du FMI. Plusieurs facteurs peuvent expliquer les variations dans les choix de politiques agricoles durant la période considérée : la résistance initiale du gouvernement, les changements dans l'équilibre du pouvoir, l'évolution des perceptions des processus d'ajustement et de libéralisation au sein des différentes classes sociales et factions politiques, l'incohérence et la faible base analytique et empirique des réformes imposées par la Banque mondiale et le FMI, et les conséquences négatives sur la production des initiatives de ces institutions¹⁰.

Ce manque de constance ne justifie cependant pas les conclusions des rapports de la Banque Mondiale sur le Sénégal (Berg 1990 / Rouis 1994), selon lesquelles l'ajustement structurel et la libéralisation n'avaient été que partiellement mis en œuvre. L'analyse de Berg est essentiellement basée sur la lente libéralisation du marché du riz et sur la persistance des monopoles publics dans le sous-secteur de l'arachide (Gaye 1998 : 26).

10. Lire Sender (1999 :103-5) et Mkandawire (2001) pour de plus amples détails sur ces deux derniers points.

En effet, comme nous l'avons mentionné auparavant, plusieurs mesures radicales ont été prises après 1980, dont la dissolution de l'ONCAD, de la SONAR et de diverses agences de développement régionales, ainsi que l'application de mesures déflationnistes au niveau macroéconomique. Elles ont été suivies par l'élimination des subventions des engrais et des denrées alimentaires, la libéralisation complète du marché des céréales, la réduction du secteur public et des agences agricoles et de développement rural de l'État (SODEVA, SAED, etc.), la baisse des crédits agricoles saisonniers et le resserrement des politiques fiscales. Cette série de mesures ne peut pas être considérée comme un manque d'application des réformes.

Les émeutes de Dakar en 1988 et 1989 ont souligné l'opposition grandissante de certains segments de la population aux réformes initiales (Diop et Diouf 1990). À la fin des années 1980, le gouvernement avait perdu la capacité à « payer pour la stabilité » au travers de l'augmentation de l'emploi public et de la satisfaction des revendications des différents groupes sociaux, y compris les salariés (Cruise O'Brien 1989 / Vengroff et Creevey 1997 : 215 / Thioub *et al.* 1998). Dans les années 90, cependant, alors que le gouvernement continuait à perdre le contrôle de l'application des mesures initiales, les recommandations de la Banque mondiale et du FMI ont paru gagner du terrain et l'engagement du gouvernement a semblé se renforcer. L'opportunité de nouvelles discussions sur les prêts du secteur agricole en 1992 et 1995 a conduit le gouvernement à accepter les conditions des institutions financières internationales. Dès lors, la libéralisation du marché de l'arachide, la privatisation et la restructuration de l'appareil d'État se sont accélérées. Le marché et l'importation du riz ont été finalement libéralisés en 1995.

Les objectifs et stratégies avaient été définis dans le PASA (Programme d'ajustement du secteur agricole), le PISA (Programme d'investissement pour le secteur agricole) et la DPDA (Déclaration de Politique de Développement Agricole). Le PASA « reflète la volonté du gouvernement de transférer l'administration, la production, et la commercialisation au secteur privé » (GRS 1997 : 17). Ce projet de transfert est noté dans les autres pays africains ayant reçu les mêmes prêts (Endberg-Pedersen *et al.* 1996 : 11).

Après 1991, bien qu'une grande partie de la production commercialisée ait emprunté les voies officielles, la compétition s'est accrue entre les différents opérateurs du système de commercialisation des arachides – SONAGRAINES, OPS, coopératives et NOVASEN d'une part, et les commerçants privés itinérants non agréés, d'autre part (Badiane et Gaye 1997 / Freud *et al.* 1997). De plus, le système de prix officiel, fixé par décret, a pris fin en 1995. À sa place une nouvelle organisation a été créée, le Comité national interprofessionnel de l'arachide – incorporant la

SONACOS, la SONAGRAINES, NOVASEN, SENCHIM (engrais et pesticides), le ministère de l'Agriculture, les OPS, les porte-parole des producteurs (à travers l'UNCAS, l'union nationale des coopératives) et d'autres producteurs importants et influents. L'objectif principal de ce comité était de déterminer un prix indicatif (garanti) conforme aux prix mondiaux d'exportation. Le nouveau prix 'officiel' était alors utilisé par la SONACOS pour le paiement des producteurs, et servait de référence pendant la saison de commercialisation de l'arachide ; une révision du prix était toujours possible en cas de variation trop importante du prix mondial. Tous ces changements semblent suggérer que le gouvernement sénégalais a bien mis en œuvre, mais avec certaines lenteurs, la libéralisation du marché de l'arachide, dès 1986 et bien après 1992.

Enfin, l'Union économique et monétaire Ouest-africaine et la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ont accepté une dévaluation qui a eu de lourdes conséquences à court terme. L'impact de la dévaluation a été différent d'une récolte à l'autre, d'une région à l'autre, et d'un secteur à l'autre. Les revenus ruraux ont été affectés de différentes façons, en fonction des caractéristiques particulières des ménages, de leurs conditions de production, et de leurs dépenses. Globalement, cependant, les résultats dans les zones agricoles n'ont pas été à la hauteur des prévisions¹¹. Les exportations ont réagi positivement à court terme et le déficit du compte courant s'est temporairement amélioré. Paradoxalement, depuis 1995, le niveau des importations a de nouveau augmenté en termes réels et l'importation de riz a continué sa croissance. Cependant, la SONACOS, mise en vente depuis 1992, est devenue rentable après 1995 grâce à la dévaluation et au relèvement concomitant des cours mondiaux de l'arachide,.

Dans son ensemble, la production agricole a été faible. De mauvaises récoltes ont suivi les saisons encourageantes de 1988/89 et 1989/90. Fait plus alarmant, le déclin continu de la production commercialisée officiellement menaçait d'aggraver une crise de l'offre dans l'industrie des produits dérivés de l'arachide (huile et pâte). Depuis 1994 et 1995, avec les promesses de prêts additionnels des institutions de Bretton Woods, et

11. Voir les résultats de l'enquête du IFPRI post-dévaluation menée sur la consommation des ménages dans la zone FCFA publiée dans Diagana *et al.* (1999) et dans Diagana et Reardon (1999). Ces études présentent des résultats étonnants, qui mettent en doute les idées reçues sur la dévaluation. Par exemple, la quantité totale de céréale locale consommée a chuté, particulièrement pour les plus pauvres, alors que la quantité de riz importé a augmenté : il y a donc eu une 'uniformisation' du régime alimentaire et un processus d'individualisation des modes de consommation. Ces résultats au niveau de la consommation reflétaient en fait la mauvaise performance du secteur céréalier au niveau de l'offre et l'augmentation des prix alimentaires associée aux effets inflationnistes de la dévaluation.

avec le soutien de l'Union européenne, le rétrécissement des crédits est passablement atténué. La SONAGRAINES a ainsi pu reprendre, quoi que timidement, son rôle de facilitateur dans l'accès aux crédits et aux intrants. Elle le fit toutefois à un niveau bien inférieur à celui des années 1970 ou du début des années 1980. Ce qui ressemblait à un recul a été une réponse partielle à l'incapacité de la CNCAS d'offrir des crédits à un nombre acceptable de producteurs (Gaye 1998 : 81).

Avec le nouveau Programme agricole, inspiré par les Programmes des années 60-70, l'État semble s'être engagé plus clairement dans un soutien aux producteurs d'arachide. En 1997, année du « Programme de Relance de l'Arachide », le gouvernement a engagé des dépenses d'investissement plus importantes dans le secteur de l'agriculture, suite à l'augmentation des fonds du PASA en 1997-2000 et grâce à la collaboration stratégique de l'UE et des autres bailleurs de fonds (Seck 1997 ; GDS 1998). Ce changement de politique, intervenu tardivement, n'a cependant été que transitoire. Des années de négligence et de libéralisation avaient déjà eu comme conséquence une sous-capitalisation des producteurs d'arachide. Ceux-ci utilisaient moins d'engrais et de semences de qualité, et nombre d'entre eux avaient réduit les surfaces cultivées pour rechercher des sources alternatives de revenu (Gaye 1998). L'impact de ces changements de politiques a été différent selon les catégories de producteurs ; un accent particulier sera mis sur les « gros producteurs » arachidiers.

Réponses et changements au niveau des exploitations agricoles

Changements dans l'utilisation de la main-d'œuvre

Des études récentes sur les petits producteurs du Bassin arachidier révèlent des tendances contradictoires : le nombre de membres actifs des ménages dans le secteur de l'agriculture a augmenté, sans que l'on discerne clairement la part des membres de la famille et celle des éléments extérieurs (Freud *et al.* 1997 : 37-8). Les auteurs de l'enquête du CIRAD soutiennent que les *navétanes*¹² tendent à disparaître, et indiquent que seulement 24 % des ménages rétribuent des travailleurs (Freud *et al.* 1997 : 39). Ils en concluent qu'il y a plus de main-d'œuvre familiale

12. Le terme *navétane* fait référence aux travailleurs saisonniers, normalement migrants, qui travaillent dans le champ de quelqu'un environ trois ou quatre jours par semaine pendant l'hivernage en contrepartie des champs et des semences fournies par l'employeur. Ils sont donc des travailleurs/locataires.

disponible aujourd'hui qu'il y a dix ans. Leur démonstration semble toutefois démentie par d'autres recherches qui portent sur la même période.

Se basant sur une série d'enquêtes menées par l'ISRA entre 1985 et 1995, Gaye (1998) constate au contraire que la mobilisation de la main-d'œuvre familiale semble être devenue difficile. Bien que l'accent ne soit pas systématiquement mis sur les contraintes liées au faible nombre d'actifs, les petits producteurs semblent être affectés par une raréfaction de la main d'œuvre familiale. L'exode rural concerne, plus particulièrement, les zones du Nord et du Centre du Bassin arachidier, davantage frappées par la crise de l'arachide (Gaye, 1998 : 168). Des recherches empiriques effectuées dans des contextes similaires, au nord du Nigeria par exemple, montrent également que, durant la récession agricole récente des années 80 et 90, la recherche d'un revenu alternatif et la tendance à la fragmentation des exploitations familiales entraînent une diminution de la main-d'œuvre familiale, et par conséquent, une baisse de la production dans les champs collectifs, étroitement dépendants du travail des membres de la famille (Iliya 1999 : 15 / Iliya et Swindell 1997 : 93-4).

La rareté des crédits et des semences, qui affecte plus spécialement les petits producteurs et, la préférence croissante des gros producteurs pour une main-d'œuvre agricole saisonnière salariée semblent modifier les relations de travail. Les travailleurs, qui viennent généralement d'autres régions ou départements, s'installent dans la maison de leur employeur pour 6 à 8 mois, de la préparation des champs jusqu'à la commercialisation de l'arachide. Ils sont logés et nourris pendant la saison et reçoivent un montant fixe à la fin de la campagne (entre 90 000 et 110 000 FCFA pour la campagne 1997/98). Contrairement aux *navétanes*, ils ne cultivent pas des champs en location et travaillent simplement comme salariés. C'est une des conséquences les plus marquantes du processus de retrait des structures publiques (Oya 2002).

Le marché des terres

De plus, le processus de libéralisation a obligé beaucoup de petits producteurs à mettre en location une partie de leurs terres. On a assisté à une concentration progressive des terres, dans un contexte marqué par la pression renouvelée des institutions financières internationales pour une réforme de la Loi sur le Domaine national dans le sens d'un système de propriété privée. Le débat actuel sur ce sujet sera sans doute résolu par des réformes législatives (GDS 1998 / Kelly *et al.* 1996 / *Le Soleil* du 2 février 2001). Cependant, beaucoup de gros producteurs, également

affectés par la crise de la rentabilité de l'arachide, ont mis des terres en jachère ou les ont confié à leurs voisins ou à d'autres producteurs, notamment des entrepreneurs urbains, désireux d'investir modestement dans l'agriculture ou le tourisme. On a aussi remarqué, dans notre enquête, la tendance de certains gros producteurs à accumuler des terres dans les zones plus fertiles du sud du bassin arachidier et dans les nouvelles zones pionnières de Kolda. Ces producteurs investissent de l'argent pour louer ou parfois même acheter des champs, qui appartiennent souvent aux petits et moyens producteurs affectés par la raréfaction des crédits et l'insuffisance d'intrants et d'équipements agricoles.

Utilisation des intrants

Les modifications apportées au niveau de la distribution et des crédits au cours de la libéralisation ont abouti à une forte réduction de l'utilisation de semences et d'engrais. Les résultats de notre enquête auprès des gros producteurs (EAGP), menée entre 1998 et 1999, montrent cependant que ces derniers, ainsi que quelques autres producteurs de taille moyenne, ont réussi à obtenir semences et engrais par les circuits officiels, même si c'est en quantités moindres qu'à l'époque des subventions.

Le processus de libéralisation et de dérégulation entre 1984 et 1999 a donc eu des effets moins négatifs sur les plus gros producteurs, phénomène rarement reconnu par les défenseurs de la libéralisation. Ce point est intéressant puisque l'une des justifications principales de la libéralisation était la trop grande politisation de la distribution des intrants et les privilèges accordés aux gros producteurs, notamment aux plus influents. Les défenseurs de la libéralisation de la production assuraient qu'elle répartirait plus équitablement les gains de production et généraliserait l'accès aux intrants. La libéralisation n'a cependant pas amélioré la compétition, puisque les acheteurs informels ne sont toujours pas intéressés par le marché des intrants (Badiane et Gaye 1997 / Gaye 1998 / Freud *et al.* 1997). Les mêmes entreprises d'État ont continué en fait la distribution d'intrants, comme ce fut le cas pour la SONAGRAINES jusqu'en 2001, tout en subissant de fortes pressions pour réduire les coûts et bloquer les crédits. Le niveau d'intrants distribué s'est écroulé avec les nouveaux accords de 1984, le nombre officiel de points de distribution passant de 1800 en 1984 à 650 en 1998 (Gaye 1998 : 54, sources SONAGRAINES).

De plus, la dérégulation et la libéralisation ne changent pas forcément l'équilibre du pouvoir et les relations entre producteurs, agences de l'État et commerçants. Plusieurs gros producteurs sont eux-mêmes commerçants et peuvent obtenir plus facilement les intrants distribués sur les

marchés privés ou à travers des sociétés semi-privées telles que SENCHIM. De surcroît, les nouveaux accords des années 1990 pour la promotion des opérateurs privés stockeurs (OPS) dans les marchés des semences et des engrais ont favorisé les gros producteurs. Ceux-ci sont devenus des intermédiaires au niveau des villages et départements, ou tout au moins ont continué à recevoir des quantités disproportionnées, dans un contexte de rationnement des distributions officielles. Dans l'enquête sur les gros producteurs, 46 % des enquêtés étaient impliqués dans la distribution de semences à d'autres producteurs, et 30 % obtenaient leurs intrants directement à travers des sociétés privées telles que SENCHIM. De plus, 75 % des producteurs 'capitalistes' et plus dynamiques étaient des opérateurs/ distributeurs de semences, contre 25 % des 'non capitalistes' et 37 % des 'semi capitalistes'¹³.

Les producteurs employés comme intermédiaires des agences 'officielles' (l'ancienne SONAGRAINES étatique et la NOVASEN privée) ont profité de leur position pour accroître leur influence sur les autres producteurs. Ces derniers sont devenus dépendants de leur bon vouloir pour obtenir les crédits dont ils avaient besoin, et parfois même pour éviter de rembourser les impayés des campagnes passées.

Certains gros producteurs indiquent ainsi qu'ils ont maintenu leur utilisation d'intrants, plus particulièrement depuis 1997, quand le ministère de l'Agriculture a tenté d'inverser la tendance à l'effondrement de la distribution officielle des engrais, pesticides et semences. Cependant, depuis le changement du système de distribution et de crédit, la plupart des producteurs utilisent en moyenne de plus faibles quantités d'engrais. Certains ont choisi de répandre leur engrais sur des terres éloignées de leur résidence, et d'utiliser plutôt le compost pour les champs plus proches de leur maison. D'autres producteurs – au contraire – ont décidé de concentrer les doses prescrites dans les champs où le risque productif est moindre, abandonnant la fertilisation des autres champs ou en y répandant du fumier.

Les producteurs 'non capitalistes' utilisant un grand nombre de dépendants ont dû interdire l'utilisation d'engrais aux autres membres du ménage. Les membres adultes dépendants de la famille et les femmes devaient obtenir leurs engrais et pesticides à travers des circuits alternatifs et pour les semences recycler les stocks des récoltes précédentes. Une

13. Voir Oya (2001 et 2004) pour une explication de ces catégories parmi les gros et moyens producteurs. Le degré de tendance capitaliste est une combinaison de divers facteurs : le niveau de capitalisation de l'exploitation (en termes de moyens de production), le degré de dépendance de la main-d'œuvre salariée (saisonnnière et journalière), l'utilisation du surplus (vers le renouvellement des moyens de l'exploitation, c'est-à-dire l'accumulation du capital ; le niveau de formation et de maîtrise technique ; le pourcentage de terres obtenues par investissement direct en argent (achat ou location).

grande proportion de cette catégorie (65 %) a réduit drastiquement son utilisation d'engrais après les réformes, alors que la majorité des gros producteurs 'capitalistes' et dynamiques (60 %-65 %) a maintenu ou même augmenté son utilisation d'engrais à l'hectare. Pour répondre à la baisse de la productivité et à la détérioration du réseau de distribution des intrants, certains gros et moyens producteurs, ainsi qu'une très forte proportion des petits producteurs, ont augmenté la densité des semences à des niveaux parfois supérieurs aux normes (Gaye 1998). Les gros producteurs capitalistes et dynamiques ont aussi privilégié la qualité des semences pour s'assurer une meilleure productivité.

La production : une réponse à la libéralisation des prix

Selon l'appartenance à l'une ou l'autre catégorie de producteurs, la zone géographique d'exploitation et les caractéristiques structurelles des exploitations, l'insertion dans les circuits d'échange et de distribution varie de façon significative. Les spécificités en termes d'utilisation des terres, d'organisation du travail, et de relations de production, ont aussi des effets sur les relations d'échange dans la mesure où elles affectent l'échelle de production. Dans notre enquête, on constate que : (1) les gros producteurs, qui écoulent une partie importante de leur production sur le marché, ont tendance à spéculer sur les prix, tandis que les producteurs moyens et petits les tiennent pour acquis et s'ajustent sur les quantités ; (2) les petits cultivateurs s'impliquent moins dans la commercialisation, alors que (3) les producteurs plus pauvres, qui ont besoin de liquidités, sont forcés de vendre, dès la fin de la récolte une plus grande proportion de leur production. Dans un tel contexte, une partie de l'excédent commercialisé sera sensible à la libéralisation des marchés et des prix alors qu'une autre partie y restera insensible.

Le processus de libéralisation du marché des produits agricoles a ouvert les portes des circuits officiels à des opérateurs privés. Les OPS ont ainsi obtenu de plus en plus de semences de la SONAGRAINES par rapport aux coopératives rurales (Gaye 1998 : 230, Tableau 2a). En même temps, le marché parallèle a systématiquement progressé en termes de poids commercial, bien que les statistiques officielles aient exagéré son importance, afin de masquer l'écroulement de la production nationale (Freud et al. 1997 / Badiane et Gaye 1997).

Depuis 1992, les marchés officiels et non officiels sont entrés en compétition, bien que les paramètres de cette compétition soient restés longtemps flous et complexes. Les circuits officiels de commercialisation fonctionnent entre novembre et avril (saison de la commercialisation agricole). Les commerçants privés du circuit parallèle opèrent

durant toute l'année, et plus particulièrement à la fin de la saison officielle, c'est-à-dire entre mai et septembre, et offrent une plus grande variété de sous-produits, arachide en coque ou décortiquée, huile artisanale et 'sax-sax'¹⁴ (Gaye 1998 :137-138). La compétition est donc très imparfaite. De plus, depuis 1994, la SONAGRAINES et les OPS se sont de plus en plus impliqués dans la distribution d'intrants, alors que les opérateurs non officiels opèrent uniquement comme acheteurs d'arachide (particulièrement en coque). Ainsi, la compétition est inégale et les relations avec les producteurs varient selon les produits, les marchés et les commerçants engagés.

La SONAGRAINES avait des coûts importants, imputables à la distribution de semences, à l'administration des crédits et à la maintenance des points de collecte. Pourtant, à cause des coûts de transport supérieurs, les coûts opérationnels de commercialisation des opérateurs privés sont restés plus élevés que ceux de la SONAGRAINES, des coopératives et des OPS. Les sociétés d'État réalisaient aussi des économies d'échelle (Gaye 1998 : Tableau 14.3 et 15.4 / Badiane 1997 : 7-10). À la fin des années 90, les opérateurs informels ne contrôlaient donc qu'une faible partie de la production (entre 15 % et 20 %), alors que la SONACOS continuait de dominer le marché avec une part de 65 % à 75 % à travers sa filiale la SONAGRAINES (Freud et al. 1997 / Gaye 1998). Les dernières années semblent révéler une difficulté pour la SONACOS d'accéder aux arachides, qui dénote plus une crise réelle de la production d'arachide qu'un succès des opérateurs informels (Badiane et Gaye 1997 / Ndiaye 1998).

La fragmentation du marché et la libéralisation partielle ont été particulièrement bénéfiques aux producteurs les plus puissants (politiquement et économiquement), qui ont continué à vendre une plus grande partie de leur production aux agents officiels. Une petite majorité, ayant des liens étroits avec le 'marché parallèle', s'est concentrée sur les réseaux d'écoulement informels. Les raisons pour lesquelles les voies officielles sont favorisées sont complexes. En 1998, le khalife des mourides vendait la production de Khelcom à la SONAGRAINES, bien que beaucoup de ses *talibés* (disciples) soient les plus gros agents du secteur non officiel et les principaux concurrents de la SONAGRAINES. Ce choix servait deux objectifs 'politiques' : masquer les ventes d'autres leaders religieux de la confrérie aux agents de Touba¹⁵ et maintenir des liens avantageux avec l'appareil d'État.

14. Le *sax-sax* est un sous-produit de l'arachide, de moindre qualité, utilisé dans les marchés locaux après la récupération des déchets arachidières (Gaye 1998).

15. Touba a un statut autonome privilégié de 'ville sainte' de la confrérie des *Mourides*. Les institutions de l'État y sont faibles, et c'est la ville la plus dynamique et à la plus forte croissance économique du Sénégal. On y trouve le plus grand marché parallèle d'arachides et de céréales (Hibou 1999 : 89 / Marfaing et Sow 1999 : 247 / Copans 2000).

Deux types de gros producteurs se sont rapidement adaptés aux changements du marché de l'arachide : le gros commerçant/transporteur et le bureaucrate doté de connexions politiques. Ces deux types de producteurs constituent les deux sous-groupes principaux de la classe « capitaliste ». Ces deux sous-groupes, à la fois agents et intermédiaires de l'État, peuvent avoir des intérêts divergents au cours du processus de libéralisation. Quoiqu'il en soit, ils représentent une minorité au sein des gros producteurs.

Suite à une augmentation des prix et à des ventes tardives, les gros et moyens producteurs ont eu tendance à augmenter la proportion de produits arachidiens vendus aux opérateurs privés non officiels (entre 5 % et 8 %). Certains producteurs, parmi les plus performants, ont réussi à fidéliser leurs relations avec des clients, qui paient des prix bien plus élevés sur le marché non officiel, pour s'assurer d'un approvisionnement en arachide et en céréales à grande échelle¹⁶. Les gros producteurs (capitalistes), qui vendent une plus grande proportion de leur production aux agents informels durant les mois les plus rémunérateurs de la saison de commercialisation, écoulent à des prix bien plus avantageux que ceux offerts aux producteurs petits ou moyens ou aux producteurs moins influents¹⁷. Leur plus grande capacité de stockage et leur surface financière permet aux producteurs riches et capitalistes d'attendre les mois de juillet et août, pour vendre leur production au prix le plus haut. Les plus petits producteurs seront plus vulnérables, d'une part au pouvoir de monopsonne de certains OPS au sein des voies officielles, d'autre part, au nombre restreint des points de collecte (Lele et Christiansen 1989 : 23 Gaye 1991).

Il semblerait donc que seuls quelques producteurs bénéficient d'une situation privilégiée, leur permettant de tirer profit du processus de libéralisation et du désengagement de l'État. Leur capacité à conclure des contrats commerciaux de plus en plus favorables grâce à un étalement de la saison commerciale et au jeu sur les variations de prix, s'explique par la disponibilité des moyens de transport et leur pouvoir de négociation vis-à-vis des commerçants.

16. La production d'arachide en coque est fortement corrélée au prix moyen d'arachide et aux prix moyens du marché parallèle.

17. La différence dans le cas des marchés parallèles d'arachide va entre 8 % et 21 %, entre 10 % et 20 % pour le mil et le maïs, toujours en faveur des producteurs capitalistes les plus importants au niveau de la taille et du dynamisme (voir Tableau 1). Les prix reçus par les plus petits producteurs seront bien sûr beaucoup moins avantageux.

Tableau 1. Catégories de gros producteurs et prix de vente obtenus

	Catégorie de producteurs / Prix moyens de vente 1998 (FCFA/kg) ^a	Moyenne Arachide (Officielle et parallèle) ^b	Marché parallèle Arachide	Millet	Maïs
Degré de tendance capitaliste	Capitaliste	159	196*	150*	158*
	Semi-capitaliste	159*	179*	137*	156
	Non capitaliste	153*	163*	135*	142*
Degré de dynamisme technologique	Dynamisme important	160*	189*	148*	155
	Dynamisme moyen	159	176	138	149
	Faible/ non dynamique	153*	175*	135*	160
Echelle de production	Grande échelle	166*	194*	146*	153
	Moyenne échelle Haute	157*	171*	147*	152
	Moyenne échelle Basse	154*	n.d.*	123*	135

Notes : a) Les prix de vente par catégorie de producteurs sont la moyenne des prix réellement obtenus par les producteurs dans chaque catégorie; b) « Prix moyens d'arachide » est la moyenne entre le prix officiel et les prix des marchés parallèles/ non officiels c) le signe * dénote la signification statistique des différences entre groupes par paires. Si toutes les classes au sein d'une catégorie de variables (par exemple dynamisme) ont toutes une étoile, des différences statistiquement significatives (au moins 10 % s. l.) s'appliquent à toutes les classes. Si seulement deux étoiles sont présentes, c'est que la signification statistique ne s'applique qu'à une paire du groupe.

Source : Enquête EAGP 1998-99.

Une régression logistique de variables binomiales (augmentation ou pas de la surface cultivée pour les arachides) pour les gros producteurs pour la période 1995-1998 confirme que le degré de dynamisme technique et économique est le facteur explicatif de cette augmentation des surfaces cultivées¹⁸. La taille de l'exploitation et la disponibilité de la traction animale sont d'autres variables significatives positivement corrélées à une augmentation à moyen terme de la surface cultivée. En revanche, le changement moyen du prix de vente d'arachide pendant les trois dernières années est faiblement corrélé avec le niveau de production, suggérant que l'augmentation des surfaces cultivées ne procède pas directement d'incitations par les prix.

18. L'utilisation d'un score dynamique permet de travailler avec plusieurs facteurs potentiellement corrélés à une augmentation de la surface cultivée et ainsi permet d'éviter des problèmes de multicollinéarité. Voir Oya (2002) pour l'explication de la construction de l'indice de dynamisme.

La réponse politique : les changements d'alliance

Tous les acteurs impliqués de près ou de loin dans l'industrie des arachides ont souvent des points de vue différents sur les impacts de la libéralisation. Certains l'assimilent à la disparition, ou tout au moins à la diminution, de privilèges très profitables, alors que d'autres, plus pauvres et moins puissants, la considèrent comme la cause principale de la fin de la viabilité de l'activité agricole. Un discours patriotique est souvent utilisé pour critiquer les producteurs qui préfèrent vendre aux agents non officiels (OPS), qui leur offrent souvent de meilleurs prix, même s'ils ne leur fournissent pas de crédits ou d'intrants à des tarifs avantageux. Certains remarquent que ces commerçants « n'investissent pas dans la production agricole, mais qu'ils sont là seulement pour spéculer¹⁹ ». Cette perception met en évidence les véritables lacunes du marché des intrants qui, pour différentes raisons, n'a pas attiré suffisamment d'agents ruraux privés. Le monopole de SENCHIM sur la production d'engrais et pesticides, le rôle important des agences officielles dans ce marché, les coûts élevés de commercialisation, ainsi que l'instabilité de la demande font qu'il s'agit d'un choix très risqué (Badiane et Gaye 1997 / Kelly *et al.* 1996 / Diouf 1992).

Les points de vue divergents sur les impacts du processus de libéralisation reflètent aussi, au-delà des aspects techniques, son caractère politique. En effet, la libéralisation influe sur des luttes internes au sein de l'État et au sein des groupes les plus puissants du pays. Il est donc moins important de se demander si les prix sont faussés ou les marchés artificiellement soutenus, que de comprendre comment l'équilibre du pouvoir sera affecté, comment l'élite rurale non capitaliste pourra maintenir son pouvoir, au travers d'activités politiques et économiques nouvelles.

Dans ce contexte, une politique d'intervention sélective sur des catégories particulières de producteurs, qui pourrait être interprétée comme un pari sur les « plus forts », a été proposée par certains membres de l'appareil d'État et par quelques analystes (SODEVA 1979 / Waterbury 1987). Cette politique se concentrerait sur les régions et classes de producteurs les plus efficaces et performants, susceptibles de conduire le secteur agricole à un plus haut niveau de spécialisation. La volonté du gouvernement de les favoriser n'est pourtant pas évidente. Un parti pris envers les petits producteurs est toujours apparent dans les discours officiels, alors que quelques gros producteurs peu efficaces continuent de bénéficier de privilèges dus à l'intervention de l'État dans le secteur agricole. Il serait naïf de penser que certains marabouts et propriétaires

19. Expressions communément répétées par les agents de la SONAGRAINES et de la SONACOS, mais aussi par des producteurs vendant leur production aux agents officiels ou ayant eu de mauvaises expériences avec les acheteurs parallèles.

terriens, disposant d'appuis politiques, ne bénéficieraient pas de l'accès aux crédits et intrants, à cause d'un manque d'efficacité dans la gestion de leur production agricole. La question est donc : quels producteurs seront choisis dans la pratique ? Afin de répondre à cette question, il est nécessaire de mieux cerner l'influence de certains groupes, tels que les confréries religieuses, les riches commerçants, les riches producteurs capitalistes, et quelques bureaucrates. La promesse de protection ne pourra pas être tenue pour *tous* les petits producteurs dans *toutes* les régions, étant donné le rétrécissement des ressources publiques.

Dans quelle forme d'action politique s'engagent les riches producteurs capitalistes ? Certains s'alignent directement ou indirectement sur la position de l'appareil d'État et s'en font les défenseurs. D'autres se détachent des agences étatiques, défient les bureaucrates locaux, vendent sur le marché parallèle et prônent un marché complètement libre. Ils s'associent le plus souvent avec les confréries religieuses et avec des organisations privées, telles que l'UNACOIS²⁰. Tout en privilégiant les voies économiques 'non officielles', leur discours dénonce la corruption du gouvernement, avec lequel ils entretiennent des relations difficiles et marquées par la méfiance.

Bien qu'il y ait une volonté croissante de la part du gouvernement de favoriser les plus gros producteurs d'arachide, la façon dont ces derniers seront traités par rapport aux producteurs moins dynamiques n'est pas encore claire. Il semblerait que les marabouts obtiennent encore les prêts les plus importants du gouvernement et des institutions privées, voire les faveurs d'individus puissants au sein de l'appareil d'État ou d'entrepreneurs privés qui se déclarent leurs *talibés*. Le clientélisme continue d'affecter les décisions économiques et les discours et affiliations politiques des notables religieux (Cruise O'Brien 1971 / Villalón 1995)²¹. Waterbury remarque qu'une politique de répartition plus efficace des ressources peut être soutenue, mais elle s'avère risquée, si l'on prend en considération la concentration des confréries politico-religieuses dans le centre du pays (Waterbury 1987 : 190). Il est indispensable pour l'État de tenir compte de l'influence des marabouts du bassin arachidier sur les décisions électorales d'une large population rurale (Villalón 1995 : 263 / Diop 1993).

20. L'Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal (UNACOIS) s'est révélée être une organisation commerciale puissante, bien qu'hétérogène. Elle a su faire pression sur le gouvernement pour obtenir une libéralisation plus rapide et des baisses de la fiscalité. L'UNACOIS demande aussi plus d'aide du Gouvernement pour des crédits à taux préférentiels (Thioub *et al* 1998 : 75-6).

21. La marge de de manœuvre et les ressources financières du régime ayant diminué depuis le processus d'ajustement structurel, les leaders religieux et les *talibés* sont aujourd'hui moins nombreux à bénéficier de ces faveurs, ce qui a des implications très claires en termes de services rendus par ces confréries pendant les campagnes politiques.

La convergence d'intérêts entre différents segments des classes d'entrepreneurs ruraux et urbains et groupes non capitalistes, tels que les notables religieux par exemple, pourrait sous-tendre le nouveau discours de l'État en faveur d'une libéralisation plus étendue. L'adaptation graduelle de certains groupes aux nouvelles conjonctures a changé leur rapport aux agences du gouvernement et aux politiques de libéralisation. Les nouvelles alliances développées, par exemple au sein d'organisations telles que l'UNACOIS, sont importantes et ont attiré l'attention de chercheurs (Thioub *et al.* 1998 / Copans 2000). Ces alliances, qui sont le fruit de la convergence des intérêts de dignitaires religieux, des notables traditionnels et des riches hommes d'affaires avec ceux des animateurs du secteur informel – petits producteurs, petits commerçants, importateurs – et des producteurs capitalistes liés aux réseaux d'échanges, contribuent à affaiblir l'État, qui manque de projet et de direction claire au niveau politique et économique. Or, un État affaibli et sans stratégie bien définie est généralement incapable de renforcer et de discipliner le capital domestique, en particulier si ses ressources financières continuent de diminuer et si les bailleurs de fonds persistent avec la dérégulation.

Conclusion

Ce chapitre a donné une vue d'ensemble des changements survenus au sein des politiques agricoles entre 1980 et 2000. Malgré les critiques de la BM et du FMI sur le faible degré d'application des réformes d'ajustement agricole, nous avons montré que l'environnement de l'action publique dans le secteur agricole s'était profondément modifié. Le problème principal a été la pression subie par le gouvernement du Sénégal, d'une part pour accélérer la libéralisation et la dérégulation de l'agriculture et, d'autre part, pour atténuer leurs effets négatifs sur la production agricole, notamment sur l'arachide. La crise de l'arachide a déjà une longue histoire, de plus de 20 ans. Le modèle néolibéral progressivement imposé n'a fait que renforcer les contraintes structurelles subies par les filières agricoles. Nous avons détaillé certaines des mesures entreprises et leurs effets contradictoires, voire pernicieux, sur la production et sur l'utilisation d'intrants et de moyens de production performants. En d'autres termes, l'ajustement structurel n'a pas créé de marchés libres, mais a affaibli le secteur agricole et a rendu plus vulnérable la majorité des producteurs.

Cependant, les effets de l'ajustement agricole et de la crise n'ont pas été ressentis de la même manière par toutes les catégories d'exploitants.

Alors que la majorité des enquêtes montre une vulnérabilité accrue de la plus grande partie des petits producteurs, notre enquête auprès des 'gros producteurs' montre des tendances plus complexes, qui méritent des analyses quantitatives et qualitatives plus détaillées.

On a constaté quelques changements dans la mobilisation de la main-d'œuvre des différentes exploitations, avec notamment l'utilisation croissante des salariés saisonniers par les gros producteurs plus dynamiques et capitalistes. On a aussi remarqué le développement d'un marché de la terre : les agriculteurs louent les terres qu'ils ne peuvent pas cultiver à cause du manque de moyens, alors que certains gros producteurs investissent sur des terres plus fertiles et éparpillées. Ces derniers se sont adaptés à la nouvelle situation de désengagement de l'État et ont su accéder aux canaux officiels et privés de distribution d'intrants en profitant de leur influence politique et économique. On a aussi observé un impact sur leur façon de produire et de véhiculer leurs discours pour encourager la libéralisation économique ou lui résister, selon leur pouvoir et de leurs intérêts en constante évolution dans un environnement économique et politique changeant.

De ces constats émerge la nécessité d'une stratégie agricole plus cohérente, réaliste et durable, c'est-à-dire tenant compte de l'hétérogénéité du secteur agricole sénégalais, des défis qui concernent les différentes catégories de producteurs, et centré sur la production et la commercialisation des produits pour lesquels le Sénégal dispose encore d'un avantage comparatif. La bataille pour la compétitivité de la filière arachide au Sénégal n'est pas nécessairement perdue, mais de véritables ajustements structurels aux conditions internes et externes des marchés et des structures de production seront nécessaires, dans une logique pas forcément néolibérale.

APPENDICE. Évolution des politiques agricoles 1960-2000

Tableau 1. Résumé des politiques agricoles au Sénégal: perspective historique, 1960-2000

	Période d'expansion et interventionnisme de l'État			Période de stabilisation, ajustement structurel et libéralisation		
	1960-67	1968-73	1974-79	1980-84	1984-1991	1992-2000
Points principaux	Expansion du mouvement coopératif Création d'agences de développement étatiques Approche 'Productiviste'.	Malaise paysan. Sécheresses. Fin des arrangements préférentiels avec la France. Croissance de l'investissement public.	Nationalisation. Investissements à grande échelle. Corruption et pertes fiscales. Bonnes performances mais fluctuations.	Crise de la production. Déséquilibre et pertes fiscales. Insécurité institutionnelle.	Ajustement et autosuffisance alimentaire. Stabilisation macro économique. Déclin de la production d'arachide.	Libéralisation renforcée, dévaluation, privatisation. Amélioration modeste des investissements.
Politiques Officielles	Plans I et II de Développement. Programme Agricole.	Plan de Développement III.	Plans de Développement IV et V Programme Agricole.	Plan de Développement VI	Nouvelle Politique Agricole (NPA). Plan Céréalière	PASA. PISA 1995-2000. PSAOP – vulgarisation agricole service privé (ANCAR).
Commercialisation de l'Arachide	Traitants Privés Coopératives OCA	ONCAD CRAD	ONCAD SONACOS (export).	SONAR SONACOS	SONAGRAINES / OPS / coopératives / marché parallèle.	SONAGRAINES (jusqu'en 2001). NOVASEN / OPS et agents du marché parallèle.
Commercialisation des Céréales	OCA / non régulé	ONCAD et marchés locaux	ONCAD et marchés locaux mais aucun contrôle officiel.	Non régulé mais prix plafond et minimum.	CSA avec stocks tampons pour stabiliser le marché. marché libre.	CSA offre uniquement des informations de marché.
Commercialisation du Riz	Importations régulées	SAED (production, vulgarisation agricole et commercialisation).	SAED. Commercialisation de l'État.	SAED. Commercialisation de l'État Taxe à l'importation	Libéralisation partielle.	Libéralisation totale en 1994.

Tableau 1. Résumé des politiques agricoles au Sénégal: perspective historique, 1960-2000 (suite)

	Période d'expansion et interventionnisme de l'État			Période de stabilisation, ajustement structurel et libéralisation		
	1960-67	1968-73	1974-79	1980-84	1984-1991	1992-2000
Régulation des prix	Prix minimums pour céréales (riz, millet) et arachides. Accords préférentiels avec la France.	Prix officiels de l'arachide par décret. Contrôle partiel des prix des céréales.	Prix officiels de l'arachide par décret.	Prix plafonds et minimums des céréales. Prix officiels de l'arachide par décret.	Prix des céréales libre. Prix officiel pour l'arachide.	Prix des céréales libre. Prix de l'arachide décidé à CNIA selon le marché mondial – indication uniquement. Prix du riz libre depuis 1995
Décision des politiques pour Semences (Arachide)	OCA / CRAD	ONCAD	ONCAD	SONAR SONAGRAINES	SONAGRAINES OPS	SONAGRAINES (jusqu'en 2001). OPS UNIS (producteurs privés). Projet Autonome Semencier. Associations de producteurs
Décision des politiques pour Engrais	OCA / CRAD	ONCAD	ONCAD	SONAR Peu clair	Projet USAID. SONAGRAINES (à partir de 1987).	SONAGRAINES NOVASEN SODEFITEX
Crédit rural	Commerçants et BNDS / OCA (privé/ publique)	BNDS - ONCAD Contrôle par l'Etat	BNDS-ONCAD Contrôle par l'Etat	SONAR Agents ruraux	CNCAS (BCEAO). SONAGRAINES Crédits limités. Notables/ agents ruraux.	CNCAS (BCEAO) SONAGRAINES Crédits limités. Notables/ agents ruraux
Vulgarisation agricole et recherche	CREP SATEC	SATEC Opération arachide/ millet.	ISRA / SODEVA. Programmes à grande échelle.	ISRA / SODEVA. Actions limitées.	ISRA/SODEVA Main d'œuvre limitée	Disparition de SODEVA. ANCAR, services décidés par projet et demande, <i>out-sourcing</i> privé.

Bibliographie

- BADIANE O., 1997, « Liberalisation et compétitivité de la filière arachidière au Sénégal », *IFPRI Discussion Papers*, n°17, Market and Structural Studies Division, Washington DC, IFPRI.
- BADIANE O., et GAYE M., 1997, *L'Agriculture Sénégalaise face aux Politiques de Libéralisation: Aperçu Microéconomique sur les Nouvelles Tendances du Secteur Arachidier*, Dakar, APROMA.
- BANQUE MONDIALE, 1999, *Agricultural Services and Producer Organizations Project : Project Appraisal Document*, Report n° 18554-E, Washington DC.
- BAYLISS K. et CRAMER C., 2001, « Privatisation and the post-Washington consensus : between the lab and the real world », in Fine B., Lapavistas C. et Pincus J. (eds), *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the post-Washington Consensus*, Londres, Routledge.
- BERG E. and Associates, 1990, *Adjustment Postponed: Economic Policy Reform in Senegal in the 1980s*, Oxford, Blackwell.
- COMMANDER S. (ed.), 1989. *Structural adjustment and agriculture: theory and practice in Africa and Latin America*, London, Overseas Development Institute: Heinemann.
- COPANS J., 2000, « Mourides des champs, mourides des villes, mourides du téléphone portable et de l'internet. Les renouvellements de l'économie politique d'une confrérie », *Afrique Contemporaine*, avril-juin, n°194, pp. 24-33.
- CRUISE O'BRIEN D., 1971, *The Mourides of Senegal: the Political and Economic Organization of an Islamic Brotherhood*, Oxford, Clarendon Press.
- DELGADO C. et JAMMEH S. (eds), 1991, *The Political Economy of Senegal under Structural Adjustment*, New York, Praeger.
- DIAGANA B. et REARDON T., 1999, « Household consumption responses to the franc CFA devaluation : evidence from urban Senegal », *Food Policy*, n° 24, pp. 495-515.
- DIAGANA B., AKINDÈS F., SAVADOGO K., REARDON T. et STAATZ J., 1999, « Effects of the CFA franc devaluation on urban food consumption in West Africa : overview and cross-country comparisons », *Food Policy*, n° 24, pp. 465-478.
- DIJK VAN M.P., 1986, *Sénégal: Le Secteur informel de Dakar*, Paris, L'Harmattan.
- DIOP M.C. et DIOUF M., 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala.
- DIOP M.C. (ed.), 1993, *Senegal. Trajectories d'un État*, Dakar : CODESRIA.
- DIOUF M., 1992, « La crise de l'ajustement », *Politique Africaine*, n° 45, pp. 62-85.

- DURUFLÉ G., 1994, *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement structurel au Sénégal*, Paris, Karthala.
- ENGBERG-PEDERSEN P., GIBBON P., RAIKES P. & UDSHOLT L., 1996, « Structural Adjustment in Africa: a survey of the experience », in P. Engberg-Pedersen, P. Gibbon, Raikes, P. & Udsholt, L., (eds), *Limits of Adjustment in Africa. 1986-94*, Heineman.
- FMI, 1999, *Senegal: Country Report, CR-95*, Washington DC, FMI.
- FREUD C., FREUD E.H., RICHARD, J. et THENEVIN, P., 1997, *L'arachide au Sénégal: un moteur en panne*, Paris, Karthala.
- GAYE M., 1991, « Les Commerçants privés et l'approvisionnement du monde rural : cas des facteurs de production agricole au Sénégal », *Etudes et Documents ISRA/MSU*, 4 (4).
- 1998, *Les Politiques d'Ajustement dans le Secteur Agricole Sénégalais: Analyse Critique des Implications sur la filière Arachide*, Thèse de l'Université catholique de Louvain.
- GERSOVITZ M. et WATERBURY J. (eds), 1987, *The political economy of risk and choice in Senegal*, London, Frank Cass.
- Gouvernement du Sénégal (GDS), 1986, *Agricultural Sector Report*, Dakar, Ministère du développement rural.
- Gouvernement du Sénégal (GDS), 1998, *Agri Sen Info*, n° 1,2,3,4,5,6,7, Dakar, Ministère de l'Agriculture.
- Groupe de Réflexion Stratégique, (GRS), 1997, *Etude portant sur l'identification d'éléments d'une vision de l'agriculture sénégalaise à l'horizon 2015*, Décembre, Dakar, Ministère de l'Agriculture.
- HIBOU B., 1999, « The 'Social Capital' of the State as an Agent of Deception, or the Ruses of Economic Intelligence », in Bayart J.F., Ellis S. and Hibou B. (eds.), *The criminalization of the State in Africa*, Oxford, James Currey, pp.69-113.
- ILIYA M.A. et SWINDELL K., 1997, « Winners and Losers: Household Fortunes in the Urban Peripheries of Northern Nigeria », in Bryceson and Jamal (eds), *Farewell to Farms*, Ashgate, pp.85-100.
- ILIYA M.A., 1999, « Income Diversification in the Semi-Arid Zone of Nigeria: A Study of Gigane, Sokoto, North-west Nigeria », *ASC Working Paper*, n° 39, Leiden, Africa Studie Centrum.
- KELLY V., 1991, « Demande d'engrais de la part des exploitants dans le contexte de la Nouvelle Politique Agricole au Sénégal : une étude des facteurs influençant les décisions d'achat d'engrais prises par les exploitants », *Etudes et Documents ISRA/MSU*, 4 (10), Dakar.
- KELLY V., DIAGANA B., REARDON T., GAYE M. et CRAWFORD E., 1996, *Cash Crop and Foodgrain Productivity in Senegal: Historical View, New Survey Evidence, and Policy Implications*, Lansing: Michigan State University.
- KELLY V. et DELGADO, C., 1991, « Agricultural performance under

- Structural Adjustment », in Delgado C. and Jammeh S. (eds.), *The Political Economy of Senegal under Structural Adjustment*, pp. 97-118.
- KILLICK, T., 1998, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London : Routledge.
- LELE U. et CHRISTIANSEN R.E., 1989, « Markets, Marketing Boards, and Cooperatives in Africa: Issues in Adjustment Policy », MADIA Discussion Paper n° 11, Washington DC: World Bank.
- LEWIS J.P., 1987, « Aid, Structural Adjustment and Senegalese Agriculture », in Gersovitz M. et Waterbury J. (eds), *The political economy of risk and choice in Senegal*, 283-325.
- MARFAING L. et SOW M. (eds), 1999, *Les opérateurs économiques au Sénégal : entre le formel et l'informel (1930-96)*, Paris, Karthala.
- MARTIN F., 1988, « Budgets de culture au Sénégal », Dakar : ISRA, Bureau d'Analyses Macro-Economique.
- MARTIN, F., et CRAWFORD, E., 1991, « The New Agricultural Policy: its feasibility and implications for the future », in Delgado C. and Jammeh S. (eds), *The Political Economy of Senegal under Structural Adjustment*, pp. 85-95.
- MBODJ M., 1993, « *The State of the groundnut economy: a 30 year crisis* », in Diop M.C. (ed.), *Senegal : Essays in State craft*, p. 85-129.
- MKANDAWIRE T., 2001. « Thinking about developmental states in Africa », *Cambridge Journal of Economics*, 25, pp.289-313.
- MOSLEY P., SUBASAT T. and WEEKS J., 1995, « Assessing Adjustment in Africa », *World Development*, 23 (3).
- NDIAYE D., 1998, *Etude de la problématique de la baisse régulière de la collecte d'arachide d'huilerie par le réseau de la SONAGRAINES: stratégie de relance*, Dakar, Mémoire de fin d'Etudes, CESAG.
- OYA C., 2001, « Large- and Middle-scale Farmers in the Groundnut Sector in Senegal in the Context of Liberalization and Structural Adjustment », *Journal of Agrarian Change*, 1 (1): 123-162.
- OYA C., 2002, *Groundnut Production Crisis and Liberalization in Senegal: A Focus on Large-Middle Farmers*, Unpublished PhD Dissertation, SOAS, University of London.
- OYA C., 2004, « The empirical investigation of rural class formation: methodological issues in a study of large and mid-scale farmers in Senegal », *Historical Materialism*, 12(4) : pp. 289-326.
- OYA C., 2006, « From state dirigism to liberalization in Senegal: four decades of Agricultural policy shifts and continuities », *European Journal of Development Research*, 18(2): pp. 203-230.
- REVEL E., 1988, *Effets sociaux des mesures des plans de stabilisation du FMI sur la répartition des revenus, Sénégal, Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat, Univ. Paris I, Pantheon-Sorbonne, Paris.

- ROUIS M., 1994, « Senegal », in Husain and Faruqee (ed.), *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*, Washington DC: World Bank, pp.195-219.
- SECK T.A., 1997, *La Banque mondiale et l'Afrique de l'Ouest: l'Exemple du Sénégal*, Paris, Publisud.
- SENDER J. et SMITH S., 1986, *The Development of Capitalism in Africa*, London, Methuen.
- SENDER J., 1999, « Africa's Economic Performance: Limitations of the Current Consensus », *Journal of Economic Perspectives*, 13 (3), pp. 89-114.
- SODEVA, 1979, *Rapport Annuel*, Dakar, Ministère du développement rural.
- THIOUB I., DIOP M.C., BOONE C., 1998, « Economic Liberalization in Senegal: Shifting Politics of Indigenous Business Interests », *African Studies Review*, September, 41 (2), pp. 63-89.
- VENGROFF R. et CREEVEY L., 1997, « Senegal: the evolution of a semi democracy », in Clark J. & Gardinier D. (ed.), *Political Reform in Francophone Africa*, Boulder, CO, Westview, pp.204-222.
- VILLALÓN L., 1995, *Islamic Power and State Power in Senegal: Disciples and Citizens in Fatick*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WATERBURY J., 1987, « Dimensions of State intervention in the Groundnut Basin », In Gersovitz et Waterbury (eds), *The Political Economy of risk and choice in Senegal*, London Routledge, pp.188-222.
- WIGGINS S., 2000, « Interpreting Changes from the 1970s to the 1990s in African Agriculture Through Village Studies », *World Development*, 28 (4), pp.631-662.

La renaissance cotonnière en quête de maturité¹

Eric HAZARD

Connu sous sa forme arbustive pérenne depuis plusieurs siècles, le coton n'a été cultivé dans les régions à pluviométrie favorable du Sénégal qu'en 1961, dans un souci de diversification des filières de production agricole. La filière cotonnière occupe aujourd'hui près de 50 000 petits producteurs, qui exploitent en moyenne 0,6 hectares de coton, en assolement avec d'autres céréales ou cultures, telle que l'arachide. On les retrouve plus particulièrement dans le Sénégal oriental, la Casamance continentale et le sud du Sine Saloum (cf carte 1), régions dont les indicateurs de pauvreté sont élevés.

En 2003/2004, près de 7 milliards de francs CFA ont été investis dans le bassin cotonnier, pour une production dépassant légèrement les 50 000 tonnes. Cette filière de production contribue à hauteur de 5 % des exportations et 2 % du PIB du Sénégal. Outre ces effets macro-économiques positifs, la culture du coton au Sénégal a surtout permis de limiter l'exode rural vers les grands centres urbains. Seules unités industrielles des bassins de production à procurer des salaires, les usines d'égrenage de la Sodefitex fixent une population rurale, tandis que les revenus distribués aux producteurs réduisent d'autant leur vulnérabilité. De plus, l'expansion de la culture du coton a eu un effet d'entraînement sur les activités économiques du bassin cotonnier et a contribué à l'amélioration des infrastructures sociales et à la sécurité alimentaire des populations.

1. Ce texte est le fruit de nombreux échanges avec notamment, Moussa Sabaly. Il a aussi bénéficié des observations et remarques d'Abdoulaye Dia. L'auteur tient à les en remercier et reste bien entendu seul responsable des opinions émises ainsi que des erreurs ou omissions qui subsisteraient dans le présent article.

Pour autant, la culture cotonnière a connu un développement pour le moins erratique jusqu'à la fin des années 90. La Nouvelle politique agricole (NPA) du Sénégal et les Plans d'ajustement structurels (PAS) ont profondément modifié l'architecture de cette filière de production, avec des résultats pour le moins mitigés. Ainsi, à l'heure où cette filière connaît des réformes institutionnelles importantes, comme la privatisation des moyens de production, dans un contexte international en pleine transformation (mondialisation des échanges...), il est utile de porter un regard rétrospectif sur la filière.

Après un bilan de l'impact de la NPA et des PAS sur le développement de cette filière, ce texte se propose d'identifier les points forts, mais aussi les faiblesses de cette filière de production à partir de la mise en perspective des nouveaux enjeux auxquels elle est confrontée. Les différents groupes d'acteurs en présence, leurs rôles et leurs responsabilités dans la gestion de la filière seront alors considérés. Cette contribution analyse enfin les défis technique, politique ou encore organisationnel de la filière.

1974/2000 : Du développement d'une culture de rente encadrée au désengagement de l'État

Introduite en 1961, la culture cotonnière a connu ses premiers essais sous pluie dans les régions du Sine Saloum, du Sénégal oriental et de la Haute Casamance en 1964. Le succès de la culture pluviale a perpétué ces essais jusqu'en 1969, année au cours de laquelle la production nationale a passé le cap des 10 000 tonnes de coton graine. Dans un contexte de suprématie de la culture arachidière, la culture du coton était lancée. Elle s'accompagnera rapidement d'une industrialisation primaire. Après la création d'une première usine d'égrenage à Tambacounda en 1965, une seconde usine verra le jour en 1968. Entre 1969 et 1973, la récolte quadruplera pour atteindre 40 000 tonnes de coton graine, menant à la création d'une société chargée de l'encadrement et de la commercialisation du coton. En 1974, la Sodefitec prendra le relais de la Compagnie française de développement des fibres textiles (CFDT)², avec comme objectif prioritaire le développement de la culture cotonnière.

2. Devenu Dagrif.

Le développement d'une culture de rente encadrée

Au sortir de la sécheresse des années 1970, l'agriculture est au cœur des préoccupations de l'État sénégalais. Après avoir demandé et reçu le soutien des partenaires au développement, notamment l'Union européenne, l'État sénégalais réfléchit au développement de l'agriculture sénégalaise pour atténuer les difficultés du monde rural. Il souhaite alors profiter de l'expansion agricole pour asseoir le développement économique et financer son appareil administratif. L'encadrement des producteurs par des sociétés d'État, spécialisées par zone écologique et par culture, est privilégié. La Sodefitec tentera de promouvoir la culture du coton au Sénégal oriental, dans le sud du Sine Saloum et dans la zone de Vélingara.

Au milieu des années 1970, l'État promeut le coton comme une culture de rente susceptible, d'une part, d'augmenter les réserves de change de l'État, et, d'autre part, de fournir des revenus monétaires stables aux paysans fortement affectés par la sécheresse du début des années soixante dix. La filière cotonnière est totalement intégrée depuis l'appui aux producteurs jusqu'à la commercialisation de la fibre et de la graine sur les marchés internationaux. Une caisse de péréquation est créée en vue de garantir des prix minimums et rémunérateurs aux producteurs et assurer la pérennité de la filière.

Après des débuts prometteurs, le coton devient rapidement la première culture de rente dans les régions méridionales du Sénégal, notamment dans les départements de Kolda et de Vélingara. Mais la production demeure trop erratique, et les rendements trop faibles pour permettre à la filière de s'équilibrer. La faible implication des différents acteurs et l'absence de politiques d'intéressement découragent les membres de l'encadrement. Dans le même temps, les difficultés de commercialisation, conjuguées à la culture exclusive du coton ne permettent, ni de rémunérer décemment les producteurs, ni de leur garantir une sécurité alimentaire.

Outre ces contraintes internes, le premier plan d'ajustement structurel, entré en vigueur en 1980, oblige l'État du Sénégal à réduire drastiquement ses dépenses. Depuis le début des années quatre vingt, les PAS sont construits autour de trois objectifs majeurs : retour à l'équilibre budgétaire, équilibre de la balance commerciale et de la balance des paiements. L'État réduit considérablement les dépenses publiques, tout en démantelant les structures d'encadrement et en libéralisant les prix. Les PAS annoncent la fin de la politique agricole interventionniste, qui consistait en la mise en place de structures de promotion, de participation et de formation des populations rurales.

Ces prérogatives sont transférées à la Sodefitec, société étatique. Le désengagement progressif de l'État s'illustre par le remplacement du Programme d'équipement de l'État au profit de celui de la Sodefitec.

Parallèlement, des Associations de Producteurs de Base (APB) sont mises sur pied, et bénéficient d'une politique d'alphabétisation fonctionnelle, afin de poursuivre le transfert de certaines compétences, telle que la commercialisation primaire, confiée aux communautés paysannes. Mais le segment le plus rémunérateur, celui de la commercialisation à l'international, reste étroitement contrôlé par l'État, via sa société de commercialisation.

Le Programme agricole remplacé par la Nouvelle politique agricole

Le contexte politique et économique du Sénégal des années 80 est marqué par la fin du programme agricole, qui est remplacé en 1984 par la NPA. Concrètement cela se traduira par la fin de la mise à disposition des intrants agricoles à des prix fortement subventionnés et la mise en œuvre de politiques de libéralisation liées au PAS. Pour les sociétés cotonnières c'est le début des politiques de « dégraissage ».

En dépit des évolutions en dents de scie de la production, le coton est considéré comme la principale source de diversification agricole au Sénégal oriental et en Haute Casamance. Avec l'extrême concentration des moyens consacrés à l'expansion cotonnière, on souligne les risques d'insécurité alimentaire, mais de nouvelles opportunités agricoles et industrielles se dessinent.

Conscient des opportunités offertes par le coton pour accéder à des réserves de change, mais aussi des problèmes qui pourraient en découler, notamment en termes de désaffectation des producteurs, l'État propose une approche globale pour le coton, et affirme son rôle moteur dans le développement rural.

Dès 1981, un Projet de développement rural du Sénégal oriental est mis en place. Ce projet, soutenu par les partenaires au développement, propose d'étendre les productions vivrières et l'élevage de cette région, dans le cadre d'un système cultural articulé autour du coton. Le coton devient, de fait, une culture à effet d'entraînement. Des projets de développement des céréales voient le jour, sous la houlette de la Sodefitec ou en partenariat avec elle. Que ce soit le riz, l'élevage pour favoriser la culture attelée, ou encore le mil et le maïs, tout atteste de l'essor d'un système de culture intégré autour du coton.

Le coton, tel qu'il est développé, dans les programmes de développement rural de l'État sénégalais, répond aux objectifs de la NPA, dans la mesure où la société d'encadrement majoritairement détenue par l'État favorise un système agro-sylvo-pastoral. Mais tous ces efforts ne suffisent pas à rassurer les producteurs sur la durabilité de la filière cotonnière. L'intérêt à accroître la production du coton ne leur paraît pas évident.

Après avoir été poussé par les bailleurs de fonds à se recentrer sur ses fonctions régaliennes, l'État sénégalais va progressivement poursuivre le transfert de ses compétences à la Sodefitex et aux producteurs. En aidant les producteurs à prendre en charge la commercialisation primaire du coton et la gestion du crédit agricole, l'État se libère de certaines charges. Mais il prend soin de conserver les fonctions stratégiques, et ce dans une certaine opacité. La Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP) demeure sous la tutelle de l'État. Ce désengagement progressif, qui se traduit par une réduction drastique des dépenses et de certains soutiens, n'est pas compensé. En outre, la participation des acteurs aux négociations concernant la filière progresse faiblement.

Dans ce contexte d'austérité budgétaire, qu'accroît la baisse des cours mondiaux du coton en 1989/90, la Sodefitex décide unilatéralement de diminuer la subvention sur les produits insecticides. Il s'en suit un doublement du prix de cet intrant stratégique, auquel les producteurs de coton répondent par un mouvement de boycott de la culture cotonnière. « *En 1989 des paysans alphabétisés organisent, par le biais de réunions et surtout de lettres transcrites en langues nationales, envoyées dans toutes la zone cotonnière, la grève du coton* » (Kamissoko 2005). Leurs intentions remettent en cause quinze années d'émergence de la culture cotonnière et mettent en péril l'avenir de la filière.

La démarche qui a conduit à la grève est alors perçue comme l'exemple de ce qu'il faut éviter à tout prix. Dans une perspective de sortie de crise, de nouveaux mécanismes de concertation sont instaurés entre l'État, les producteurs et la Sodefitex. Profitant de ce contexte changeant, les producteurs s'organisent et revendiquent un droit de regard plus important sur la gestion de la filière, notamment à travers la prise en charge de nouvelles compétences.

Un comité consultatif est mis en place, duquel naîtra l'actuel comité de gestion du Fonds de Soutien à la filière coton. Si le désengagement de l'État a eu des répercussions économiques et sociales négatives évidentes, il a aussi conduit à consolider les modes d'organisation des paysans et la structuration de la filière.

Au cours de la première phase de la libéralisation, le recul de l'État ne s'est pas accompagné d'un soutien conséquent aux producteurs. Leur faible implication dans la gestion, en amont et en aval de la filière, a largement hypothéqué les mesures de restructuration.

Les années 90, le coton sénégalais oscille entre les records et les échecs.

Bien qu'affectée par la crise de 1989, au début des années quatre-vingt-dix, la filière cotonnière sénégalaise est relativement bien structurée. C'est à cette date qu'apparaissent les premiers relais techniques villageois, destinés à accroître les responsabilités des producteurs dans différents domaines. Que ce soit le conseil technique, la recherche/développement, la gestion des intrants et du matériel agricole, ou encore la participation des producteurs à la gestion de la filière à travers un comité de gestion des fonds de soutien, les responsabilités concédées aux producteurs sont multiples.

Si ce transfert de compétence s'accompagne de nouveaux droits pour les producteurs de coton, il est aussi synonyme de transfert de risques et de responsabilités nouvelles pour ces derniers.

D'un point de vue agronomique et commercial, il faut noter qu'en 1994, dix ans après la mise en place de la NPA, la production cotonnière sénégalaise affleure les 40 000 tonnes, mais les surfaces stagnent autour de 45 000 hectares. Surtout, depuis la dévaluation, les rendements suivent une forte tendance à la baisse, pour passer de 1100 kilos / hectare en 1992/93 à 763 kilos / hectare en 1996/97. Parallèlement, la NPA n'a pas non plus amélioré l'autosuffisance alimentaire.

Les échecs de la NPA s'illustrent aussi par certaines limites rencontrées par la Sodefitex pour placer le coton au cœur d'un système cultural complexe. Bien que les effets rémanents de cette culture sur les productions céréalières soient reconnus et que la production cotonnière ait favorisé, dans une certaine mesure et parfois indirectement, le développement d'autres spéculations agricoles, les premières tentatives de diversification n'atteindront pas leurs objectifs. Ceci peut s'expliquer, en partie, par l'absence d'outils financiers adaptés.

Parallèlement, la Sodefitex est longtemps apparue moribonde. De nombreux efforts, pour tenter d'équilibrer les comptes de la société, ont été entrepris, mais ils n'ont eu que de faibles résultats. N'eut été les interventions régulières de certains bailleurs, la viabilité financière de la Sodefitex n'aurait pas été garantie. Une des principales conséquences des réformes internes à la Sodefitex aura été de la « dégraisser », ses effectifs étant passés de plus de 1000 employés permanents en 1986 à un peu plus de 600 au début des années 2000. En dépit de son potentiel et des « dégraissages » successifs l'avenir économique et financier de la société restait sujet à caution.

Mais surtout, après une décennie marquée par une extrême volatilité de la production cotonnière, tendance vérifiable tant au niveau des surfaces que des rendements, l'année 1998 est marquée par l'effondrement du volume de production. De 40 280 tonnes en 1997/98, la production passe à 11 623 tonnes en 1998/99. Cet effondrement, qui s'explique par l'invasion des parcelles par la mouche blanche, (*Bemisia*), met en

péril la filière et oblige la Sodefitex à réorienter sa politique de protection phytosanitaire. Celle-ci précédera la redéfinition d'une nouvelle politique censée redresser une filière cotonnière en bien mauvaise posture.

Le double pari de la libéralisation et de la renaissance cotonnière

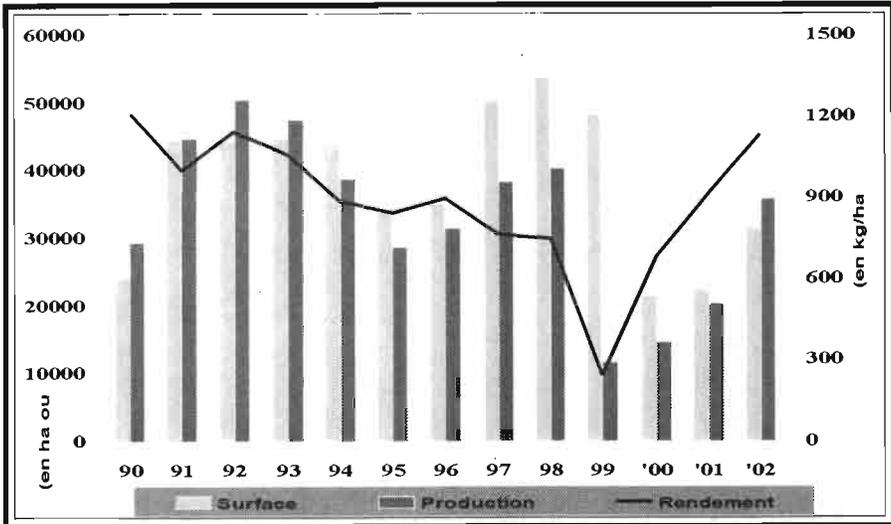
La filière cotonnière sénégalaise est entrée dans une nouvelle ère, marquée, en 2000, par l'arrivée d'une nouvelle équipe de direction à la Sodefitex et, en 2004, par sa privatisation. Après trente années d'encadrement, ce secteur doit non seulement répondre au critère d'équilibre économique, mais aussi favoriser un dialogue permanent entre les différents acteurs.

Une relance de la filière avec l'adhésion des cotonculteurs

Organisée selon l'approche *filière intégrée*, les récentes réformes institutionnelles ont favorisé quelques évolutions. Que ce soit au niveau de la gestion des crédits ou des intrants, des systèmes de paiement, du contrôle de qualité ou encore de la commercialisation du coton, de nombreuses activités ont été transférées à d'autres acteurs. Petit producteur de coton, le Sénégal n'a ni l'ambition, ni l'intérêt de rivaliser avec les grands producteurs de la sous-région. Pour autant, le développement erratique des années 90 nécessite de relancer la production cotonnière sur des bases plus saines, dans une perspective de durabilité économique, mais aussi environnementale.

Il est notoire aujourd'hui, que nombre de producteurs se sont ré-investis dans la culture du coton, depuis 2001/2002. Entre 2002 et les campagnes suivantes, le nombre de producteurs est passé de 57 807 à 70 203 producteurs. Dans un premier temps, ceci a certainement participé à la relance de la production puis à sa stabilisation au-delà des 35 000 tonnes. Elle a même passé la barre des 50 000 tonnes lors de la campagne 2003/04. Mais, il faut surtout relever que cette nouvelle tendance de la production est le fait d'une progression constante des surfaces emblavées, mais surtout des rendements (graphique n°1). Depuis 1995, cette croissance résultait principalement d'une augmentation des superficies qui n'était pas sans poser des problèmes de durabilité économique, mais surtout environnementale, voire sanitaire et sociale⁴. Au début des années 2000, de nombreux efforts ont été consentis pour inverser cette tendance.

4. Pour en savoir plus, se référer à Peter Ton (2001).



Source : Sodefitex, actualisé par Enda Diapol.

Si des défis sont à relever, notamment celui de la technologie rudimentaire des exploitations, on peut noter une amélioration sensible des productions et des surfaces emblavées, mais aussi des rendements et de la rentabilité économique des exploitations. Les indicateurs technico-économiques confirment ce renouveau pour une filière qui semble aujourd'hui se conformer aux objectifs formulés par les experts.

La taille moyenne des exploitations cotonnières – il s'agit d'exploitations agricoles familiales d'une taille moyenne de 5,6 hectares ancrées à un système de production, généralement extensif, de type polyculture-élevage. En 2001/02, le coton ne représentait en moyenne que 20 % des superficies cultivées dans les exploitations de la zone cotonnière, contre 32 % pour l'arachide. Les céréales représentent en moyenne 46 % des superficies cultivées. Dans le département de Vélingara, qui constitue le « cœur » de la zone cotonnière, le coton occupe une place plus importante dans l'assolement avec 30 % des superficies cultivées.

Mais surtout, les revenus agricoles, tirés de la production cotonnière par hectare, se sont accrus de 38 %, entre la campagne 1999/00 et 2000/01. Depuis les prix ont remonté la pente, tandis que les rendements se sont améliorés et les surfaces de production accrues. Pour cette même période, hormis la région de Kahone, l'ensemble des zones de production ont vu les marges des producteurs après remboursement de crédit (MARC) doubler et dépasser les 105 000 francs CFA / hectare, ce qui souligne la rentabilité de la culture cotonnière.

Régions	Kahone	Tambacounda	Velingara	Kolda	Kedougou	Sodefitex
Remboursement /valeur de coton	51%	39%	36%	39%	41%	40%

Depuis la campagne 2001/02, les fonctions de gestion et de distribution du crédit et des intrants ont été confiées à la Fédération nationale des producteurs de coton (FNPC). La fédération négocie et garantit les crédits directement avec la CNCAS : les crédits de court terme pour les intrants, d'autres de moyen terme pour les appareils de traitement ou le matériel agricole (semoir, matériel de labour et de sarclage). Ce dernier type de crédit est financé par la CNCAS sur garantie de la SODEFITEX à des taux de 7,5% l'an⁵. La FNPC exerce les fonctions de gestion du crédit et de distribution des intrants, avec l'appui de la Sodefitex.

Si la Sodefitex est toujours garante des aspects techniques, ce n'est que pour faciliter l'octroi d'une ligne de crédit de la CNCAS aux Groupements de Producteurs de Coton (GPC). Mais, ces derniers gèrent les avances sur campagne et récupèrent la valeur du crédit en coton graine lors de la collecte. L'importance du crédit sollicité reste déterminée par les besoins exprimés par les GPC, qui en assurent le recouvrement. Ils recensent les besoins au niveau local et valident, ou non, les demandes en intrant et matériels exprimés par leurs membres.

La responsabilité du recouvrement s'est donc déplacée, mais le schéma de sécurisation demeure « calqué » sur le modèle de la filière intégrée. Globalement, ce système qui s'appuie sur un engagement de chaque membre des GPC à être solidaire a permis d'atteindre des taux de remboursement de presque 99 %. En 2001/2002, la dette de 2 741 655 143 FCFA a été remboursée à 98,5 %, contre 92 % la campagne précédente. Par ailleurs, lors de la dernière campagne, les lignes de crédit mobilisées et gérées par la FNPC dépassaient les 3 milliards de Francs CFA.

Ces taux élevés de remboursement, sont certainement liés à une amélioration des rendements agronomiques, mais aussi peut être à un système de paiement amélioré traduisant la confiance retrouvée des producteurs. En 2000/2001, la Sodefitex a effectivement développé un nouveau partenariat avec la Poste, pour payer les producteurs. Cette expérience, qui concerne aujourd'hui l'ensemble de la zone cotonnière, permet des paiements effectifs dans un délai voisin d'une semaine après la pesée. Elle a surtout le mérite de réduire les ruptures de paiement, voire de les faire disparaître. L'avancée majeure se trouve au niveau de la parti-

5. Interrompu pendant un temps, il n'a repris qu'en 2000 /2001 après des négociations des arriérés consécutifs à des calamités durant les campagnes 1998/1999 et 1999/ 2000.

cipation accrue des producteurs aux différents stades de dépouillement des appels d'offres lancées pour les intrants, ou au niveau de la fixation des prix et de la collecte du coton.

Un nouveau « pacte social »

Société mixte, au sein de laquelle l'État sénégalais était actionnaire majoritaire, la Sodefitex privatisée demeure, avec l'État, un des principaux acteurs de développement de cette filière. Parallèlement, la place des producteurs dans sa gestion n'a cessé de croître depuis la grève du coton en 1989, notamment à travers la FNPC.

L'histoire retiendra que la FNPC est née en juin 1998 et que la mise en place de son bureau résulte d'une élection démocratique à bulletin secret. Au-delà du symbole, sa création est le résultat d'âpres négociations. Elle a pour objectif de renforcer la capacité des producteurs à défendre leurs intérêts et leur maîtrise technique de la filière. Ces derniers ont en charge la commercialisation primaire du coton graine, en partenariat avec les conseillers agricoles de la Sodefitex⁶, et participent aux travaux du comité de gestion du fonds de soutien de la filière⁷ ainsi qu'au financement de campagne (crédit intrants et matériel agricole).

Après avoir été longtemps gérés par la Sodefitex, les crédits de campagne sont aujourd'hui totalement pris en charge par la FNPC. La Sodefitex se cantonne à une fonction de centrale d'achat et de conseiller technique. Ce transfert semble avoir été bien maîtrisé, puisque les arriérés de remboursement, qui ne cessaient de croître pour atteindre 4,1 milliards de francs CFA⁸ en 2000, sont retombés. Depuis, les remboursements des crédits atteignent 99%, et certaines unions de producteurs parviennent à 100 %. Cette amélioration du recouvrement des dettes procède de la mise en place d'un système de caution solidaire au niveau des GPC, en lien avec le bureau de la FNPC.

6. La SODEFITEX verse une prime de 5 F/kg de coton graine commercialisé par le GPC, pour la rémunération de l'ensemble des prestations qu'il fournit (1 F pour le RTPC, 1 F pour le gestionnaire des groupements de Producteurs de coton, 1 F pour les manœuvres de l'équipe d'achat, 1 F pour la location de la bascule (qui appartient au GPC), 1 F pour la garantie du crédit, qui est reversé à la FNPC).

7. Il regroupe les acteurs de la filière en interprofession et vise à assurer le paiement d'un prix plancher garantissant une rémunération minimale du producteur en cas de faiblesse des cours du coton, à concurrence de sa dotation et une distribution de ristourne en cas de résultats positifs de la filière. En 2001/2002, malgré la baisse des cours, la FNPC a réussi à obtenir un maintien des prix pour la campagne à venir. Mais les débats en 2003/2004 ont été très animés autour d'une revalorisation du prix.

8. Ce déficit record peut pour partie s'expliquer par l'effondrement de la production suite à l'apparition de populations de mouche blanche (*Bemisia tabaci*) en 1998.

Outre son relatif succès, ce transfert progressif des responsabilités aux producteurs a facilité un partenariat réel au sein duquel chaque membre de l'interprofession joue pleinement sa partition. Le rôle de la FNPC dans la filière devrait s'étendre à une participation prochaine des producteurs, à hauteur de 20 à 30 % du capital. Il est ainsi attendu des producteurs qu'ils participent de manière active aux négociations sur les orientations stratégiques de la filière. Dès lors, un des principaux défis de cette fédération est de renforcer ses capacités afin de maintenir son rôle dans l'interprofession cotonnière.

Rebaptisée, « la renaissance cotonnière », la Sodefitex a été recapitalisée en juillet 2004, après avoir élaboré un « plan d'urgence » lors de la campagne 2000/01. Par la suite, les comptes d'exploitation de la société sont redevenus positifs, tandis que les rendements à l'égrenage et à la production continuent de s'améliorer. Mais surtout en consentant une augmentation de capital de 750 millions à 3,5 milliards de Francs CFA, la nouvelle équipe dirigeante s'est saisie des opportunités offertes par la privatisation souhaitée de longue date par les Institutions de Bretton Woods.

Cette augmentation de capital, a fait de la Sodefitex une entité du groupe français Dagriss⁹, qui en association avec sa filiale espagnole détient la majorité. Mais, cette recapitalisation a aussi diminué la place de l'État et accru les marges de manœuvre de la nouvelle équipe dirigeante dans la négociation des orientations stratégiques de l'entreprise. Mais l'avancée la plus intéressante est l'entrée prochaine des producteurs et des employés de la société dans le capital de la Sodefitex. Un avenant au pacte d'actionnaires, signé le 15 octobre 2003, entre l'État du Sénégal et le Groupe DAGRIS, prévoit de faire entrer les producteurs, les salariés de l'entreprise ainsi que des filateurs dans le capital de la SODEFITEX. Si cet engagement venait à se concrétiser, il ferait de la Sodefitex un exemple de privatisation susceptible d'être suivi par d'autres entreprises agricoles du Sénégal et de la sous-région. Il offrirait effectivement aux producteurs un réel pouvoir de négociation et de décision.

De plus, de nouveaux accords d'établissement, signés avec les représentants du personnel en juillet 2004, prévoient l'entrée des salariés à hauteur de 10 % du capital de l'entreprise.

Le maintien de l'État sénégalais en tant qu'actionnaire important est susceptible de favoriser l'intégration d'objectifs sociaux (industrialisation des régions du sud, développement rural, aménagement du territoire, durabilité environnementale...) dans les stratégies retenues par la société.

9. Le nouveau capital de la Sodefitex est partagé entre Dagriss (49 %), sa filiale espagnole, MASA (2 %), l'État du Sénégal (46,5 %), la Compagnie bancaire d'Afrique de l'Ouest (1,25 %) et la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (1,25 %).

Dans une moindre mesure, il faut aussi noter la participation d'une banque, la Compagnie bancaire Ouest-africaine (CBAO) et d'un organisme de crédit, la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal. Cette dernière participe d'ailleurs à la mise à disposition des lignes de crédit de campagne pour les producteurs.

Ainsi, si la Sodefitex a été recapitalisée au profit des cotonculteurs, des salariés, et d'investisseurs privés, elle va devoir fonctionner selon les critères de rentabilité et de productivité des grands groupes internationaux, ce qui est un challenge inédit, y compris pour l'agriculture africaine.

Durabilité contre qualité, le nouveau pari sénégalais

Point de discordance des différents acteurs impliqués, directement ou non, dans la gestion des filières agricoles d'Afrique de l'Ouest et des filières cotonnières en particulier, le prix payé aux producteurs est aujourd'hui fixé au début de chaque campagne de production, par un comité interprofessionnel auquel participent les producteurs. Si le souci de rémunérer décemment le producteur de son travail est une variable importante pour estimer le prix au producteur, ce prix payé n'en dépend pas moins des cours mondiaux du coton fibre et d'objectifs d'équilibre financier tel que ceux qui préoccupent toute structure privée.

Dans un souci de fidéliser les producteurs avec un prix minimum décent, un fonds de soutien, d'un capital initial de 1 milliard de francs CFA, a été créé. Il vise à atténuer les variations des cours internationaux, et à garantir un prix plancher aux producteurs d'une valeur de 150 Francs CFA / kilo de coton¹⁰. Lors de la chute des cours internationaux en 2001, il a permis de maintenir un prix de 185 CFA / kilo, impossible sans ce fonds.

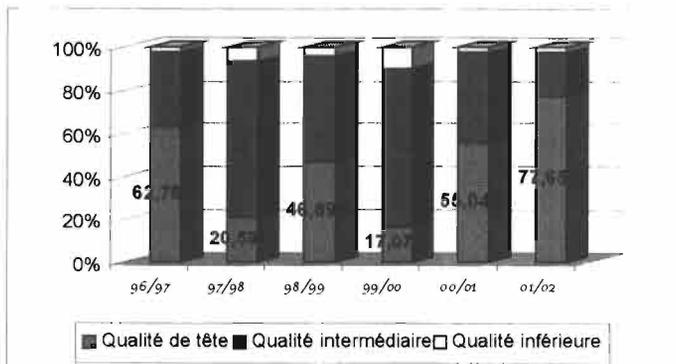
Sur les trois dernières années, les prix au producteur pratiqués sont les suivants : depuis la dévaluation intervenue durant la campagne 1993/94, le prix a connu cinq hausses. D'abord il est passé de 85 F à 110 F/kg en 93/94, de 110 F à 150 F/kg en 94/95, de 150 à 170 en 95/96, de 170 à 185 en 97/98 et de 185 à 190 F/kg en 2003/04 (source : Sodefitex, actualisé par Enda Diapol). Si les rémunérations pratiquées au Sénégal ont pu paraître supérieures à celles en cours dans la sous-région, cette réalité ne concerne que le coton de premier choix. Le coton de deuxième et troisième choix est nettement moins bien rémunéré, comparativement aux autres pays. Il s'agit, de fait, d'une prime à la qualité.

10. Ce fonds est alimenté par des versements de la Sodefitex, lorsque sa marge brute est positive. Dans le cas de résultats positifs de la filière, une ristourne fixée par ce comité interprofessionnel, est aussi dédiée aux producteurs.

La qualité du coton fait aujourd'hui l'objet de beaucoup d'attention, dans la mesure où elle est primordiale dans les orientations stratégiques de la société. Depuis 1994/95, les producteurs ont en charge la collecte primaire du coton. En bonne intelligence avec les représentants de la Sodefitex, ils s'accordent sur la taille minimum des marchés et leur nombre. Ensuite, les conditionneurs de la Sodefitex déterminent la qualité (choix) des tas de coton graine, sous la supervision des producteurs, avant que l'équipe de commercialisation du GPC n'effectue la pesée, pour chaque producteur, au niveau du marché. En amont, des contrôles de qualité s'effectuent principalement sur les engrais et les insecticides, puis à d'autres niveaux.

Un des objectifs, fixés par la Sodefitex, est d'obtenir 90 % de la production de fibre classée « qualité de tête ». Comme le montre le graphique suivant les progrès réalisés entre 1996/97 et 2001/02 sont incontestables. En 1999/2000, les qualités de tête n'étaient que de 17,07 % contre 77,65 % deux campagnes plus tard.

Évolution de la part de qualité de tête du coton fibre



Source : Sodefitex, actualisée par Enda Diapol.

Plus spécifiquement, la production de 2001/2002 est constituée de 95,3 % de premier choix, 4,5 % de deuxième choix et 0,2 % de troisième choix. Dans une perspective de labellisation ou de certification de la production cotonnière sénégalaise, les efforts entrepris pourraient offrir à cette production une « niche » sur le marché mondial. Il convient de noter que la recherche de qualité au niveau industriel n'est pas en reste. Les taux de rendement à l'égrenage, de l'ordre de 43 %, sont parmi les meilleurs au monde.

Ces tendances laissent donc augurer d'intéressantes perspectives en termes de gains de compétitivité de la fibre cotonnière sénégalaise au niveau mondial. En 2005, la Sodefitex a été la première société cotonnière africaine certifiée ISO 9001 version 2000. Les démarches sont déjà engagées pour obtenir la norme ISO 14001, qui souligne les efforts de management en termes environnementaux. Au-delà de la réduction possible de coûts¹¹, le défi de la qualité, en vue d'une labellisation du coton sénégalais, tout comme le développement d'un coton bio, de qualité, sont autant de stratégies pour parvenir à un développement durable de cette filière.

Des contraintes majeures à dépasser

Après son développement pour le moins erratique, la filière semble s'être stabilisée depuis les années 2000. Avec 90 % de sa production exportée, la zone cotonnière sénégalaise couvre aujourd'hui près de 46 % du territoire national¹². Si ses principaux acteurs ont su innover, certaines contraintes sont difficiles à lever.

Une agriculture pluviale

Le fait que la production repose essentiellement sur la culture pluviale est une contrainte majeure. Dépendre des aléas climatiques ne garantit pas une production stable dans le temps. Et ce d'autant plus qu'on assiste aujourd'hui, comme dans le passé, à la détérioration progressive et continue des sols, au raccourcissement de la période pluvieuse, ou encore à de fortes variations des précipitations dans l'espace et dans le temps. Il existe des expériences de culture irriguée menées par la SAED, dans le département de Podor et dans le Bassin de l'Anambé. Le déplacement progressif des isohyètes vers le sud du pays continue toutefois d'offrir de meilleures conditions de culture que d'autres régions. Mais pour combien de temps encore? Les cotonculteurs ont certes mis en œuvre des stratégies d'adaptation aux aléas climatiques et de gestion de la fertilité, en lien avec la Sodefitex et des instituts de recherche, mais le développement

11. « La certification donne l'avantage au-delà de la conformité du produit Sodefitex, de garantir pour l'entreprise une gestion performante, puisqu'elle supprime les non-qualités estimées à 15% du chiffre d'affaire », *le Matin*, du vendredi 1^{er} octobre 2004, p. 5.

12. Texte présidentiel de la Sodefitex.

ambitieux d'une culture de qualité peut-il encore subir sérieusement les aléas climatiques ?

La perspective de voir les exploitations équipées en système d'irrigation reste lointaine. Il convient donc, peut être, d'agir sur une seconde contrainte plus facile à maîtriser : le sous-équipement des petites exploitations familiales.

Des producteurs qui demeurent faiblement outillés et équipés

Si les petites exploitations familiales ont montré qu'elles pouvaient être compétitives, des sauts technologiques sont nécessaires. Il est difficile d'imaginer que ces exploitations, disposant de petites superficies, pourront maintenir durablement leur productivité avec des taux de mécanisation si faibles, qui plus est dans un contexte de dégradation des conditions environnementales. En dépit de la dynamique de professionnalisation, qui a eu des impacts très positifs sur la filière, grâce à la consolidation du climat de confiance entre les acteurs de la filière cotonnière lors des ateliers de travail¹³, il reste encore beaucoup à faire dans certains domaines. Par exemple, il est indispensable d'avancer dans le renforcement de la gestion, la formation des leaders paysans, et l'amélioration de l'information des producteurs.

Par ailleurs, sur les 35 000 exploitations impliquées dans cette culture, seulement 2 % d'entre elles disposent du matériel nécessaire : charrue, semoir, matériel pour sarcler et buter. On réalise ainsi mieux les défis qu'il reste à relever. Le nombre de tracteurs en zone cotonnière, ne dépasse pas les 75 unités. Par ailleurs, peu d'exploitations disposent d'une taille minimum pour adopter la motorisation. Or, aujourd'hui, ces exploitations assurent la quasi-totalité de la production cotonnière. Si l'on considère les estimations de la Sodefitec, il faut cultiver au moins 14 hectares de coton, en association avec 28 hectares d'autres cultures, pour pouvoir effectuer le premier saut technologique. Au regard de ces chiffres, on convient aisément que la typologie actuelle des exploitations sénégalaises ne plaide pas en faveur d'un investissement massif dans les exploitations cotonnières.

Il faudra toutefois lutter contre ce sous-équipement chronique. On considère par exemple, qu'il n'y a que 0,5 unités de charrue disponible par exploitation. Soit près d'une charrue pour plus de dix hectares, alors qu'une charrue pour 4 hectares s'avère un niveau d'équipement satisfaisant. On retrouve à peu près le même ordre de grandeur pour les buteurs,

13. Réunions villageoises, séminaire bilan de la campagne, atelier de préparation de la collecte du coton graine, etc.

les charrettes, les semoirs, et les houes. L'accès au matériel agricole doit ainsi être élevé au rang de priorité, toutefois il ne saurait s'effectuer sans une plus grande sécurisation de l'accès aux moyens de production, notamment la terre et l'accès au crédit. Si ces défis dépassent la stricte filière cotonnière, ils interpellent l'État et les compagnies bancaires locales, acteurs à part entière de cette filière de production.

La cherté du matériel agricole et l'accès au crédit

Les animaux de trait ne constituent pas un facteur de blocage, puisque la zone cotonnière se confond avec les grandes zones d'élevage du Sénégal (Kolda, Kédougou...). S'il faut favoriser la formation de coopératives agricoles pour que la taille des exploitations ne soit plus considérée comme un facteur de blocage, la cherté du matériel doit, elle aussi, être considérée dans une perspective d'amélioration du niveau d'équipement des exploitations agricoles. À titre d'exemple, le semoir qui est utilisé, pour un laps de temps très court, (environ 10 jours par campagne) coûte environ 175 000 Francs CFA. Si on le rapporte aux résultats économiques des exploitations (les producteurs ne peuvent pas l'utiliser de manière partagée, car ils sèment à la même période), on peut douter de la capacité des paysans à investir dans ce matériel sans une politique d'accès au crédit à des conditions privilégiées. À l'heure où de nombreux organismes bancaires nationaux sont en situation de surliquidité, le temps est peut-être venu de faire confiance au monde rural.

La durabilité du pacte social

Si l'engagement de la Sodefitec, en tant qu'entreprise socialement responsable, a été largement souligné, la durabilité du pacte social demeure indispensable pour la stabilité de cette filière. Bien évidemment, le maintien d'un dialogue permanent sera important et dépendra en partie des acteurs en présence. D'éventuels changements de personnes pourraient donc modifier un tel pacte. Mais plus que cela, les équilibres économiques auxquels est soumise la filière conduisent nécessairement à des arbitrages, susceptibles de s'orienter, comme ce fut le cas en juin 2004, vers la revalorisation des prix aux producteurs ou des conditions des salariés. Dans ces moments, les équilibres doivent refléter des intérêts communs à préserver, plutôt que des intérêts spécifiques. Le développement harmonieux de la Sodefitec dépendra de tels accords dans le long terme. C'est la pérennité de la filière qui sera mise à l'épreuve dans les années à venir.

Un environnement international difficile pour une région faiblement intégrée

La somme d'efforts mobilisés ne doit pas faire oublier un contexte international difficile. Le coton africain et sénégalais doit notamment faire face à la concurrence croissante des produits synthétiques, et de concurrents de plus en plus compétitifs (notamment asiatiques..), à un marché international instable et fortement dépendant de la politique agricole et commerciale de la Chine, mais aussi à des politiques commerciales inéquitables, telle que les politiques de soutien à la production des États-Unis d'Amérique. La chute des cours mondiaux en 2001, a rendu encore plus fragile une filière dont la production moyenne ne cessait de chuter. L'effondrement de cette production en 1998/99, combiné à la baisse des cours de la fibre, a toutefois sérieusement ébranlé l'équilibre financier de la filière. D'autant plus que cet équilibre résultait des économies réalisées au niveau des charges fixes et des effets conjugués de la dévaluation du FCFA.

Ainsi, la nécessité de développer de nouvelles stratégies durables pour cette filière apparaît avec d'autant plus d'acuité. Mais les diverses tentatives de vente du coton sénégalais à un prix supérieur à celui des cours mondiaux¹⁴, n'ont pas abouti. Dès lors, la forte extraversion de la filière sénégalaise et la faible capacité d'absorption de l'industrie textile locale apparaissent comme des enjeux majeurs. Aujourd'hui, plus de 90 % de la production cotonnière est exportée sans transformation. Elle est soumise à la forte volatilité des cours internationaux, qui fragilise d'autant la production nationale. Or, si l'industrie nationale ne semble pas en mesure de jouer un rôle important, l'industrie textile sous-régionale reste embryonnaire ses unités de production restant peu nombreuses et dotées de faibles capacités financières.

Insérée dans un véritable bassin de production, celui de la Ségambie méridionale qui regroupe la Gambie, le sud du Sénégal et les deux Guinées, la filière sénégalaise doit certainement poursuivre et intensifier ses efforts en vue de renforcer une coopération économique sous-régionale, qui, pour l'instant, reste très timide. Après avoir consolidé la production, un des paris à long terme de la filière sénégalaise pourrait être

14. Cette stratégie s'explique par des prix mondiaux qui reflètent le prix offert à un coton de moyenne qualité, alors que le coton africain est de qualité supérieure. De plus, les bons résultats technico-économiques de la filière sénégalaise, alliés aux choix variétaux et aux itinéraires techniques retenus, renforcent d'autant plus la qualité du coton sénégalais et autorisent à le vendre à un prix supérieur aux prix internationaux moyens. Enfin, contrairement à des pays producteurs comme le Mali ou le Burkina Faso, le moindre volume de production du Sénégal lui permet de stocker une partie de sa production et, *in fine*, de jouer sur les variations des cours internationaux.

de satisfaire la demande croissante des producteurs gambiens, guinéens et bissau-guinéens en s'appuyant sur les processus d'intégration politique et économique régionaux en cours. La participation de Dagrif dans le capital de la société cotonnière gambienne, Gamcot, apparaît comme une opportunité pour renforcer les liens entre le Sénégal et la Gambie et diminuer certains transferts d'intrants de part et d'autre des frontières. En profitant de nouveaux espaces de production, dont le potentiel est semblable à celui des zones agro-écologiques sénégalaises, les risques encourus par la filière sénégalaise pourraient s'atténuer.

Conclusion

Les cotonculteurs sont aujourd'hui remobilisés autour d'une production cotonnière de qualité. L'image du coton sénégalais et de la Sodefitex semble, elle aussi, avoir changé. Dans le même temps, les indicateurs techniques, agronomiques et économiques de la filière (rendement, niveau d'emblavement et de production) sont revenus au beau fixe, alors que le crédit a été sécurisé et que la qualité de la fibre s'est améliorée. De plus cette progression ne s'est pas faite aux dépens des cultures céréalières.

Pour l'année 2001, la situation céréalière dans la zone cotonnière, établie suivant les normes de consommation de la FAO, donne, 23 % d'exploitations réalisant l'autosuffisance céréalière – 90 % de ces exploitations consomment tout de même le riz importé. À ces exploitations s'ajoutent celles qui couvrent entièrement leurs besoins céréaliers, après recours au marché des céréales pour 24 % d'entre elles. Donc 53 % des exploitations sont déficitaires en céréales avec des consommations apparentes de 92 à 125 kg par équivalent-adulte. Les stratégies de sécurité céréalière ayant les meilleurs résultats sont développées par des exploitations reposant sur un équilibre entre cultures céréalières et cultures de rente. Ces exploitations, qui font du coton la culture de rente dominante, et qui sont les mieux équipées, ont de meilleurs revenus et disposent d'une alimentation plus diversifiée. Ainsi, les solutions au problème de la soudure doivent être centrées sur le relèvement du niveau d'équipement, l'intensification des cultures céréalières et la recherche de l'équilibre cultures céréalières/cultures de rente. Ces solutions tiendront compte des particularités des différentes zones et communautés rurales et de l'implication de tous les acteurs.

Par ailleurs l'essor de la culture du coton a eu un effet d'entraînement sur d'autres activités. On note, de plus en plus, le développement d'activités non agricoles en zones rurales (artisanat, services, etc...) qui favori-

sent un environnement propice aux diverses productions agricoles et qui méritent un plus grand soutien des pouvoirs publics.

Le relatif succès de la filière cotonnière tient sans doute à un modèle original de réformes institutionnelles. Il faut noter les efforts de structuration des cotonculteurs et le rôle croissant qu'ils ont eu à jouer dans les réformes institutionnelles récentes. Si des efforts doivent certainement être entrepris au niveau des débouchés et de la qualité de la production, les indicateurs socio-économiques sont positifs, tandis qu'un nouveau « pacte social », entre producteurs, administrateurs et employés de la société, laisse apparaître des perspectives de développement encourageantes. Ces dernières pourraient se révéler forts instructives pour penser et relever les défis auxquels sont confrontées d'autres filières de production agricoles.

Bibliographie

- KAMISSOKO B., « 30 ans de production cotonnière », renaissance cotonnière, n° 6, juillet 2005, p. 8-9.
- TON P., 2001, *Production cotonnière et conditions de vie en milieu rural en Afrique de l'Ouest*, Occasional Paper, n° 219, Oxfam GB, Enda, Dakar, 87 p.

L'autosuffisance rizicole, chronique d'un échec annoncé

Tarik DAHOU

Malgré les sommes colossales qui ont été injectées dans la filière rizicole au Sénégal afin de tendre vers l'objectif d'autonomie céréalière, la production nationale de riz demeure à hauteur de deux cent mille tonnes. Cette filière a pourtant fait l'objet d'une attention particulière depuis vingt ans, sans que cette politique ne soit parvenue à limiter les importations de riz du marché international, en progression constante sur toute la période. Ces dernières représentent aujourd'hui quelques huit cent mille tonnes.

La politique agricole du Sénégal en matière de riziculture ne peut être correctement analysée sans un examen approfondi de la politique publique dans le Delta du Sénégal. Non seulement parce que cette région produit la moitié du riz sénégalais (la grande majorité du riz usiné destiné à la commercialisation en provient), mais également parce que, jusqu'à une période récente, la majorité des investissements publics s'est concentrée dans cet espace. Si le Delta couvre 5000 km², on y trouve la moitié des superficies aménagées de la vallée. À la suite de l'endiguement de l'ensemble du Delta en 1964, la culture du riz s'y est développée au détriment des autres activités, telles que la pêche, l'élevage et, dans une moindre mesure, la culture de décrue.

Cette analyse, bien qu'elle ne couvre pas l'ensemble des lieux de production rizicole, est éclairante à plus d'un titre. Elle permet d'évaluer de manière précise la politique agricole dans un secteur stratégique, en l'occurrence celui de l'agriculture irriguée, prôné comme la solution idoine pour résoudre les problèmes de sécurité alimentaire et pour promouvoir les exportations de l'agriculture sénégalaise. En outre, la riziculture irriguée a été érigée en filière stratégique par l'État et les bailleurs de fonds, au moment de l'élaboration de la Nouvelle politique agricole.

Dans un premier temps, nous présenterons comment, au cours de la phase bureaucratique de l'encadrement agricole, la politique rizicole a entretenu le mythe de l'autosuffisance alimentaire nationale. L'élaboration de ce mythe a permis l'essor d'une logique d'encadrement du paysannat. Retracer l'histoire des aménagements dans la région est apparu incontournable tellement les choix techniques et économiques effectués au cours de cette période ont tracé la destinée de la filière riz.

Dans un deuxième temps, nous analyserons les politiques de libéralisation au sein de la filière, filière présentée en exemple de privatisation aboutie, à l'inverse de la filière arachidière. Les performances de cette politique définie dans le cadre de l'ajustement agricole seront ainsi évaluées au cours de deux phases de réformes, avant dévaluation et après dévaluation. L'aboutissement de la privatisation a dévoilé les échecs de la monoculture rizicole en termes de performances économiques. Sur la période des années quatre vingt-dix, les indicateurs révèlent que la production plafonne et les superficies stagnent, alors que les importations de riz ne cessent de croître (FAO 2000/Toure 2002).

Dans la dernière partie, nous soulignerons que, dans la période récente, les gains de productivité ont pourtant été significatifs, au point de voir le prix du riz local s'aligner sur le prix du riz importé. Néanmoins, ces performances cachent des différenciations économiques naissantes au sein du paysannat de la région qui témoignent de l'incapacité des réformes de libéralisation à produire une accumulation élargie et durable au sein de la filière rizicole.

Histoire des aménagements dans le delta

En 1972, l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal est créée par le Sénégal, la Mauritanie et le Mali pour remplacer l'Organisation des États riverains du Sénégal, mais ce n'est qu'en 1974 que l'OMVS adopte le schéma directeur intégré du bassin du Sénégal. Le programme prévoit la construction de deux barrages, celui de Manantali, situé en amont, et celui de Diama, situé en aval du fleuve. L'aménagement de 375 000 ha de terres irrigables, la construction d'infrastructures de navigation, la production d'électricité et le développement de diverses industries sont inclus dans ce projet. Avec la sécheresse, l'OMVS a accéléré ses réalisations, afin de mettre rapidement en place une agriculture irriguée diversifiée.

Les travaux, entièrement financés par des bailleurs de fonds étrangers, commencent en 1981. En 1986, le barrage de Diama, destiné à stopper la

remontée de la langue salée en saison sèche, est achevé, et en 1988, le barrage de Manantali, permettant de réguler le débit du fleuve, sera terminé. Avant même leur conception, les barrages ont suscité des polémiques d'experts, qui n'ont pourtant pas mené à l'organisation d'un débat public. À aucun moment les populations n'ont été consultées sur les choix techniques. Or, un rapport canadien, cité par Adams (1985 : 177), mettait en doute la réussite d'un projet surdimensionné qui ne s'appuyait pas sur le développement progressif de technologies faibles demeurant sous le contrôle des collectivités paysannes.

Au-delà de ces aspects concernant l'appropriation de systèmes irrigués fortement mécanisés, le débat sur l'option rizicole émergeait au début des années quatre-vingt. Sa rentabilité de même que les déséquilibres qu'elle était susceptible d'entraîner sur la consommation des produits vivriers faisaient l'objet de conjectures. Les impacts des barrages sur la pêche et sur l'écosystème suscitaient de sérieuses inquiétudes. Les États riverains étaient alors confrontés aux enjeux relatifs à la protection de l'environnement, à la santé publique, à l'éducation du monde rural, et aux problèmes socio-économiques. Ces controverses sur « l'après-barrages » ont incité les gouvernements à formuler des réponses (Engelhard et Ben Abdallah 1986).

Le président Diouf a alors affirmé son soutien au développement d'une agriculture basée sur la petite exploitation familiale, afin de dissiper le spectre d'une prolétarianisation des paysans, tout en n'écartant pas la grande exploitation agro-industrielle. Les objectifs de mobilisation politique devaient être conciliés avec les objectifs économiques formulés au sein de la NPA. Néanmoins, on ne voyait pas comment, dans un contexte de libéralisation, le coût gigantesque des aménagements du fleuve serait soutenable par la paysannerie sénégalaise (Engelhard et Ben Abdallah 1986), d'autant plus que les investissements de mise en valeur nécessitaient des sommes quatre fois supérieures à celles engagées pour la construction des barrages, de l'ordre de 583 millions d'écus.

Les grands aménagements

Dans un premier temps, les aménagements du Delta se sont limités à de grands périmètres encadrés par la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta et de la vallée du Sénégal (SAED). Ces périmètres de grande dimension, disposant de canaux principaux et secondaires et d'un réseau de drainage, ont permis aux paysans de maîtriser d'une manière satisfaisante les techniques de la riziculture. C'est grâce aux ingénieurs agronomes de l'encadrement rural que l'irrigation s'impose dans le Delta, à la différence du reste de la vallée. Dans cette partie du fleuve les sols sont impropres à l'agriculture pluviale et l'agri-

culture de décrue y a toujours été très limitée. L'adoption de l'agriculture irriguée est tout de même à mettre au crédit de l'encadrement paysan, puisqu'elle diffère radicalement des systèmes de production traditionnels.

Le coût moyen de ces aménagements se situe entre 6 et 10 millions de FCFA à l'hectare, ce qui nécessite l'intervention de l'État. La réalisation des grands périmètres est entièrement assurée par la SAED qui conçoit les projets, définit leurs objectifs et en assure l'entier financement, de la conception à la mise en valeur. Le grand périmètre couvre de vastes unités naturelles : des centaines, voire des milliers d'hectares d'un seul tenant et protégés des eaux de crue par une digue périphérique. La maîtrise de l'eau à l'aménée sur de grands casiers irrigués, est assurée par une ou plusieurs stations de pompage. Quant à la conduite de l'eau, elle s'effectue au moyen d'ouvrages de régulation automatique ou manuelle. Il existe une séparation stricte des réseaux d'irrigation et de drainage. Les irrigations se font à la même date sur de très vastes superficies.

Le casier est découpé en secteurs constitués d'unités d'irrigation ; les mailles hydrauliques de 10 à 15 ha sont ainsi attribuées à des groupements d'une quinzaine de producteurs, disposant chacun d'une parcelle individuelle d'environ 1,5 ha. Le groupement est lié par contrat à la SAED, laquelle assure la gestion technique et financière, la maintenance des aménagements, des équipements agricoles et hydrauliques, ainsi que le contrôle et la gestion foncière. Le groupement est donc encadré par la SAED, à tous les stades de la production, et les différentes prestations, de l'engrais aux façons culturales, sont attribuées sous forme de crédit subventionné.

Ces grands aménagements sont conçus pour un processus productif très mécanisé qui permet de maîtriser certaines difficultés. En effet, les principaux goulots d'étranglement de la riziculture irriguée sont la préparation des sols lourds et le moissonnage battage. La prolongation des travaux peut bouleverser tout le plan de campagne. Une mauvaise programmation de la campagne se traduit aussitôt par un chevauchement des campagnes hivernale et de contre saison. Avec l'objectif de deux saisons agricoles, la SAED a opté pour une forte mécanisation des travaux, afin de diminuer le temps de travail sur la parcelle et faciliter les ajustements au calendrier agricole. Le labour et le planage des parcelles sont faits mécaniquement, de même que la fauchaison et le battage réalisés simultanément à l'aide de moissonneuses-batteuses. Ce mode d'exploitation des grands périmètres se caractérise par la présence de la machine en amont et en aval du processus de production, l'homme n'intervenant que pour le semis, le désherbage et exceptionnellement pour la récolte manuelle.

La mécanisation poussée des opérations, complétée par un usage intensif des produits chimiques, aussi bien pour l'engrais que les herbi-

cides, nécessite la fourniture à crédit des prestations et des produits par la SAED, laquelle rembourse la BNDS après récolte. Or, un système productif qui privilégie les éléments extérieurs au milieu renforce la position prépondérante de la société de développement. La gestion très centralisatrice des aménagements publics a trouvé sa justification dans la diffusion d'une agriculture nouvelle et dans l'indispensable rentabilisation d'aménagements coûteux. Les transferts technologiques vers les paysans ont toujours été très limités dans ce type de périmètres, car la SAED se présentait comme la seule garante du fonctionnement de ce système complexe.

L'encadrement de la SAED dans les grands périmètres a toujours été particulièrement directif, au point que les paysans pouvaient être assimilés à des ouvriers agricoles, même s'ils disposaient du fruit de leur parcelle. L'organisation de la production était fortement hiérarchisée ; entre le chef du périmètre issu de la SAED et les paysans se trouvaient d'abord les techniciens, puis les encadreurs, en contact direct avec les producteurs. Par conséquent, les paysans n'ont jamais considéré ces aménagements comme leur propriété et ils n'en assumèrent jamais l'entretien, ce qui a conduit à des dégradations rapides.

Ce sont en effet les encadreurs qui réalisaient l'ensemble des choix cultureux, et qui fixaient les dates de semis, l'organisation des tours d'eau, jusqu'aux dates de récoltes. Leur pouvoir s'étendait également à la commercialisation. Le peu d'autonomie concédée aux exploitants et les sanctions qu'ils encouraient les incitaient à corrompre les surveillants des périmètres pour contourner les règles trop strictes. Ils pouvaient ainsi bénéficier de dérogations pour irriguer en dehors de leur tour ou récolter avant la date prévue, notamment pendant la période de soudure. Ce dirigisme excessif qui pousse à l'absentéisme, l'organisation complexe de vastes réseaux hydrauliques et l'acheminement tardif des intrants ont contribué à l'augmentation rapide des coûts.

La taille du casier, le dispositif d'encadrement et le mode d'exploitation élèvent les coûts alors que les rendements sur ces grands périmètres sont assez faibles, autour de quatre tonnes par hectare. Par ailleurs, le principe de solidarité de la dette dans ce type d'organisation est peu motivant et a conduit à des mauvais remboursements, en définitive soldés par l'État. Les aménagements ont également nécessité des réhabilitations coûteuses étant donné le peu de soins accordé à l'entretien des réseaux par les paysans. La faible rentabilité de ces casiers justifie difficilement les lourds investissements que nécessitent ces aménagements.

Des périmètres alternatifs ?

À la suite de l'incapacité des grands aménagements à résorber le déficit alimentaire, des critiques concernant l'encadrement se sont développées. C'est pour répondre à ces critiques que les Périmètres irrigués villageois ont été aménagés par la SAED en 1974. Le PIV est une expérience de micro-hydraulique à fort investissement humain et gérée au niveau du village. Plus que d'intégrer la culture irriguée dans le système traditionnel, l'objectif est d'atteindre rapidement l'autosuffisance alimentaire des exploitations villageoises.

La SAED finance l'acquisition des motopompes et fournit le crédit de campagne, mais les paysans sont complètement autonomes dans la gestion de ces petits périmètres. Les PIV ont généralement été construits sur des terrains d'une trentaine d'hectares, à topographie régulière et pour lesquels il n'existe aucun litige foncier. Un contrat, entre la SAED et un groupement volontaire pour réaliser les travaux de terrassement, est nécessaire afin que la société lance une étude d'exécution et dirige la réalisation du périmètre. Même s'il nécessite parfois le recours à des machines, l'aménagement des PIV est peu coûteux, entre un et deux millions de francs CFA l'hectare. Chaque paysan exploite, avec sa famille, la parcelle dont il est attributaire en se conformant aux règles de gestion du périmètre définies par le groupement – tours d'eau, montant des cotisations et répartition des charges.

Les PIV ont été une réussite si l'on observe les résultats de la campagne 1979-80, tirés d'un échantillon d'environ 8000 ha : les petits périmètres fournissaient alors près de 45% du paddy, alors qu'ils ne représentaient que 20% de la superficie totale et leur rendement se situait autour de 4,5 tonnes par hectare. Ces performances s'avéraient d'autant plus prometteuses que leur coût était 5 à 8 fois inférieur à celui d'un aménagement SAED. De plus, les taux de remboursement étaient beaucoup plus importants, même s'ils ne dégageaient pas des surplus commercialisables.

Néanmoins, l'expérience des PIV n'a pas été à la hauteur des espérances, car les rendements ont rapidement été décroissants, étant donné les aménagements trop sommaires qui les caractérisent. L'enherbement excessif, à cause de l'absence de drain, le fauchage et le battage, la plupart du temps manuels, ont accru l'intensité du travail. En outre, les superficies attribuées étant trop petites, elles ne permettent pas de combler tous les besoins alimentaires des familles.

En 1982, afin de servir d'alternative aux grands aménagements, une autre forme d'organisation des périmètres a été expérimentée dans des casiers de plusieurs centaines d'hectares le long du lac de Guiers. Il s'agit des périmètres intermédiaires dont l'expérience repose sur la double culture annuelle à partir d'une unité mécanisée autonome, et dont

l'objectif est un autofinancement progressif. Elle se caractérise par une simplification du matériel, et une responsabilisation des paysans sur les décisions concernant les programmes cultureux. Les paysans, encadrés par la SAED, gèrent les équipements, définissent le plan d'exploitation, établissent les commandes d'intrants, réalisent les opérations mécanisées, et constituent un fonds de roulement et d'amortissement des équipements.

Les paysans ne se sont jamais réellement appropriés ces périmètres, malgré le fait que la répartition des exploitants sur les mailles hydrauliques se fonde sur l'organisation villageoise. Si la gestion de l'eau a de ce fait été considérablement améliorée, l'amortissement du matériel a posé problème, car les paysans ne dégagent pas assez de marges financières. Le manque d'autonomie financière a eu un effet désincitatif, malgré l'autonomie productive. En fin de compte, la responsabilisation, amputée de son volet financier, n'a pas favorisé un investissement complet des paysans dans la culture intensive. Les coûts de production ont été aussi élevés que dans les grands périmètres et les rendements à peine supérieurs. L'expérience des périmètres intermédiaires ne fera pas école ; elle est restée une forme de mise en valeur plutôt marginale dans la vallée, en comparaison des grands périmètres et des PIV.

Si l'on analyse les différentes formes d'encadrement prônée par la SAED, on peut en conclure que l'intervention publique a toujours été paternaliste ; l'encadrement a géré le développement rural d'une manière autoritaire, sans laisser aucune initiative aux producteurs. Cette histoire des aménagements irrigués, possède des traits communs avec celle du développement rural dans le bassin arachidier. Si les coopératives du delta n'ont pas eu la même importance dans l'encadrement des populations que celles du centre du Sénégal, elles se caractérisent aussi par une bureaucratisation excessive.

La coopérative n'a été qu'une excroissance des services administratifs, chargée d'une part de la distribution du crédit et de l'équipement, d'autre part de la collecte du produit. À aucune étape du processus productif, y compris dans la gestion du périmètre, les paysans n'ont été maîtres de leurs décisions. L'objectif d'intensification agricole a, là aussi, été déterminant, au détriment de la gestion des terroirs, ce qui s'est traduit par un faible investissement dans le travail, les paysans préférant occuper une partie de leur temps à d'autres activités productives. Dans le delta également, l'encadrement a favorisé la gérontocratie sans répondre aux demandes des dépendants, pas même en termes d'accès aux périmètres. Beaucoup de jeunes dépendants ont fini par migrer vers les centres urbains, souvent pour combler des besoins familiaux, non satisfaits par les périmètres irrigués.

Le modèle d'encadrement a certes offert plus de marges de manœuvre que dans la région arachidière, notamment grâce au développement des

PIV, mais ces périmètres représentaient des superficies très limitées, jamais à même de devenir une alternative productive. Avant les financements bancaires, sur l'ensemble de la vallée, 28 900 ha étaient sous encadrement SAED, et 1 860 ha étaient des PIV (Engelhard 1991). S'ils ont offert des opportunités productives aux femmes et aux jeunes, ces périmètres ne se sont pas substitués aux aménagements encadrés par la SAED, et ceci malgré leurs performances économiques. La création des PIV n'a en fait servi qu'à faire progresser la sécurité alimentaire des exploitants et à atténuer une contestation grandissante contre l'encadrement.

Cette histoire des aménagements dans le Delta révèle que la période d'indépendance aura été une phase de consolidation d'un modèle bureaucratique du développement rural. Le poids des agents de développement locaux a été déterminant dans la maîtrise technique et les choix productifs. Certes, les agents administratifs ne représentent pas grand chose sans des alliances politiques au niveau local, mais les ressources qui passent entre leurs mains, leur assurent la possibilité de tisser de telles relations et par conséquent de peser sur l'ensemble des décisions. Si l'objectif d'intensification a servi à justifier ce dirigisme, il faut garder à l'esprit que cette explication cachait l'objectif politique du contrôle des paysans.

Ce modèle bureaucratique du développement devait s'estomper sous l'effet de la Nouvelle politique agricole : le retrait progressif de la SAED avait été programmé, de même que le dégraissage de son personnel. L'afflux de capitaux qui a accompagné cette privatisation a engendré une croissance des superficies et une croissance concomitante de la production.

Enjeux et impacts des politiques de libéralisation

En une trentaine d'années, le delta a subi des transformations radicales, qui n'ont pas manqué de modifier le système productif. Auparavant, l'agriculture irriguée n'occupait qu'une faible place ; le riz n'avait même jamais été cultivé avant les aménagements. Dans ce contexte, les anciennes activités n'ont pas disparu dès l'introduction de l'agriculture irriguée, car la pêche et l'artisanat représentaient encore deux tiers des revenus annuels au cours des années soixante-dix (Jamin et Tourand 1985). Aujourd'hui pourtant, seuls les ménages pauvres continuent de pratiquer l'activité de pêche, étant donné sa faible rentabilité depuis la construction des barrages. Le maraîchage tend à se développer, mais les contraintes liées à la conservation et au transport destinent une bonne partie de la production à l'autoconsommation. L'élevage s'est également développé, même si rarement de façon intensive, et sa pratique extensive butte sur la diminution des terres de

parcours engendré par la multiplication des périmètres. Si les transferts d'argent en provenance du milieu urbain ont pu être importants au moment des migrations saisonnières, la crise qui a également frappé le milieu urbain a contribué au tarissement des envois de parents. Pendant les vingt dernières années, la principale source de revenu dans le delta a été la riziculture.

La phase d'expansion

Sous l'effet de la NPA, le désengagement de l'État est censé libérer les paysans des lourdes contraintes de l'encadrement, tandis que leur responsabilisation a pour objectif d'améliorer le processus productif. Ainsi, la réforme de la SAED ne doit à terme préserver que ses fonctions de contrôle, de planification pour l'aménagement du territoire et de conseil agricole. Autrefois subventionnée à plus de cinquante pour cent, la fourniture d'intrants se fait désormais au prix coûtant, et le crédit de campagne n'est plus délivré par la société. L'appui de la SAED aux paysans, qui doit se poursuivre pendant une période indéfinie, se limite à la coordination des actions d'approvisionnement en facteurs de production – intrants et façons culturales –, ainsi que de collecte, de transformation et de commercialisation du produit. La société continue de gérer la distribution de l'eau et d'assurer la pérennité des équipements d'intérêt général, et maintient ses activités de formation fonctionnelle des paysans.

Pour améliorer les performances des grands périmètres publics, les schémas organisationnels sont adaptés et des comités paritaires État/paysans sont créés afin de faciliter la gestion. Les coopératives villageoises sont scindées en sections dans l'objectif de décentraliser leur fonctionnement. Le principe de solidarité de la dette est abandonné au profit du retrait de la terre en cas de non remboursement ; les parcelles sont toujours récupérables par l'exploitant une fois sa dette acquittée. En dehors de ce point, les règles de gestion interne de chaque section sont définies par les membres eux-mêmes.

Cependant, étant donné l'optique de promotion des entrepreneurs privés dans la NPA, la mise en valeur des périmètres hors des aménagements SAED est privilégiée. Les performances des petits périmètres au cours de la période précédente et leur faible coût d'aménagement les placent au centre de la politique d'appui au secteur privé. Les coûts d'aménagement d'un certain nombre de ces périmètres ont été supportés par les ONG du fait de l'alternative qu'ils représentaient vis-à-vis des aménagements publics. Dans ce contexte les superficies des périmètres privés dépassent rapidement celle des aménagements surtout à partir de l'avènement du crédit de la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA).

En effet, la vocation de la banque à soutenir l'expansion des périmètres privés suscite la création d'une structure juridiquement adaptée à la créa-

tion d'entreprises rurales. Il s'agit du GIE qui n'est pas soumis à la fiscalité directe, ni à un contrôle externe. Cette structure souple, dont l'organisation interne est à la discrétion de ses membres, permet à des exploitants possédant une terre d'être éligible au crédit. Dès le début des activités de la CNCA dans la région du fleuve, en 1987, l'engouement pour le crédit bancaire est très prononcé, malgré des taux de crédit de campagne particulièrement élevés, puisqu'ils varient entre 15 % et 20 % selon les périodes, et un apport personnel fixé à 20 % du montant du crédit demandé. Les aménagements publics ne parviennent pas à couvrir tous les besoins et les superficies irrigables non exploitées sont encore nombreuses dans le Delta.

À part les prêts à court terme pour l'achat d'intrants, des prêts à moyen terme sont consentis pour l'acquisition d'équipement. L'activité de la CNCA augmente rapidement pour dépasser le milliard de francs CFA en 1988-1989. Cette croissance est principalement due au crédit de campagne, puisque les crédits d'équipement ne sont pas nombreux. Au cours de cette période, le taux de recouvrement atteint presque 100 %, laissant présager la réussite de la politique de responsabilisation. À cette croissance des prêts bancaires, traduisant la multiplication des GIE, correspond bien sûr une croissance rapide des aménagements privés. Dans le Delta, où réside la moitié de la population du fleuve, de 1987 à 1996, les superficies des aménagements publics passent de 11 159 ha à 12 729 ha, tandis que les superficies des privés croissent de 3 718 ha à 29 280 ha (Bélières, Camara et Touré 1998). Cet essor n'est pas le seul fait des paysans, même si ces derniers demeurent les principaux acteurs. Les fonctionnaires « déflatés », les entrepreneurs urbains, les commerçants ou les marabouts mourides sont des nouveaux producteurs dans la région.

	Grands ménagements	Petits périmètres
1960-80	Coopératives encadrées par la SAED	PIV exploités par les foyers grâce au crédit SAED
80-87	Sections encadrées pour la gestion de l'eau et crédit SAED	idem
87-	idem	Exploités par les GIE grâce au crédit CNCA
90-	Sections totalement autonomes, éligibles au crédit CNCA et regroupées en unions hydrauliques	idem

Chronologie du désengagement de la SAED

Pour éviter que les groupements n'utilisent les prêts bancaires à d'autres fins que l'agriculture, la CNCA a mis en place des procédures spécifiques de distribution des crédits. Les GIE s'adressent à des fournisseurs, auxquels ils donnent des bons d'intrants émanant de la CNCA, en contrepartie de la livraison des produits. Ce n'est que sur présentation de ces bons que la CNCA crédite le compte des GIE fournisseurs. La banque se rembourse, en fin de campagne, sur les quantités commercialisées via les rizeries contrôlées par la SAED. Afin de diminuer le prix des intrants et ainsi faciliter les remboursements des paysans, la CNCA organise, avant chaque campagne, des forums où se rencontrent prestataires et organisations paysannes pour fixer le prix des prestations.

L'ultime phase de retrait, qui s'amorce en 1990, concrétise la délégation aux paysans de la gestion de l'eau sur les grands aménagements. Les sections, regroupées en unions sur un même aménagement, prélèvent les redevances hydrauliques et assurent l'entretien des canaux et des ouvrages de distribution. Elles acquièrent du matériel exonéré grâce à des prêts de la CNCA et bénéficient de formations-suivi pour bien maîtriser la gestion technico-économique des moissonneuses-batteuses et des tracteurs. À la fin de ces formations, les membres des sections en assument seuls la gestion, la maintenance et l'amortissement. En fournissant, elles aussi, les façons culturales, elles tirent vers le bas les tarifs des prestataires privés. L'ensemble des relations de crédit avec la CNCA est désormais géré directement par les sections villageoises qui prennent en charge la distribution du crédit à leurs adhérents, le recouvrement et le remboursement¹.

À cette période, les relations économiques bénéficient d'un marché porteur et protégé par le prix officiel du paddy au producteur (85 FCFA/kg). Cette relative sécurité est synonyme de revenus agricoles significatifs, de l'ordre du million de FCFA par campagne pour une exploitation de 3 à 4 ha (Dia et Le Gal 1991), ce qui, pour de nombreux observateurs, paraissait auparavant impossible à atteindre. Pourtant, à une phase d'expansion rapide des périmètres privés, consécutivement à l'afflux de financements des bailleurs, a succédé une phase de progression lente et de mise en valeur assez faible. Dès 1992, les superficies

1. Désormais, chaque exploitant, une fois les intrants achetés collectivement, détermine sa stratégie productive en fonction de la coordination indispensable à la distribution de l'eau. Les tours d'eau définis au préalable ont en effet des incidences sur la programmation des dates de semis et de récolte. En dehors de cette coordination, chaque exploitant est libre de son itinéraire productif sur sa parcelle, et la commercialisation est effectuée soit collectivement par les sections, soit individuellement.

aménagées par les privés stagne et seulement la moitié est mise en valeur (Bélières, Camara et Toure 1998). Il apparaît aujourd'hui que cette subvention a permis de masquer, pendant un certain temps, les insuffisances de la filière rizicole. Entre les années 1991 et 1997, la production de paddy s'est effondrée de moitié, passant d'environ 160 000 tonnes à 80 000 tonnes (Bélières et Touré 2001).

La phase de récession

Tout d'abord les relations entre prestataires et paysans étaient ambiguës. Bon nombre de prestataires ont offert du crédit aux paysans à des taux usuraires en leur avançant l'apport personnel réclamé par la banque, ce qui avait pour effet d'augmenter l'endettement des exploitations (Yung et Zaslasky 1992). Ils ont aussi été auteurs de malversations, en vendant des produits nocifs aux cultures, ou en ne livrant pas les intrants correspondant aux bons qu'ils présentaient à la CNCA.

En outre, les rendements des périmètres privés ont été rapidement décroissants – dès 1991 ils plafonnent à 3,5 tonnes à l'hectare – à cause des mauvais aménagements qui les caractérisent. L'absence de drain a contribué à l'excessive salinité des périmètres qui affecte considérablement les rendements. Ces difficultés ont incité les producteurs à adopter une culture extensive, au point que certains ont évoqué une « culture double » pour qualifier l'exploitation des périmètres privés, par opposition à l'objectif de double culture annuelle. Les paysans effectuaient, en effet, la plupart du temps les deux saisons annuelles sur des parcelles différentes². De plus, la monoculture du riz a rendu plus aléatoire la rentabilité des périmètres privés, étant donné les petites superficies et les problèmes de commercialisation de la production.

Le difficile écoulement du riz local a causé des difficultés de trésorerie, liées à la faible flexibilité du système financier. En effet, la banque, n'attribuait pas de crédits de commercialisation, et exigeait le remboursement financier avant de débloquer les crédits de la campagne suivante. Cette situation contraignait le producteur à brader son riz en fin de campagne, pour obtenir des nouveaux financements, ce qui grevait son budget. Bon nombre de crédits de court terme ont également servi à financer des aménagements ou des biens d'équipements, pour lesquels les prêts

2. Les paysans adoptèrent la double culture, y compris sur les petits périmètres, bien que la culture hivernale se fit sur les privés avec un décalage par rapport au calendrier agricole établi par l'encadrement étant donné les problèmes institutionnels de la filière. C'est la plupart du temps la difficulté de recherche des financements ou les procédures complexes de bons d'intrants instaurés par la banque qui étaient à la source de ces retards dans le calendrier de contre saison, désormais à cheval sur le calendrier hivernal.

bancaires étaient insuffisants. La dynamique de création de GIE a caché un endettement important ; les paysans créaient d'autres GIE par le biais de prête-noms pour désendetter leur premier GIE et maintenir les flux de crédit.

Bien que dans la vallée des surplus commercialisables aient été abondants – jusqu'à un tiers de la production était usinée (Bélières et Toure 2001) – comparativement aux autres régions, les prix à l'aval de la filière n'ont pas facilité le désendetterment des exploitations. Les déséquilibres financiers ont fini par apparaître du fait des problèmes aux différents niveaux de la filière : mauvaise qualité des aménagements, déficience du crédit agricole, coûts de transformation et de commercialisation élevés, du fait de leur prise en charge par la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP). Dans ces conditions le système productif ne pouvait être pérenne. L'option de monoculture rizicole nécessite la mise en valeur de grandes surfaces pour conduire à une accumulation, ce qui n'est pas le cas dans le Delta avec des surfaces moyennes de un à dix hectares par exploitant. La plupart des exploitations ont donc vu leur situation d'endettement s'accroître considérablement en l'espace de quelques années.

Ces multiples contraintes ont mené la CNCA à une quasi banqueroute. Dès 1992, avec quarante pour-cent d'impayés, son équilibre financier est compromis et nécessite l'injection de ressources externes. L'État vient au secours de la banque par l'octroi de deux milliards, issus du Fonds de promotion économique (financé par la Banque africaine de développement et géré par l'État), destiné au financement d'entrepreneurs privés. La SENCHIM, société semi-publique de production d'intrants, assure un crédit fournisseur pour suppléer la CNCA qui ne peut plus accorder autant de prêts qu'auparavant. Mais ces crédits seront vite épuisés, puisqu'une partie sera octroyée à des clients de l'État, déjà surendettés. Deux ans plus tard, les organismes de financement n'ont plus la capacité d'assurer leur fonction de crédit.

Le modèle de développement rural, malgré sa réforme, n'est pas exempt de tout reproche dans cet échec des systèmes irrigués. La libéralisation a reconduit un modèle bureaucratique, si l'on observe de près le fonctionnement de la CNCA et de la SAED. Ce modèle bureaucratique du développement rural s'illustre par la façon dont la CNCA accorde le visa technique pour l'octroi du crédit. Cet accord se fait de façon purement administrative sans vérifier les structures des exploitations agricoles qui sollicitent les prêts. Par ailleurs, aucune attention n'a été portée aux besoins de financement réels des paysans, ce qui conduit la plupart du temps à des détournements d'usages. L'objectif d'expansion des surfaces s'est mécaniquement traduit par une croissance exponentielle du crédit de campagne, sans évaluer au préalable la nature des crédits qui auraient permis de sécuriser la production. La multitude d'aménagements

sommaires dont la durée de vie est très courte est un révélateur de la focalisation sur des critères quantitatifs.

En outre, les regroupements opérés par la CNCA pour rendre les GIE solidaires vis-à-vis de la dette donnent naissance à des organisations de grande échelle (coordination de GIE, Organisations fédératives autonomes), qui sont difficilement appropriables par les paysans sans l'apport de compétences nouvelles et où la responsabilité individuelle se dilue dans la responsabilité collective. Aucun des deux organismes, CNCA ou SAED, ne joue un rôle de conseil pour les décisions productives des exploitants privés. Le rôle informationnel normalement dévolu aux organismes de financement du monde agricole dans les économies marchandes n'est pas ici pris en charge. Les objectifs formulés par les institutions de développement se sont transformés en mesures volontaristes qui ont négligé les besoins réels des paysans et les contraintes de l'environnement économique.

La riziculture irriguée est devenue un des objectifs primordial de la politique agricole, malgré son absence de compétitivité par rapport au riz pluvial asiatique. Dans le Delta, la plus grande partie des surfaces irrigables a servi à la riziculture : en 1990 le Delta représentait 68 % des superficies cultivées en riz et commercialisait 79 % des 45000 tonnes de paddy usinées. La production était achetée par la CPSP à des prix largement subventionnés étant donné la politique de relèvement du prix au producteur prônée par la NPA, et ce facteur explique, pour une grande part, la croissance de la filière. Le succès de la riziculture, pendant cette période, a un peu trop rapidement été imputé à la baisse des coûts de l'encadrement et la vérité des prix décrétee comme un moyen sûr d'augmenter de façon significative les surplus commercialisables. On a pensé que la baisse des coûts d'encadrement suffirait à compenser l'augmentation des coûts des intrants et que le prix aux producteurs augmenterait grâce aux gains de productivité découlant de la responsabilisation. Or, il n'en a rien été, car les rendements n'ont pas connu une croissance fulgurante, tandis que les prix des intrants augmentaient considérablement surtout à partir de la dévaluation.

L'épuisement du modèle de culture rizicole ?

Où en est-on après le choc de la dévaluation qui a évincé un grand nombre d'exploitations non rentables ? On peut en premier lieu s'interroger sur l'opportunité de perpétuer un modèle de monoculture en riz alors que la plupart des grandes exploitations qui étaient organisées

autour de la double culture annuelle hautement mécanisée ont aujourd'hui disparues (Bélières *et al.* 2002).

L'achèvement de la libéralisation

Des voix s'étaient pourtant très tôt élevées contre l'option riz en montrant que les fortes subventions à la filière seraient difficilement supportables dans le long terme. Engelhard mettait déjà l'accent sur cette contrainte et sur la difficile soutenabilité d'une monoculture rizicole, dans un contexte où les paysans étaient soumis à la vérité des prix (Engelhard et Ben Abdallah 1986), doutes persistants au moment du plein essor de la riziculture en 1991 (Engelhard 1991). L'auteur affirmait que, dans une phase de libéralisation, les paysans pourraient difficilement prendre en charge les coûts d'aménagement ainsi que la logistique d'approvisionnement, de maintenance et de commercialisation. Il montrait alors la relative incompatibilité des objectifs d'autosuffisance rizicole et ceux du développement de l'agriculture familiale, basés sur la diversification. Les faits qui ont suivi la période de dévaluation n'ont pas donné tort à l'auteur, étant donné que l'accomplissement de la libéralisation s'est traduit par une chute des superficies cultivées dans la région.

Mais cet aveuglement n'est-il pas le résultat de choix politiques qui ont pesé sur cette évolution de l'agriculture irriguée ? Si l'État, soumis à la contrainte des bailleurs et à leurs exigences d'amortissement des aménagements, a cherché à encourager le développement d'entreprises agro-industrielles, il se devait d'assurer la pérennité de l'agriculture familiale pour des motifs de reproduction politique. La politique de subvention du riz local allait dans ce sens, car elle permettait à la fois la mise en valeur de vastes superficies, et le soutien aux exploitations familiales. Pourtant, on ne peut pas affirmer que l'option de la monoculture rizicole subventionnée était de la seule responsabilité du gouvernement. Les bailleurs ont largement défini et appuyé cette politique ; mais elle tombait à point nommé pour un État soucieux d'établir de nouvelles clientèles. Une filière rentière, nécessitant des exonérations et des subventions étatiques du fait du processus productif coûteux, constituait un gage de souveraineté pour l'État à l'heure où les instruments directs d'intervention disparaissaient. L'objectif d'autosuffisance alimentaire a légitimé les choix techniques et économiques de l'État, qui relevaient de calculs politiques et qui se sont avérés inadaptés pour rendre la filière viable sur le long terme.

L'État n'a d'ailleurs pas manqué de continuer à subventionner la riziculture par différents canaux, malgré ses signes d'essoufflement : exonérations sur l'acquisition de matériel agricole, subventions des prix aux

producteurs par l'intermédiaire de la CPSP, jusqu'à l'achat de récoltes après sa suppression. Même si ce soutien était coûteux en terme de coût d'opportunité et de coûts directs, l'analyse des investissements publics dans le secteur agricole, prouve qu'il a été indéfectible jusqu'à une période récente (Christensen 1996 et République du Sénégal 2000). Ceci a permis à l'État de faire de cette région un foyer du clientélisme rural au moment où le bassin arachidier ne pouvait plus constituer un vivier de voix étant donné la crise de ses terroirs. Les financements des bailleurs, dans la période de libéralisation, ont donc servi à l'établissement de nouvelles clientèles dans le milieu rural (Dahou 2004).

Cette politique clientéliste a fini par buter sur un écueil de taille. Aux impasses productives s'ajoute un renchérissement de 50% des coûts de production, suite à la dévaluation du FCFA, laquelle ruine les derniers espoirs de compétitivité du riz local par rapport au riz importé. À partir de l'année 1994, les consommations d'intrants sont en baisse. Si une meilleure productivité rend plausible l'hypothèse d'une résilience au choc causé par la dévaluation, elle résulte essentiellement de la baisse des superficies. En une dizaine d'années, la filière n'a pas produit de dynamique d'accumulation, alors que les bailleurs exigent une rentabilisation des aménagements à court terme. Leur impatience les conduit à porter leur grief sur la politique publique et sur les derniers instruments de régulation de la filière aux mains de l'État. Les bailleurs vont critiquer l'encadrement SAED et la CPSP, coupables d'alourdir les coûts de la filière sans que les paysans n'en profitent de manière tangible.

La première phase de la libéralisation s'achève sur ce choc externe et le déséquilibre financier de la CNCA. À cette phase qui s'est caractérisée par un retrait progressif de l'encadrement et un afflux de capitaux pour l'expansion des superficies irriguées succède une phase récessive et marquée par le désengagement complet des pouvoirs publics. La CNCA, confrontée à des problèmes financiers importants, décide de ne plus financer les périmètres privés, hormis pour les quelques GIE qui ne sont pas endettés. Par ailleurs, la décision est prise de ne financer l'exploitation de contre saison sur les aménagements qu'une fois la production hivernale écoulée. Cette mesure compromet de fait l'objectif de double culture sur les aménagements, étant donné les difficultés de commercialisation du riz local.

Pour réaliser davantage d'économies sur la transformation et la commercialisation, les bailleurs poussent l'État à la suppression de la coûteuse CPSP en 1994. Ses fonctions de transformation et de commercialisation doivent être prises en charge par des opérateurs privés. Le transfert de ces opérations est censé réduire les coûts et affecter une partie des économies aux producteurs. Un financement multilatéral est destiné à financer l'acquisition des usines et à constituer des fonds de roulement et

d'amortissement. Le Fonds commun de contrepartie à l'aide alimentaire³, géré par le gouvernement, finance huit rizeries destinées au décorticage du produit et à sa commercialisation. La plupart seront attribuées à des ténors locaux du Parti socialiste. Ces riziers, conseillers ruraux ou leaders d'organisations paysannes, ont tiré profit de ces sites d'accumulation pour entretenir une clientèle politique. La mauvaise gestion de ces rizeries n'a donc pas entraîné des gains de productivité significatifs sur la transformation (Wackerman 1995). Si elles ont permis de faire baisser le coût de la transformation du paddy par rapport au système SAED/CPSP, cela n'a pas été suffisant pour que le producteur voie ses marges s'améliorer. Les économies réalisées n'ont pu compenser le renchérissement des coûts, et le rétrécissement des surfaces cultivées s'est accéléré (Bélières, Camara et Touré 1998).

Une adaptation contrastée au nouveau contexte

Les influences politiques ainsi que la privatisation de l'amont et de l'aval de la filière, sans une protection adéquate vis-à-vis du riz importé, ont conduit à une crise de la riziculture sénégalaise. Cette situation de crise recèle toutefois des dynamiques productives contrastées. Malgré la baisse des superficies, la tendance des rendements a été croissante, en dépit de l'érosion progressive des aménagements privés. Ce phénomène est directement lié à l'amélioration de la productivité des facteurs au cours de la période qui suit la dévaluation, surtout en ce qui concerne la main-d'œuvre. Si les grandes exploitations ont disparu, les moyennes et petites exploitations ont fait face aux chocs de la libéralisation en ajustant progressivement les superficies exploitées, en fonction d'une intensification de la main-d'œuvre et d'une diminution de la mécanisation au sein de l'ensemble du processus productif (Bélières *et al.* 2002).

La politique d'autonomie céréalière, basée sur la monoculture rizicole, s'est soldée par un échec au point de voir toutes les grandes exploitations péricliter. Seules les exploitations familiales ont su résister au choc de la dévaluation. Leurs performances ont été importantes l'intensification de la main-d'œuvre ayant fait progresser les rendements de quatre tonnes à cinq tonnes par hectare. La dévaluation a suscité une baisse de la capitalisation et une progression de la productivité du facteur travail, rendant les exploitations paysannes plus compétitives. En définitive le prix du riz local s'est rapproché du prix du riz importé grâce au maintien d'une petite subvention – le riz local est protégé par une taxe à l'importation, revenant à une

3. Fonds multilatéral des plusieurs institutions internationales et coopérations nationales.

subvention indirecte de l'ordre de 15 FCFA/kg (FAO 2000). Il est ainsi passé sous la barre des 200 FCFA (prix moyen de la brizure de riz importé du marché international) et, selon les périodes, s'est rapproché des 150 FCFA (Observatoire national du riz au Sénégal 2004). Malgré ces gains de compétitivité du riz local, des problèmes de débouchés commerciaux subsistent, en dépit des structures d'organisation de la filière mises en place par les pouvoirs publics.

Ces gains de compétitivité montrent que malgré des choix politiques erronés, les paysans ont su s'adapter au nouveau contexte de libéralisation complète de la filière, en diminuant les surfaces et le recours aux intrants coûteux. Même si des problèmes de commercialisation subsistent, ces résultats témoignent des performances réalisées par les exploitations familiales, dans un contexte particulièrement difficile de libéralisation et de politiques publiques inadaptées aux structures de leurs exploitations. Néanmoins, ces performances auront du mal à se reproduire dans le temps, surtout si l'on vise un accroissement des superficies pour augmenter les surplus commercialisables – les prévisions réalistes tablent sur une croissance des aménagements de 1000 hectares par année (FAO 2000). Une nouvelle progression des rendements sera, dans ce contexte, assez difficile à atteindre d'autant plus que la région demeure marquée par un déficit de main d'œuvre. Une croissance simultanée des rendements et des superficies buttera sur cette principale contrainte.

Des différenciations au sein du paysannat

Cet accroissement global de la productivité masque toutefois une différenciation accrue entre les exploitations paysannes de la zone. Si toutes les exploitations ont intensifié leurs modes de culture, seules les exploitations moyennes ou grandes (en termes de superficies et de nombre d'actifs) et dotées d'équipement ont pu voir leur niveau d'accumulation s'accroître. Les exploitations qui ont su tirer profit de la libéralisation, sont essentiellement celles qui avaient intégré verticalement la filière, en amont et en aval, parfois au moyen de malversations sur lesquelles l'encadrement a fermé les yeux pour légitimer sa politique de professionnalisation. La grande masse des exploitations familiales, dont les terres disponibles sont limitées, s'est trouvée confrontée à des difficultés de reproduction que, seule l'acquisition de revenus extra-agricoles, a permis de contourner.

Si le phénomène de diversification des revenus, notamment à travers des activités liées à l'agriculture irriguée, traduit bel et bien un accroissement de l'intégration aux marchés en amont et en aval de la production (Belières *et al.* 2002), cette dynamique n'en cache pas moins des types de création de revenus très différents. Pour certains exploitants ces activités

servent avant tout à assurer la reproduction de l'exploitation familiale, à travers l'acquisition de numéraire, qu'il s'agisse de répondre à des besoins de consommation ou de stabiliser le financement de petites surfaces rizicoles ou de jardins maraîchers (Dahou 2004). Tandis que pour d'autres exploitants, notamment ceux qui disposent d'un capital conséquent, l'intégration d'activités extra-agricoles sert des stratégies d'accumulation.

En définitive, le processus de différenciation au sein des exploitations paysannes de la région n'en reste pas moins problématique, en termes de partage de l'espace. Les inégalités foncières qui résultent de l'accès inégal aux ressources financières et institutionnelles dédiées à l'agriculture irriguée et d'une gestion clientéliste des communautés rurales sont aujourd'hui très prononcées. La promotion d'un secteur agricole familial et villageois demeure liée au rythme des aménagements qui est aujourd'hui insuffisant pour profiter rapidement aux petites exploitations familiales, d'autant plus que bon nombre d'entre elles ont un accès difficile au foncier qui se traduit généralement par un morcellement important de l'exploitation. La pression foncière s'est encore plus intensifiée, étant donné la vétusté de nombreux périmètres privés, et elle impose aux exploitants une mobilité prononcée qui affecte, de manière tangible, leur productivité – cela est particulièrement vrai pour les exploitations qui se caractérisent par un faible nombre d'actifs et qui ont un accès difficile au crédit.

Si la banqueroute financière du support de l'agriculture irriguée n'a pas compromis la reproduction des exploitations familiales, elle pénalise surtout celles qui disposent de petites surfaces exploitables et qui sont en même temps exclues d'autres réseaux de prêts. Les paysans, ne disposant pas de capital économique suffisant, sont contraints d'abandonner leurs parcelles, ou de se contenter d'une production à vocation vivrière, du fait du coût élevé des réseaux de crédit parallèles. La reproduction de ce type d'exploitation est actuellement difficilement envisageable en dehors de stratégies d'acquisition de revenus extra-agricoles. On risque d'assister à une phase de concentration accrue de l'accumulation étant donné le confinement d'une partie des exploitations dans des stratégies de sécurité alimentaire et le déploiement de logiques accumulatrices chez celles qui disposent d'un certain capital économique.

L'accumulation élargie à l'ensemble des catégories paysannes semble un objectif lointain, ce qui laisse envisager un scénario moins équitable : les différenciations économiques s'accroissant, les quelques paysans qui intègrent verticalement la filière risquent d'en salarier d'autres restés en marge de ce processus. Les relations de dépendance qui se sont tissées entre les exploitants suite à l'érosion du système de crédit bancaire (Dahou 2004) rendent particulièrement plausible une telle hypothèse. Le risque s'avère d'autant plus grand que des pressions externes pour la privatisation des terres s'intensifient. Une telle réforme pourrait accélérer

un phénomène de retrait de l'agriculture des petites exploitations familiales, lesquelles sont déjà contraintes de se reproduire à partir d'autres activités que la production agricole.

Conclusion

Après que la production rizicole nationale ait franchi la barre des 200 000 tonnes au cours de l'année 2004, le débat sur l'autonomie alimentaire semble aujourd'hui de nouveau s'ouvrir au Sénégal. Depuis, les voix n'ont pas manqué pour réclamer de nouveaux soutiens de la part du gouvernement et davantage de protection du marché national vis-à-vis de la concurrence étrangère. Néanmoins, ces sempiternelles revendications, qui tendent à mettre l'accent sur les progrès effectués dans les rendements, oublient trop souvent d'inclure la question du coût des aménagements dans les calculs de rentabilité de la production de riz nationale, coût qui pèse de manière substantielle sur les résultats économiques de la filière.

La riziculture n'est effectivement pas du tout rentable au sein des grands périmètres publics étant donné leur coût d'aménagement de l'ordre de cinq à sept millions de FCFA par hectare. La rentabilité devient positive avec un aménagement de l'ordre de quatre millions de FCFA et l'est fortement pour un aménagement d'environ deux millions de FCFA qui correspond à la limite pour un aménagement pérenne. Mais on sait que pour ces aménagements sommaires les rendements ont tendance à stagner, voire à régresser. Il est évident que les choix techniques et économiques ont compromis la pérennité de cette culture le long du fleuve. L'option d'une irrigation par pompage, contrairement à une irrigation gravitaire (comme cela est le cas dans le delta du Niger au Mali), ainsi que les coûts des aménagements ont rendu difficile la compétitivité avec les rizicultures pluviales qui s'imposent sur le marché national.

Cela s'avère d'autant plus vrai que les différents gouvernements qui se sont succédés n'ont jamais osé protéger de manière conséquente la filière, dans la mesure où le coût politique d'une telle mesure leur paraît trop élevé. Tous ont, jusqu'à présent, préféré éviter un renchérissement du coût de la céréale la plus consommée en milieu urbain. Rien n'indique que le contexte politique évoluera en faveur des producteurs de riz. Ces faits contredisent le regain d'intérêt actuel pour le mythe de l'autonomie rizicole, qui demeure pourtant vivace, y compris au sein des représentants locaux de la filière riz, alors que le modèle de monoculture rizicole a peu contribué à l'accumulation des petites exploitations familiales.

Dans la vallée du fleuve Sénégal les surplus commercialisables restent faibles avec une production agricole de 100 000 tonnes pour l'année 2004, sachant que cette production ne représente qu'un dixième des quantités de riz consommées au Sénégal, et que la région compte à peu près un dixième de la population sénégalaise. S'il demeure indispensable de les faire progresser cela ne passera que par des solutions peu coûteuses, en termes de subvention à la filière, notamment à cause du contexte de libéralisation des échanges internationaux, et en termes d'appui à cette production, étant donné le coût d'opportunité pour l'économie nationale. Si la difficile réversibilité de l'option riz et le goulot d'étranglement de la main-d'œuvre ont sans doute pu justifier, dans le passé, un modèle de grande exploitation basée sur la monoculture, son échec plaide en faveur d'un appui plus adapté à une agriculture paysanne, dont l'intensité culturale, la propension à la diversification s'avèrent les plus aptes à valoriser les aménagements. Si la progression des périmètres irrigués devait profiter aux petites exploitations il serait utile d'adapter les formes d'appui aux paysannats en tenant compte de la propension à la diversification des exploitations familiales et de la difficile reproduction des exploitations peu capitalisées et au faible nombre d'actifs.

Bibliographie

- ADAMS A., 1985, *La terre et les gens du fleuve*, Paris, l'Harmattan, 243 p.
- AMICALE ECONOMIQUE DU WAALO, 1995, *Diagnostic institutionnel*, multig.
- BÉLIÈRES J.F. et al., 2002, *Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'Ouest dans un contexte libéralisé*, programmes zones arides, dossier numéro 113, IIED.
- BELIERES J.F., CAMARA S. et TOURE A., 1994, *Les exploitations agricoles du delta et leurs résultats technico-économiques pour la production rizicole en 1993*, SAED, Ministère de l'agriculture, République du Sénégal.
- 1998, *Effets combinés du désengagement de l'État et de la dévaluation du franc CFA sur les coûts de production du riz dans le delta du fleuve Sénégal*, CIRAD/SAED.
- BELIERES J.F. et TOURE A., 2001, *Impact de l'ajustement structurel sur l'agriculture irriguée du delta du Sénégal*, CIRAD.
- BOUTILLER J.L. et SCHMITZ J., 1987, « Gestion traditionnelle des terres (système de décrue/système pluvial) et transition vers l'irrigation : le cas de la vallée du Sénégal », *Cahiers des sciences humaines*, vol. 23 n°3/4, pp. 533-554.
- CHRISTENSEN G., 1996, *Sénégal, investissement public dans le secteur agricole*, Unité de politique agricole, Ministère de l'agriculture de la république du Sénégal.

- CIFA, 1996, *Comité préparatoire pour la mise en place d'une structure de concertation des opérateurs de la filière riz*, multig.
- 1995, *La gestion de l'organisation professionnelle agricole*, multig.
- CINAM-CERESA, 1963, *Rapport général sur les perspectives de développement du Sénégal*, Ministère du développement rural, multig.
- DAHOU T., 2004, *Entre parenté et politique. Développement et clientélisme dans le delta du Sénégal*, Paris, Karthala.
- DIA I. et LEGAL P.Y., 1991, « Le désengagement de l'État dans le delta du fleuve Sénégal », in CROUSSE B. et al. (eds), *La vallée du fleuve Sénégal*, Paris, Karthala, 380 p.
- DIOP A., 1982, « Jeunesses en développement, memento d'une périphérie : une expérience associative du foyer des jeunes de Ronkh à l'amicale économique du Waalo », *Archives des sciences sociales de la coopération et du développement*, (62) Oct-Dec.
- ENGELHARD Ph. et BEN ABDALLAH T., 1986, *Les enjeux de l'après barrage*, ENDA, La documentation française.
- ENGELHARD Ph., 1991, « La vallée revisitée, ou les enjeux de l'après barrage cinq ans plus tard », in CROUSSE B. et al. (eds).
- JAMIN J.Y. et TOURAND J.F., 1985, *L'élevage dans les systèmes de production du delta du fleuve Sénégal : bilan des connaissances acquises*, ISRA 77 p. multig.
- LE ROY E., LEBRIS E. et MATHIEU P., (eds) 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique*, Paris, Karthala.
- LERRICOLAIS A., 1989, « Risques anciens risques nouveaux en agriculture paysanne dans la Vallée du Sénégal », in EL DIN et MILLEVILLE (eds), *Le risque en agriculture*, ORSTOM.
- OBSERVATOIRE DU RIZ AU SÉNÉGAL, 2004, *Bulletin d'informations sur la filière riz*, n°9, Ministère de l'agriculture et de l'Hydraulique.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 2000, *Proposition de document de stratégie opérationnelle et plan-cadre d'actions du secteur agricole [document provisoire]*, volume 1.
- SAED, 1994, *Evaluation interne du programme irrigation IV*, SAED, République du Sénégal.
- SOURISSEAU J.M., 1996, *Mémoire de DESS*, Paris X Nanterre.
- TOURE E.H., 2002, « Tendances et perspectives de l'agriculture », in DIOP M.C., *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala, pp. 189-226.
- WACKERMAN J.B., 1995, « Le financement de la riziculture irriguée au Sénégal : l'exemple de la région du fleuve », in ORSTOM et ISRA, *Nianga, laboratoire de l'agriculture irriguée en moyenne vallée du Sénégal*, 562 p.
- YUNG J.M. et ZASLASKY M., 1992, *Aperçu sur les stratégies des producteurs et des organisations paysannes dans le Delta du Fleuve Sénégal*, CIRAD.

La difficile intégration de l'élevage dans les politiques agricoles

Oussouby TOURÉ
Fatou KINÉ LO PLANCHON

L'élevage est une composante essentielle de l'économie du Sénégal. En tant que deuxième grande activité du secteur primaire, après l'agriculture (35.5 % du PIB du secteur primaire), il contribue pour 7,4 % au PIB national. Près de 3 000 000 d'individus, soit 350 000 familles tirent leurs revenus de l'élevage. Il s'agit, en général, des couches les plus vulnérables de la population. L'élevage assure, dans l'économie de ces familles, des fonctions multiples et essentielles : alimentaire (consommation de lait et viande), sociale (dot, cérémonies, statut social), économique (monétarisation, capitalisation, épargne facilement mobilisable en cas de besoins immédiats, assurance sociale). Le cheptel fournit également la force mécanique (traction) et la fumure organique (parcage). Pratiqué dans toutes les zones agro-écologiques du Sénégal, l'élevage est l'activité principale dans la zone sylvo-pastorale, alors que dans les zones centrales et méridionales, il est associé avec l'agriculture.

Le cheptel est estimé à près de 35 millions de têtes, dont 3 millions de bovins, 8 millions de petits ruminants et 23 millions de volailles (sources : DIREL 2001). En 1997, la valeur du cheptel sur pied était estimée à 504 milliards de F CFA (sources : DIREL). Ces statistiques sont cependant des estimations, car l'inventaire du cheptel n'a jamais été effectué à l'échelle nationale. L'élevage sénégalais est pour l'essentiel de type extensif : il est marqué par la mobilité du cheptel dans les zones de parcours. Le cheptel local est la principale source de viande. La production a été estimée à 115 028 tonnes en 2000. Selon les statistiques de la Direction de l'élevage, les bovins fournissent 46 % de la production, tandis que les petits ruminants y contribuent à hauteur de 27 %. L'avicul-

ture fournit 20 % de la production, les autres viandes (cheval et porc) ne représentant que 7 %.

Les niveaux de production et de consommation de viande ont enregistré une légère hausse, sans atteindre les niveaux escomptés. Le taux de croissance du sous-secteur s'est nettement amélioré depuis la dévaluation. Il a été de 6 % entre 1996 et 1997, dépassant largement le taux de croissance démographique. Cependant, le disponible annuel per capita est faible : il est passé, entre 1960 et 1995, de 20 à 10 kg par an. On constate ainsi que la production ne suit pas le rythme de croissance de la population. Le Sénégal est de ce fait un pays importateur de viande. Les importations de viande, qui représentent environ 3 % des besoins nationaux, sont en nette progression (3 141 tonnes en 2000, contre 1 132 tonnes en 1998). En raison des faibles potentialités des races locales, la production laitière est insuffisante. Elle se situe entre 100 et 110 millions de litres par an (sources : DIREL). La consommation nationale est d'environ 27 litres per capita par an et reste inférieure aux normes minimales requises par l'Organisation mondiale de la santé (80 litres par personne et par an). Les importations couvrent environ 60 % des besoins de consommation en lait et produits laitiers, ce qui représentait un coût d'environ 22 milliards de F CFA en 2000.

Le développement du sous-secteur se heurte à de nombreuses contraintes dont les plus manifestes sont : la dégradation et la réduction des zones de parcours en raison de la crise écologique et de l'extension des zones agricoles, l'insécurité foncière pour les pasteurs, le coût élevé des facteurs de production, les problèmes liés à la sécurité du bétail et la faiblesse des financements alloués à l'élevage qui est resté pendant longtemps le parent pauvre de la politique de développement du pays. Les autorités ont, en effet, concentré l'essentiel de leurs efforts sur la production agricole dans le but de développer les cultures d'exportation et d'assurer l'autosuffisance alimentaire. Cette option découle du fait que l'élevage pastoral a été pendant longtemps perçu non pas comme un secteur d'activité, mais plutôt comme un mode de vie archaïque. Mais, les faibles performances des productions agricoles, la demande croissante en produits animaux, la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire et d'accroître la compétitivité du secteur agricole, vont amener les autorités à engager une politique de modernisation à travers la sédentarisation des éleveurs et l'intensification des systèmes de production.

Cet article tente de faire le bilan des politiques de gestion de la filière élevage. Il se propose d'apporter des éléments de réponse à la question de savoir si les politiques et programmes mis en œuvre au cours des vingt dernières années ont contribué à rendre le sous-secteur compétitif et performant. Nous présentons les caractéristiques des systèmes d'élevage au Sénégal avant d'analyser les politiques mises en œuvre depuis une

vingtaine d'années et leurs impacts sur la filière. Ensuite, nous examinons les modalités d'implication des communautés pastorales dans la gestion des activités de développement de la filière. La conclusion esquisse les lignes directrices d'une stratégie durable de développement permettant à l'élevage de contribuer à la lutte contre la pauvreté.

Systemes de production et filières

Les caractéristiques des systèmes d'élevage au Sénégal

Traditionnellement, l'élevage et l'agriculture coexistent dans la plupart des systèmes de production agricole. Sur le plan technique, l'élevage participe à l'entretien de la fertilité des terres cultivées grâce aux apports de fumure animale, et la traction animale est développée dans toutes les régions du pays. Inversement, les résidus de récolte (céréales et légumineuses) constituent de précieuses ressources fourragères pour le bétail. Dans l'économie familiale, il existe une forte complémentarité entre agriculture et élevage pour la satisfaction des besoins vivriers et l'augmentation des revenus monétaires.

L'élevage contribue à la sécurité alimentaire de façon directe par la production de lait, et de viande, et de façon indirecte par l'achat d'un complément de céréales, grâce à la vente d'animaux. La prise en compte de certains critères de différenciation (place relative de l'agriculture et de l'élevage dans l'économie domestique, performances des productions réalisées, pratiques d'élevage, etc.) permet de définir trois grands systèmes de production : les systèmes à dominante pastorale, les systèmes agro-pastoraux et les systèmes d'élevage intensif périurbain. Ces systèmes sont traditionnellement centrés sur l'exploitation des ruminants, mais on assiste depuis quelques années à l'essor de l'aviculture, surtout en milieu périurbain.

Le système pastoral

Il s'agit d'un élevage extensif transhumant qui utilise des parcours très vastes. On le rencontre en général dans les zones sèches au nord de l'isohyète 400 mm. Les activités des pasteurs et leur mode de vie reposent essentiellement sur la disponibilité des ressources naturelles : végétation naturelle, eau et résidus de récolte. La variabilité des précipitations affecte, de manière significative, la qualité et la quantité de ces ressources.

Le système pastoral est localisé dans la zone sylvo-pastorale où la faiblesse des précipitations et leur irrégularité spatio-temporelle, entraînent une dispersion des ressources végétales et hydriques, ce qui amène les pasteurs à se déplacer pour exploiter les ressources naturelles disponibles. Dans un tel système, le rôle de l'élevage ne se réduit pas à son apport économique. La mobilité constitue le fondement d'un mode de vie, dans la mesure où les pratiques qui sous-tendent cette activité structurent les rapports de production et d'échange, le système de propriété, les relations de parenté et l'ensemble de la culture sociale des communautés de pasteurs. Le système pastoral concerne 30 % du cheptel national bovin et participe à hauteur de 38 % à la production nationale de lait. Le pastoralisme est longtemps resté en marge de la sphère marchande. Il a souvent été considéré comme un mode de vie à la fois archaïque et destructeur. Actuellement, le système pastoral extensif est en recul, du fait de la sédentarisation progressive des populations pastorales et de la progression des zones de cultures.

Le système agro-pastoral

Le système agro-pastoral prédomine dans les zones à vocation mixte de la vallée du fleuve Sénégal, du bassin arachidier, du Sénégal oriental et de la Casamance. Il concerne 67 % des bovins et 62 % des petits ruminants. L'élevage revêt ici deux formes : sédentaire et transhumant. Le rayon de déplacement des animaux est généralement réduit et les mouvements de transhumance concernent les troupeaux ayant des effectifs importants. C'est le cas des troupeaux qui quittent les terroirs sereer du vieux bassin arachidier en début de saison des cultures pour remonter vers le Ferlo. Dans un tel système, la traction animale est le moteur de l'intégration de l'élevage à l'agriculture. Le bétail participe à la fertilisation organique et constitue un moyen d'épargne incontournable en raison de la faible implantation des institutions bancaires en milieu rural. Le cheptel bénéficie des sous-produits agricoles et agro-industriels (fanés et tourteaux d'arachide, graines de coton et tourteaux de sésame).

Le système intensif

Le système d'élevage intensif est apparu au Sénégal au début des années 1980. Il est le fruit de l'initiative privée d'origine citadine et bénéficie de l'appui des institutions publiques. Ce système est essentiellement localisé dans la zone des Niayes où le climat est favorable à l'élevage de races laitières exotiques (Jerseyaises, Montbéliardes, Pakistanaïses et

Holsteins sont les principales races utilisées). Il s'agit d'une dynamique périurbaine qui se renforce, de plus en plus dans les domaines de l'élevage laitier, de la production de viande rouge (bovins, ovins) et de volaille. Dans un tel système, les objectifs de production imposent une forte utilisation d'intrants alimentaires et un recours à des biotechnologies. Le cheptel laitier est estimé à environ 1000 vaches dont les performances, assez faibles, ne permettent de produire qu'un million de litres par an, soit moins de 1% de la production nationale.

Les filières

Bien que les productions du sous-secteur de l'élevage soient diversifiées, elles sont cependant dominées par les viandes¹. La production nationale de viandes (toutes espèces confondues, abattages contrôlés, abattages clandestins et importations) est passée de 101 000 tonnes en 1997 à 115 028 tonnes en 2000. Elle est assurée principalement par les bovins et les petits ruminants. La production avicole a représenté un volume de 23 074 tonnes en 2000 ; la volaille traditionnelle a fourni une production en viande de 15 470 tonnes et la production de viande de volaille industrielle a été estimée à 7 604 tonnes en 2000. Le chiffre d'affaires réalisé sur la volaille industrielle a été de 11,5 milliards de F CFA. La production nationale d'œufs a été estimée à 180 millions d'unités en 2000, soit un chiffre d'affaires d'environ 9 milliards de F CFA. On note toutefois une forte progression des importations de viande (elles sont passées de 1 132 tonnes en 1998 à 3 141 tonnes en 2000) en raison de la faiblesse relative de l'offre de ruminants destinés à l'abattage et des prix bas de la viande importée.

L'aviculture

L'augmentation des investissements privés au cours de la dernière décennie (environ 30 milliards de F CFA), suite au désengagement de l'État des activités de production du Centre national d'aviculture de

1. Il existe un potentiel faiblement exploité pour les exportations en cuirs et peaux. La production de miel et cire est faible et revêt un caractère artisanal ; le miel produit est de qualité médiocre. L'élevage porcin reste dominé par une production traditionnelle et familiale. Le cheptel équin est estimé à près de 455 000 têtes. Le cheval est présent dans plusieurs secteurs d'activités. En zone rurale, il est utilisé pour le labour et la traction hippomobile. Il joue toujours un rôle fondamental dans le transport des personnes, la commercialisation des produits agricoles, l'approvisionnement en intrants et produits de consommation.

Mbao, a favorisé l'essor de l'aviculture moderne ou industrielle. C'est ainsi que, dans la plupart des grandes villes (Dakar, Ziguinchor, Saint-Louis, Kaolack, Touba, Thiès), on assiste au développement d'unités modernes de production avicole. La zone périurbaine de Dakar fournit à elle seule près de 40 % de la production nationale de volailles. La production industrielle est passée de 1 million de volailles en 1980 à plus de 5 millions en 2003. Cette activité s'appuie sur l'importation de poussins et d'oeufs à couver. En 2000, la filière avicole moderne a atteint une production de 8 000 tonnes, alors que la production traditionnelle s'est élevée à 16 000 tonnes (DIREL). Les niveaux de production sont cependant moyens : 80 % des éleveurs produisent moins de 2000 poulets/an.

Le développement de cette activité est favorisé par une plus grande consommation de viande blanche par les citadins, au détriment de la viande rouge et du poulet local. En effet, la faiblesse du pouvoir d'achat des populations amène à consommer beaucoup plus de viande de volaille, qui est moins chère que les autres viandes. Entre 1990 et 1997, la consommation de volaille est passée d'une moyenne annuelle de 1,5 kg par personne à 2,5 kg. Outre sa contribution à la sécurité alimentaire, la filière avicole moderne contribue à la création d'emplois (environ 10 000 en 2000).

En dépit de ses potentiels, la filière rencontre de nombreuses difficultés. La production connaît d'importantes fluctuations. Les coûts élevés des matières premières et les difficultés d'approvisionnement limitent l'essor de l'aviculture moderne. Le maïs qui représente 60 % des matières premières utilisées, constitue la principale source d'alimentation des volailles. Son coût est élevé à cause de la faiblesse de la production locale, ce qui hypothèque la rentabilité de la production avicole. Pour minimiser les coûts de production élevés de l'aviculture industrielle, les producteurs pourraient recourir aux céréales locales. En effet, celles-ci sont devenues plus attractives depuis la dévaluation. Les autres contraintes à lever pour accroître la rentabilité de la filière sont l'absence de réglementation pour le contrôle de la qualité des aliments et des poussins, l'insuffisance d'infrastructures de production, d'abattage et de transformation, la faible organisation du circuit de commercialisation et la cherté du crédit.

L'aviculture traditionnelle, qui représente environ 70 % de l'élevage avicole, est caractérisée par une productivité médiocre, à cause de la faiblesse génétique des races locales. Les conditions de développement de la volaille locale sont limitées par la disponibilité insuffisante des déchets domestiques, les problèmes sanitaires (faible couverture vaccinale) et le soutien limité des pouvoirs publics.

La filière bétail-viande

En plus des producteurs et de leurs regroupements, les acteurs de la filière bétail-viande sont : les marchands de bétail (*dioula, téfanké*), les convoyeurs, les chevillards, les bouchers, les tripiers, les « dibitiers » (vendeurs de viande grillée) et les vendeurs ambulants de viande crue ou cuite. Le *téfanké* joue un rôle central dans la commercialisation du bétail, mais son intermédiation reste controversée. Originaire du même milieu que le producteur, il est le conseiller commercial de l'éleveur qui lui confie les animaux à vendre. Le *téfanké* est rémunéré par l'ensemble des parties (éleveur, acheteur) pour les services rendus.

Le circuit traditionnel de commercialisation du bétail domine dans le sous-secteur de l'élevage. Son fonctionnement implique une multiplicité d'intermédiaires en raison du déficit de liquidités au niveau de la filière et de l'éloignement des zones de production par rapport aux lieux de consommation. Cette diversité d'acteurs réduit la plus-value qui aurait pu être créée en zone de production et limite la transparence des opérations au détriment des éleveurs et des consommateurs.

La faiblesse des infrastructures (pistes de bétail, réseau routier, moyens de transports, abattoirs), les tracasseries administratives (taxes licites et illicites), et les difficultés d'accès au crédit constituent autant de contraintes qui pèsent sur la commercialisation du bétail. Le circuit de commercialisation de la viande connaît des difficultés liées à l'absence de crédit ou à la faible surface financière des opérateurs, à l'inexistence de chaînes de froid pour promouvoir la qualité et constituer des stocks régulateurs. La vétusté des abattoirs de Dakar explique, en partie, la persistance des abattages clandestins qui posent de sérieux problèmes d'hygiène et de santé publiques. Les autres difficultés du « circuit mort » sont liées à des facteurs exogènes comme le manque d'informations sur l'évolution du marché mondial de la viande, et l'importation des viandes provenant d'autres régions du monde.

Les prix de la viande sont liés à ceux des animaux vifs. Ils sont relativement stables en ce qui concerne la viande bovine, alors que les fluctuations sont plus importantes pour la viande de mouton. L'efficacité économique de la filière bétail-viande ne se traduit pas par une répartition équitable des gains entre les différents agents du sous-secteur. Les marges nettes de commercialisation sont faibles. Le partage des revenus générés par la filière n'est pas favorable aux producteurs, ce qui tend à freiner les flux d'animaux et à rendre plus aléatoire l'approvisionnement du marché de viande.

La filière avicole

Plusieurs acteurs interviennent dans la filière avicole: producteurs traditionnels qui font de l'élevage de case, entreprises dont certaines sont organisées en Groupements d'intérêt économique (GIE), et producteurs industriels.

L'élevage de case concerne essentiellement la volaille locale. Il est géré le plus souvent par des femmes en complément de leurs activités agricoles. La volaille est vendue à des détaillants qui approvisionnent les marchés urbains. La viande de volaille locale est très appréciée des ménages sénégalais qui la trouvent plus savoureuse que celle du poulet de chair. Elle constitue une importante source de revenus pour les femmes, en milieu rural.

L'aviculture moderne fait appel à des moyens techniques et matériels plus importants que l'élevage de volaille locale. Cette activité est pratiquée par des petits producteurs qui font de l'élevage de volaille dans les vergers ou à domicile et vendent au détail. Certains d'entre eux bénéficient de l'appui d'ONG qui assurent une aide à la formation technique et apportent un appui organisationnel. Les aviculteurs sont toutefois confrontés à l'insuffisance des moyens de production moderne et au manque d'organisation de la filière de commercialisation. Les aviculteurs de la zone des Niayes considèrent que la production d'œufs rapporte plus de bénéfices que celle des poulets de chair dont l'écoulement sur le marché s'avère parfois difficile. Contrairement aux petits producteurs, les industriels sont équipés d'installations modernes (pondeuses, couvoirs, fabriques d'aliments, chaînes de froid). Ils produisent des œufs, des poussins, des aliments pour volaille et des vaccins. Certaines entreprises sont spécialisées dans la fabrication d'aliments pour volaille, d'autres dans la production de poussins.

Quelle que soit la taille de leur entreprise, tous les acteurs de la filière avicole sont confrontés à la dérégulation du marché local due à la concurrence déloyale que constitue l'importation des poulets. La production locale de poulet industriel est passée de 6 000 tonnes durant la période 1993-1994 à près de 3 000 tonnes en 2001. Cette baisse de production s'explique par le fait que le marché local est inondé par les sous-produits de découpe, plus compétitifs que le poulet de chair local. Le poulet local coûte en moyenne 1 300 F CFA le kilogramme tandis que les cuisses se vendent autour de 1114 F CFA le Kg. Il convient toutefois de souligner que l'importation de ces morceaux de poulets pose un problème de santé, pris en compte par les pouvoirs publics suite à l'épidémie de grippe aviaire. Ces derniers ont restreint les importations depuis 2005 et ces mesures ont relancé la filière.

La filière laitière

Les bovins fournissent 61 % de la production nationale de lait, qui bénéficie de l'insémination artificielle et des essais d'implantation de filières locales de lait. Le développement de la filière laitière est récent. En effet, jusqu'au début des années 90, il n'existait pas de dispositif politique ou législatif pour soutenir la filière. L'essentiel des initiatives était porté par la recherche zootechnique en collaboration avec les producteurs. Beaucoup de projets initiés à cette époque² n'ont pas pu rentabiliser les capitaux investis et la plupart d'entre eux n'ont pas survécu à la fin des financements.

À côté de cette industrie laitière, il existe plusieurs filières de production, de transformation et de commercialisation du lait : les filières traditionnelles, les filières périurbaines des régions périphériques (Saint-Louis, Tambacounda, Kolda) et les filières intensives de la région de Dakar. Dans la filière traditionnelle, le lait produit par les races locales (Gobra, Ndama et Diakoré) appartient exclusivement aux femmes. La production de lait est faible et saisonnière ; l'essentiel du lait produit en milieu rural est autoconsommé sous forme de lait frais, de lait caillé et d'huile de beurre. Les principaux acteurs de cette filière traditionnelle sont : les producteurs (éleveurs ou bergers au sein des sites de production), les revendeuses de proximité (vivant à proximité des élevages), les revendeuses fixes (au niveau des marchés), les revendeuses citadines qui utilisent des circuits informels de commercialisation de lait caillé.

La faible performance des races locales et la saisonnalité de la production laitière ne permettent pas de répondre à la demande nationale en lait. Aussi, assiste-t-on à l'émergence de filières périurbaines semi-intensives et intensives qui concourent à la production nationale de lait et permettent de réduire les importations de lait et de produits laitiers. Depuis 1995, des expériences de croisement entre les races locales et les races laitières tempérées par insémination artificielle, initiées dans le bassin arachidier et dans la zone de Matam, ont été reproduites dans les autres régions du pays. Dans ces filières, la production laitière est continue grâce à une amélioration de l'alimentation et de la santé animale (stabulation et complémentation des vaches en production) et grâce à une meilleure organisation de la commercialisation. Des unités de conservation et de transformation sont mises en place et permettent de connecter les villages de production aux laiteries installées en ville³.

2. Parmi les projets existants, on peut citer : la CETRA (Cellule d'Encadrement temporaire et de Recherche d'Accompagnement), le GIE COPLAIT, la Ferme SOCA, le Projet Nestlé.

3. Les principaux acteurs de la filière périurbaine des régions périphériques sont les producteurs, les collecteurs et les transformateurs. Les producteurs sont appuyés par les

Contrairement aux filières traditionnelles et périurbaines des régions périphériques, les filières laitières de la région de Dakar sont entièrement privatisées et n'ont aucun appui extérieur. Les acteurs de la filière sont : les producteurs (ou leur personnel) d'origine citadine pour l'essentiel, les fournisseurs d'intrants et les revendeurs de lait. Un personnel qualifié (techniciens vétérinaires et agronomes) est chargé de la gestion technique des fermes. Des vétérinaires privés fournissent les médicaments et assurent les soins des animaux malades.

La principale vocation de ces fermes est la production et la vente de lait frais. Dans le cas des petites fermes, il s'agit d'une vente informelle de proximité à des femmes peules, tandis que les grandes fermes distribuent leur production à une clientèle d'abonnés et par l'intermédiaire de kiosques installés en divers endroits de la ville de Dakar. Comme dans les autres filières, les relations entre acteurs sont informelles et reposent sur la confiance.

Le développement de la filière laitière est soutenu par l'accroissement de la demande en lait et produits laitiers qui résulte de la croissance démographique urbaine. Les dépenses en lait et produits laitiers représentent en moyenne 3,6 % des dépenses alimentaires des ménages (2,5 % en milieu rural et 4,3 % en milieu urbain). C'est le lait en poudre qui est le produit le plus consommé en milieu urbain. Son bas prix et son micro-conditionnement rendent son accès plus facile pour les couches défavorisées de la population.

Les différentes filières se caractérisent par la variabilité du prix du lait. Le lait frais se vend cher autour des grandes villes, entre 600 et 700 F CFA le litre. Le prix au producteur (entre 450 et 500 F CFA) est élevé en raison des coûts de production, notamment dans les élevages intensifs de la zone périurbaine de Dakar⁴. Dans les villes secondaires le lait coûte moins cher (30 à 50 % moins cher qu'à Dakar) car les facteurs de production (les intrants notamment) sont utilisés plus faiblement. Le lait frais n'est pas à la portée des populations en raison de la faiblesse de leur pouvoir d'achat. La plupart des populations urbaines achète le lait en poudre importé qui coûte entre 250 et 350 F CFA le litre équivalent lait.

À y regarder de près, l'évolution des systèmes de production montre que l'élevage n'est plus seulement le fait d'un groupe ethnique particulier

organismes de recherche et de développement. L'essentiel de la production est destiné à la vente. Les producteurs sont regroupés en GIE et ont créés une Union des Agropasteurs. Les collecteurs jouent un rôle commercial fondamental dans la filière : ils collectent le lait frais produit et l'acheminent vers les unités de pasteurisation. Les transformateurs commercialisent du lait frais pasteurisé, du lait caillé et de l'huile de beurre.

4. Il s'agit d'un système d'élevage qui utilise des animaux importés et qui consomme beaucoup d'intrants.

et que la distinction entre agriculteurs et éleveurs tend à s'atténuer. Les crises alimentaires et la pauvreté ont poussé les agriculteurs et les femmes à diversifier leurs sources de revenus. Ainsi l'embouche est pratiquée aussi bien en milieu périurbain que rural. La recherche d'une plus grande sécurité est à l'origine de la combinaison des activités agricoles et pastorales au sein des mêmes unités de production familiales. Dans la plupart des zones rurales l'agro-pastoralisme tend à devenir la norme.

Dans le même temps, on assiste à un accroissement de la demande en produits animaux, du fait de l'évolution des habitudes alimentaires, en milieu urbain notamment. Les systèmes de production sont, dans l'ensemble, en pleine mutation. Les évolutions en cours ne doivent pas occulter le fait que le secteur de l'élevage a été profondément affecté par les réformes économiques mises en place depuis une vingtaine d'années. Par ailleurs, la tendance à la sédentarisation des éleveurs a de profondes répercussions sur le devenir des systèmes pastoraux extensifs. Enfin, le sous-secteur connaît des contraintes liées à la dégradation des ressources naturelles, l'empiètement des zones de cultures sur l'espace pastoral, l'insuffisance ou le mauvais état des infrastructures, et la faiblesse des capacités institutionnelles des organisations de producteurs.

Les réformes économiques et leurs impacts sur l'élevage

Depuis les années 1970, le Sénégal, à l'instar de la plupart des pays africains, connaît une crise du développement dont l'une des manifestations majeures réside dans la régression des systèmes de production agricole. Les difficultés résultent principalement de la forte croissance démographique, du déséquilibre de la balance des paiements, de la faible efficacité des investissements publics et de la dégradation environnementale. L'acuité des problèmes rencontrés a poussé les autorités à adopter des projets d'urgence dont l'efficacité est réduite. Sous l'impulsion des partenaires au développement, ce constat d'échec va conduire, à partir des années 80 à l'élaboration de programmes de développement s'inscrivant dans le long terme.

La Nouvelle politique agricole (NPA)

De 1984 à 1994, le Sénégal a souscrit au programme d'ajustement à moyen et long termes et a élaboré la NPA, caractérisée par un moindre interventionnisme de l'État. L'objectif de cette politique est de réaliser une couverture des besoins céréaliers à hauteur de 80 % et de dégager des

surplus exportables en fruits et légumes. La NPA s'articule autour des axes majeurs suivants : réorganisation du monde rural, approvisionnement en facteurs de production, réorganisation des sociétés d'encadrement rural, promotion des productions céréalières, protection du milieu naturel. Dans le cadre de la mise en œuvre de la NPA, le crédit a été confié au secteur privé ; la subvention sur l'engrais supprimée et les effectifs de l'encadrement rural réduits, de même que leurs champs d'intervention. Désormais, le nouveau rôle de l'État consiste à améliorer l'environnement de la production. Dans les faits, il s'agit de transférer aux producteurs des fonctions et des charges financières que l'État ne peut plus assumer.

Dans le domaine de l'élevage, les programmes élaborés s'articulent autour de plusieurs objectifs : l'intensification et la diversification des productions par la valorisation de diverses espèces animales (ovins, caprins et volaille) ; l'augmentation de la productivité pondérale du cheptel bovin ; le développement de la production laitière et de l'apiculture ; la réorganisation des circuits commerciaux et la rénovation des structures de transformation et la redynamisation des coopératives.

La mise en œuvre des nouvelles orientations s'appuie sur l'intensification de la production animale et sa structuration verticale. Les organismes d'encadrement et les projets vont s'inscrire dans cette dynamique. Ainsi, les potentialités des différentes zones éco-géographiques du pays vont servir de support à une telle initiative et permettre la définition de nouveaux schémas de production : la zone sylvo-pastorale est spécialisée dans le naissage ; la vallée du fleuve Sénégal est considérée comme une zone de reélevage, d'embouche et de production laitière ; le bassin arachidier est spécialisé dans le reélevage et l'embouche paysanne. La Casamance et le Sénégal oriental sont des zones de naissage, de reélevage et de commercialisation. Le Cap-Vert est une zone d'embouche intensive, de finition et de production laitière.

L'encadrement des professionnels du sous-secteur était assuré par quatre projets : le Projet de développement de l'élevage en zone sylvo-pastorale (SODESP), le Projet de développement de l'élevage au Sénégal oriental (PDESO), le Projet de développement de l'élevage et d'aménagement des parcours naturels dans le département de Bakel (DEAPN) et le Projet de développement de l'apiculture. En 1986, l'État a créé le Secrétariat d'État aux ressources animales (SERA), en lui confiant la mise en œuvre des orientations de la NPA. Une analyse des sous-secteurs de l'élevage permet de mesurer les impacts de la NPA.

Impact sur la santé animale

Dans le domaine de la santé animale, la stratégie a privilégié trois grandes orientations : la prise en charge d'une partie des frais de prophylaxie collective du bétail par les éleveurs, la libéralisation de la médecine individuelle et l'instauration d'un programme de soins vétérinaires de base impliquant des auxiliaires éleveurs formés à la démultiplication des services vétérinaires. Cette stratégie a eu pour impact une amélioration de la santé animale. Toutefois, on assiste à l'apparition de nouvelles pathologies ou à leur extension dans les zones d'aménagement hydro-agricole (fièvre de la vallée du Rift, dermatose nodulaire contagieuse).

Impact sur les infrastructures de base

En ce qui concerne les infrastructures de base, les acquis les plus importants concernent la réalisation des ouvrages hydrauliques pour l'abreuvement du bétail. De nombreux forages, puits et mares ont été aménagés par les projets d'élevage (PDES0, SODESP, Projet élevage de Bakel). À titre d'exemple, le PDES0 et le Projet de Bakel ont aménagé 115 puits pastoraux et 24 mares. À cela, s'ajoute la mise en eau de la basse vallée du Ferlo en 1988 sur 100 km. En revanche, dans la zone du Waalo, les aménagements hydro-agricoles ont réduit les couloirs de passage, limitant l'accès au fleuve et à ses défluent. Par ailleurs, si les ressources en eau sont disponibles, leur accessibilité est parfois rendue difficile en raison des problèmes de maintenance des ouvrages hydrauliques.

En ce qui concerne les autres infrastructures de base, les objectifs n'ont pas été complètement atteints. Dans la plupart des capitales régionales, les abattoirs modernes qui ont été construits, fonctionnent en deçà de leurs capacités⁵. Le programme de modernisation des abattoirs de Fatick et de Kolda, d'installation de chaînes d'abattoirs pour volailles et de réalisation d'aires d'abattage normalisées dans les capitales départementales n'a pas été exécuté. Les circuits traditionnels de commercialisation sont encore dominés par les intermédiaires, dont la présence induit une augmentation des prix à la consommation. Par ailleurs, les producteurs sont faiblement impliqués dans les opérations de commercialisation. La desserte des zones d'élevage est faible, ce qui entrave le destockage des animaux et l'écoulement de la production laitière. Les marchés de bétail sont également faiblement équipés.

5. Les abattoirs vétustes de Dakar n'ont pas été réhabilités.

Impact sur le crédit

Le crédit est resté inaccessible pour la plupart des producteurs qui préfèrent recourir au système informel. Seuls les producteurs faisant de l'embouche ont pu bénéficier des crédits accordés par la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS). Pour l'essentiel, ces crédits ont bénéficié aux producteurs du bassin arachidier, de Saint-Louis et de Matam. Les interventions de la CNCAS ont été négligeables dans la zone sylvo-pastorale, sans doute en raison du caractère traditionnel de l'élevage extensif pastoral. Le montant des financements bancaires est resté faible. Entre 1986 et 1993, un montant global de 1,2 milliard de F CFA a été accordé pour les productions animales, alors que les besoins étaient estimés à 2,5 milliards.

Impact sur les investissements publics

L'objectif était de relancer les investissements publics pour permettre un développement du sous-secteur. Cependant, le taux des investissements accordés à l'élevage a été assez faible (4,71 %) comparativement aux ressources allouées aux autres secteurs, notamment celui de l'agriculture.

Impact de la recherche

Les objectifs assignés à la recherche portaient sur la relance de la recherche vétérinaire et zootechnique d'une part, et l'implication des chercheurs dans l'identification des contraintes et la définition des thèmes de recherche et de vulgarisation, d'autre part. Les ressources allouées à la recherche vétérinaire et zootechnique ont été faibles, ce qui n'a pas permis d'accroître l'efficacité du Laboratoire national d'élevage et de recherches vétérinaires ni de moderniser les équipements de son unité de production de vaccins. Par ailleurs, les éleveurs et leurs organisations – ont été faiblement impliqués dans le choix des priorités de recherche et dans l'évaluation des technologies développées.

Impact sur l'alimentation du bétail

Les principales mesures préconisées en matière d'alimentation du bétail concernaient : a) la mise au point de techniques de fenaison, de collecte, de stockage et de conservation, et d'enrichissement de fourrages, b) l'amélioration des performances des fabriques d'aliments existantes et

la création de nouvelles unités, c) le développement des cultures fourragères, d) l'allocation de quotas de sous-produits agro-industriels aux éleveurs, e) la révision à la baisse des prix de ces produits et l'implantation de points de vente dans les zones d'élevage, f) l'exonération des aliments du bétail de toutes taxes, g) l'affectation de terres par les communautés rurales pour la création d'unités pastorales, notamment dans la zone du Ferlo, et h) le renforcement du contrôle de qualité des aliments produits.

Pour l'essentiel, les taux d'adoption des technologies préconisées ont été assez faibles. De plus, les pratiques répétées de feux de brousse, en dépit des campagnes de sensibilisation ont réduit les possibilités de stockage du fourrage. Les producteurs n'ont pas réellement tiré profit de la fabrication d'aliments de bétail au niveau national à cause de plusieurs facteurs : prix élevés de ces aliments, priorité accordée à l'exportation et développement des utilisations concurrentes à l'alimentation animale.

Impact sur le renforcement des capacités des producteurs

Les axes stratégiques concernant le renforcement des capacités des producteurs se concentrent sur le développement des capacités institutionnelles des organisations d'éleveurs, l'alphabétisation fonctionnelle et la formation, le renforcement de la représentation des organisations d'éleveurs dans les instances délibératives et consultatives locales, et la construction et l'équipement de sièges sociaux pour les organisations professionnelles d'éleveurs. Dans le même temps, les pouvoirs publics ont décidé d'institutionnaliser une foire agricole en vue de favoriser l'intensification et l'intégration des activités agricoles et pastorales. L'alphabétisation fonctionnelle et la formation technique ont été la clé de voûte des interventions dans le domaine du renforcement des capacités. Une faible attention a été accordée à d'autres préoccupations importantes, notamment le renforcement des capacités en matière de programmation, le développement organisationnel, la mise en œuvre des mécanismes de financement, le suivi-évaluation, la négociation et la gestion des conflits. Le projet d'institutionnalisation d'une foire agricole est resté un vœu pieux, aucune étude n'ayant été menée pour définir la faisabilité d'un tel projet.

En définitive, on retiendra que, durant la période de mise en œuvre de la NPA, la contribution du sous-secteur à la formation du PIB est passée de 29 % à 35,5 %. Toutefois, en raison des coûts élevés de certains produits importés (lait et médicaments), la balance commerciale a accusé un déficit non compensé par les recettes d'exportation des autres produits du sous-secteur (cuir et peaux). La croissance du secteur a été plus faible

que la croissance démographique et les revenus des producteurs ne se sont pas améliorés de façon sensible. On constate que les producteurs ruraux dont le système repose exclusivement sur l'élevage et qui possèdent des effectifs animaux réduits ont basculé dans un processus de paupérisation et de vulnérabilité accrue. Mais faute de données statistiques fiables, il est difficile de documenter les impacts de la NPA sur les éleveurs. L'évolution de ces impacts pourrait être faite sur la base de certains indicateurs comme l'état sanitaire des troupeaux, l'accès aux intrants et aux soins vétérinaires, ainsi que la capacité des éleveurs à tirer profit de leurs animaux pour subvenir durablement ou non à leurs besoins de base.

Pour une relance du secteur de l'élevage

La dévaluation intervenue en 1994 a conduit le gouvernement sénégalais à élaborer une série de programmes et de réformes économiques appuyés par le 9^e plan d'orientation pour le développement économique et social (1996-2001). L'adoption d'un Plan d'ajustement du secteur agricole s'explique par le souci d'assurer la sécurité alimentaire et foncière et de promouvoir l'investissement privé. Les options stratégiques sont définies dans la Lettre de politique institutionnelle du secteur agricole de 1995, complétée par la Lettre de politique institutionnelle du secteur agricole en 1998. Les cadres de planification s'articulent autour des axes suivants : la privatisation de la SERAS et des activités de production du centre d'aviculture de Mbao, la liquidation de la SODESP, le désengagement de l'État des activités de médecine et de pharmacie vétérinaires au profit de privés et la libéralisation des prix des produits d'origine animale, en particulier la viande.

La Direction de l'élevage a élaboré en 1995, une stratégie d'actions structurée en deux niveaux essentiels : les plans d'opérations et le volet élevage du programme agricole. Les plans d'opérations sont conçus pour relancer les productions animales et lever les contraintes qui entravent le développement du sous-secteur. C'est ainsi qu'entre 1995 et 1998, quatre plans d'opérations ont été mis en œuvre et portaient sur la multiplication des espèces à cycle court, la généralisation de la pratique des réserves fourragères, le traitement de fourrages grossiers à l'urée et le développement de l'ensilage, l'amélioration de la production laitière en saison sèche, l'assainissement du circuit de commercialisation du bétail et de la viande.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement économique et social, le ministère chargé de l'élevage a élaboré un plan d'action articulé autour des objectifs stratégiques suivants : la restructura-

tion du ministère de l'élevage, l'adaptation de l'environnement financier aux besoins des diverses activités, le développement de l'initiative privée, l'amélioration de la qualité des interventions étatiques, le développement des filières animales et la gestion durable des ressources naturelles. Les instruments de mise en œuvre du plan d'action sont variés et financés par le budget consolidé d'investissement ainsi que par des appuis extérieurs le programme spécial national de développement de l'élevage, le programme national d'infrastructures rurales (le programme spécial de sécurité alimentaire, le programme de soutien aux services agricoles et d'appui aux organisations de producteurs). Les données disponibles ne permettent pas de mesurer l'impact global de ces projets sur le sous-secteur de l'élevage. Cet état de fait est lié à la prédominance d'une logique de cloisonnement dans le fonctionnement des institutions publiques qui limite la transparence et la disponibilité des informations nécessaires à l'évaluation.

La dévaluation du franc CFA a permis de relancer les flux régionaux de bovins entre les pays sahéliens et les pays côtiers. Cependant, son effet ne s'est exercé que pendant une courte période. L'impact positif et à long terme de la dévaluation sur la filière a été limité par plusieurs facteurs : l'augmentation du prix des intrants, la vulnérabilité des systèmes de production traditionnels et la faible implication du système bancaire auprès des éleveurs. Par ailleurs, la dévaluation du franc CFA a aussi eu pour effet de diminuer le pouvoir d'achat des consommateurs, déjà durement affecté par les programmes d'ajustement structurel. La viande est devenue un aliment de luxe à cause du renchérissement de son coût à l'étal lié notamment au relèvement des cours au niveau des producteurs. Par conséquent, les viandes congelées d'origine européenne (pour l'essentiel), qui sont les plus compétitives, ont inondé le marché national et déréglé le marché local des produits alimentaires d'origine animale.

L'évaluation des impacts des plans d'ajustement et du changement de parité du franc CFA montre que les politiques publiques ont surtout favorisé l'intensification de la production agricole aux dépens de l'élevage extensif. En outre, l'augmentation de la productivité du bétail a été réduite. Les réalisations en matière de services sociaux de base ont été faibles et les ouvrages d'hydraulique pastorale implantés à l'époque coloniale n'ont pas été renouvelés à la hauteur des besoins. Après la dévaluation, les viandes produites au niveau national se sont substituées progressivement aux importations qui sont passées de 2000 tonnes en 1992 à 600 tonnes en 1994. Aujourd'hui, c'est l'importation des viandes blanches (volaille essentiellement) qui concurrence sérieusement la production locale.

En ce qui concerne l'alimentation du bétail, le changement de parité du franc CFA a entraîné une augmentation du coût des intrants alimentaires, en particulier les aliments concentrés dont le prix est devenu prohi-

bitif. Aussi, une proportion importante d'éleveurs a adopté la pratique de la fenaison.

C'est surtout dans le domaine de la santé animale que les acquis des politiques sont les plus importants. Les vaccins mis au point ont permis de contrôler la plupart des maladies ravageuses. Le Sénégal a mis fin aux campagnes de vaccination contre la peste bovine depuis 1996. En janvier 1997, une procédure a été engagée pour déclarer le pays indemne de cette affection, ce qui a conduit à la mise en place d'un système national de surveillance épidémiologique des maladies animales en général et de la peste bovine en particulier. Par ailleurs, la lutte contre les maladies enzootiques (peste des petits ruminants, maladie de Newcastle, peste équine et pasteurellose porcine) s'est renforcée grâce au concours du programme agricole et de divers projets (PRODAM et PAPEL⁶).

En ce qui concerne l'amélioration génétique, il existe certes des acquis significatifs en termes de productivité du cheptel, dans la mesure où les vaches métisses produisent 10 à 15 litres de lait par jour. Cependant, ces acquis ne concernent pas la plupart des éleveurs.

Dans le domaine du renforcement des capacités des producteurs, on peut noter des progrès sensibles en termes de formation et d'alphabétisation des éleveurs, mais les capacités des organisations d'éleveurs restent limitées.

Dans le domaine du crédit, la mise en place de fonds de garantie et de bonification d'intérêt au niveau des projets d'élevage (PAPEL, PARC, POGV, PRODAM) a permis d'améliorer les conditions d'octroi du crédit par la CNCAS. Deux fonds de garantie ont été mis en place : l'un par le PARC pour financer l'installation de vétérinaires privés et de techniciens de l'élevage, en appliquant un taux d'intérêt de 9,5 %, et l'autre par le PAPEL, pour soutenir des actions de productions animales menées par les éleveurs du bassin arachidier et de la zone sylvo-pastorale (avec un taux d'intérêt de 10,5 %). Le POGV et le PRODAM ont financé, sur la base de lignes de crédit spécifiques, certaines opérations pouvant être effectuées à court terme (embouche bovine et ovine, aviculture, insémination artificielle, etc.). À l'échelle nationale, le volume global des crédits accordés aux éleveurs a augmenté au fil des années, grâce à un partenariat plus dynamique avec la CNCAS. Toutefois, ces financements restent largement inférieurs aux besoins.

6. Ces projets ont mis en œuvre un programme d'amélioration de la couverture sanitaire du bétail portant sur :

- la réhabilitation et l'équipement de 4 postes vétérinaires (PRODAM)
- la mise en place de 24 pharmacies vétérinaires (16 PAPEL, 8 PRODAM)
- l'installation de 8 parcs à vaccination (PRODAM)
- la formation de plusieurs auxiliaires élevage.

Les investissements publics en matière d'élevage ont connu un accroissement sensible. L'augmentation des financements accordés à la DIREL a permis de renforcer certaines activités (formation des éleveurs, lutte contre les affections enzootiques, amélioration de l'alimentation, intensification de la production laitière locale, réhabilitation du ranch de Dolly et développement des espèces à cycle court). Il convient de signaler l'exécution au cours de la dernière période de trois projets (PARC, PAPEL et PRODEC) qui ont bénéficié de concours financiers extérieurs, dont le montant s'élève à 10 milliards de F CFA. La réhabilitation et l'implantation de nouveaux ouvrages hydrauliques par les projets PAPEL et PRODAM ont contribué à améliorer les conditions d'abreuvement du bétail.

Pour asseoir le développement de l'élevage sur des bases viables, le PAPEL et le PRODAM ont initié la mise en place d'unités pastorales qui sont des terroirs pastoraux, centrés sur des forages à grand débit. Les premiers plans d'aménagement et de gestion négociés de l'espace pastoral ont vu le jour en 1998. Ces plans ont pour finalité de réguler l'accès aux ressources de façon à garantir, à la fois, l'accroissement de la productivité des troupeaux et la préservation de l'environnement. Il apparaît clairement que la politique de développement de l'élevage accorde la priorité à l'intensification des systèmes de production. Les pouvoirs publics justifient ce choix par la nécessité de satisfaire les besoins en approvisionnement en viande du pays, tout en préservant les ressources environnementales. Il convient alors de voir comment les systèmes pastoraux se sont adaptés à cette dynamique.

L'évolution des systèmes pastoraux

L'une des conditions de la survie des systèmes pastoraux est la disponibilité d'espaces suffisamment grands pour garantir la mobilité du cheptel. Dans la logique des politiques de développement, ce mode d'exploitation n'est pas viable. Aussi, l'espace pastoral va-t-il être progressivement grignoté au profit de l'agriculture.

Emprise agricole et réduction de l'espace pastoral

La crise écologique qui sévit au Sénégal induit une compétition aiguë pour l'accès à l'espace entre l'agriculture et l'élevage. Pour des raisons d'ordre historique, économique et sociopolitique, le rapport de force est nettement défavorable aux pasteurs qui se trouvent contraints de céder la

place aux exploitants agricoles ou de réduire la taille de leurs troupeaux, s'ils veulent rester dans leur zone d'implantation. Dans de pareilles conditions, les systèmes d'accès et d'utilisation des terres connaissent des modifications rapides qui se traduisent par une réduction de l'espace pastoral dans les principales zones éco-géographiques. En fait, la remise en cause de l'équilibre qui existait traditionnellement entre l'agriculture et l'élevage et la baisse marquée des complémentarités fonctionnelles entre ces deux activités ne résulte pas uniquement de la crise écologique. Elle est également liée à la primauté accordée aux productions agricoles dans les stratégies de développement mises en œuvre par les pouvoirs publics.

En effet, l'élevage a, pendant longtemps, souffert de son statut d'activité non prioritaire, l'action des pouvoirs publics étant principalement tournée vers la restructuration de l'agriculture. Les options de politique agricole privilégiées ont mis l'accent sur la promotion des cultures commerciales et vivrières, et sur l'extension des zones de développement agricole intensif. La conception sectorielle du développement, sur laquelle se sont fondées les politiques publiques, a conduit à un cloisonnement des systèmes de production dans l'espace et à la rupture des relations d'interdépendance qui les unissaient aux régions voisines. Une telle démarche a concouru à marginaliser les zones pastorales dans la mesure où, les investissements publics ont été concentrés sur la valorisation des potentialités des grandes régions de culture. Malgré les efforts récents de réévaluation des paradigmes qui sous-tendent les politiques de développement, les systèmes pastoraux restent encore méconnus ou négligés.

Dans la logique de l'État, la mise en valeur agricole représente toujours un type d'utilisation des terres hautement prioritaire par rapport aux activités d'élevage. Le déclassement à des fins agricoles de 45 000 ha d'une réserve sylvo-pastorale (Mbégué) en avril 1991 et la tentative de cession du ranch de Dolly aux mourides en 2003⁷ en constitue des témoignages éloquentes. Dans le contexte actuel de croissance démographique relativement forte (2.9 % par an), tout porte à croire que l'extension des superficies cultivées se fera au détriment des zones de parcours. Cela s'explique en partie par le fait que le rôle vivrier de l'agriculture paraît plus important que celui de l'élevage. La tendance générale est à l'augmentation rapide des superficies cultivées partout où cela est possible pour compenser la médiocrité des résultats agricoles et pour assurer une sécurisation alimentaire et une maximisation des revenus agricoles. Cette mutation s'accompagne d'une dynamique foncière anarchique. La politique de décentralisation et le transfert des compétences

7. Ce ranch constitue l'un des derniers refuges pour le bétail de la zone sylvo-pastorale et du bassin arachidier. Face à la détermination des éleveurs à ne pas céder le ranch, les pouvoirs publics ont renoncé à en attribuer une partie au Khalife général des Mourides.

aux collectivités locales en matière de gestion des ressources naturelles ont, dans certains cas, aggravé les distorsions dans la répartition de l'espace entre les différentes activités productives.

Emergence de l'agro-pastoralisme dans le Delta du fleuve Sénégal

La promotion des aménagements hydro-agricoles dans le Delta du fleuve Sénégal dans le but d'atteindre l'autosuffisance alimentaire a entraîné de profonds bouleversements. En effet, l'agriculture de décrue a été progressivement éliminée. Dans le même temps, on a constaté la réduction des inondations qui assuraient la régénération de vastes superficies de pâturage et de forêts naturelles. L'intégration des terrains de parcours et des champs de décrue dans les aménagements a provoqué une réduction des parcours de l'ordre de 70 %. Une des conséquences majeures de ces mutations réside dans la multiplication des conflits liés à la divagation des animaux dans les rizières. Pour y faire face, les autorités administratives et les organismes d'intervention ont interdit aux troupeaux de s'installer dans le moyen Delta. Les pasteurs n'avaient d'autre choix que de se reconvertir à l'agriculture ou de quitter la zone. Ainsi, la plupart des pasteurs se sont convertis à la riziculture pour conserver leurs titres fonciers coutumiers.

Ces mutations ont favorisé l'essor d'un système de production de type agro-pastoral s'appuyant sur la riziculture irriguée. Les communautés pastorales peul ont cherché à mettre en œuvre les mêmes stratégies d'accumulation foncière que les autres groupes traditionnellement spécialisés dans l'agriculture. Mais elles ont éprouvé des difficultés à concilier les exigences du système agricole moderne avec les impératifs d'un élevage qui repose principalement sur la mobilité des groupes humains et du bétail. Ces difficultés ont incité les pasteurs à dissocier les deux activités en envoyant la majeure partie du cheptel séjourner en permanence dans le *jeeri*. Cette tendance risque à terme de se renforcer dans la mesure où la dynamique foncière globale s'oriente vers une extension maximale des superficies irriguées.

Une telle évolution découle de la politique mise en œuvre par les pouvoirs publics qui, à travers la SAED, ont aménagé les cuvettes de la zone pionnière du Delta. Dans toute cette zone pionnière, s'étendant sur près de 120 000 ha, l'attribution des terres aux exploitants qui en font la demande était du ressort exclusif de la SAED. En 1987, le potentiel des terres aménagées dans cette zone était évalué à 30 000 ha répartis comme suit : 13 000 ha aménagés par la SAED et 17 000 ha par les exploitants privés. Les protestations contre ces attributions ont conduit à l'adoption en juin 1987 d'une décision de reversement des zones pionnières du Delta

dans la zone des terroirs⁸. Cela s'est traduit par la restitution aux communautés rurales de la région de 140 000 ha.

Ce changement de régime juridique des terres a relancé la dynamique foncière et créé une situation de « gel des terres ». Les exploitants se font attribuer des superficies importantes, sans projet de mise en valeur immédiate, en attendant d'avoir la possibilité de réaliser les investissements nécessaires. Cependant, les pasteurs ne bénéficient pas des mêmes conditions d'attribution des terres lorsqu'il s'agit de les rendre disponibles pour l'élevage. Cette dynamique oblige les pasteurs, dont le système est fondé sur l'exploitation extensive des parcours naturels, à s'adapter à la nouvelle donne foncière. Dans ce cadre, ils ont élaboré un nouveau système basé sur l'exploitation des sous-produits agricoles et des parcours naturels restants dans la zone non aménagée au sud du Delta. Il reste que ces espaces ne peuvent supporter qu'une charge potentielle relativement réduite. Ainsi, avec la disparition progressive des parcours de décrue et le passage à la double culture, les systèmes d'élevage sont condamnés à évoluer vers un modèle intensif, sous peine d'être définitivement exclus de la zone.

Vers une intensification de l'élevage dans la moyenne vallée

C'est dans la moyenne vallée que les périmètres irrigués villageois se sont développés à partir de 1974. Ces aménagements d'envergure limitée relèvent, pour l'essentiel, de l'initiative paysanne. À la différence des grands périmètres du Delta dont la conception est sous-tendue par le souci de procurer aux exploitants des surplus commercialisables, les petits périmètres villageois s'inscrivent dans un objectif de sécurisation de l'approvisionnement des groupes domestiques. Les superficies réduites (0,25 à 0,50 ha) attribuées aux exploitants ne permettent pas d'obtenir des productions importantes. C'est cela qui explique le maintien des cultures traditionnelles de décrue. Ajoutons que la faiblesse de la productivité du travail agricole présuppose également l'existence, à côté des activités agricoles, d'une production pastorale complémentaire.

Dans un tel contexte, le flux monétaire provenant de la main-d'œuvre émigrée va permettre d'impulser le développement de l'élevage. Une partie de l'épargne rapatriée par les migrants sera investie dans l'achat d'animaux, essentiellement des bovins qui sont capitalisés et exploités pour le lait. Il s'ensuit une augmentation rapide de l'effectif du cheptel qui intervient dans un contexte peu favorable à l'accroissement de la

8. Par le décret N° 87-720 (Seznec 1998) les communautés rurales peuvent affecter comme bon leur semble les terres du delta.

productivité des troupeaux. En effet, l'extension des aménagements limite les parcours et, au même moment, la péjoration climatique conduit à une baisse sensible de la production fourragère. De sorte que, lors des années à pluviométrie déficitaire, certains exploitants renoncent à entreprendre la campagne de culture pour conduire le bétail en transhumance. Face à l'impossibilité d'une mise en valeur directe des parcelles irriguées, deux solutions sont généralement adoptées : le recrutement d'ouvriers agricoles ou la location de la parcelle à un métayer.

Dans la moyenne vallée comme dans le Delta, le système de mise en valeur se fonde sur un choix technique impliquant le développement de la culture irriguée dans les parties basses du lit majeur du fleuve traditionnellement réservées aux cultures de décrue. Dans le même temps, l'extension des aménagements sur les terres hautes réduit les parcours réellement accessibles au bétail et bouleverse le système d'exploitation de l'espace, en supprimant les voies d'accès du bétail au fleuve. Cette situation s'explique par le fait que les perspectives de mise en valeur agricole n'ont pas tenu compte des activités pastorales. Aujourd'hui, la tendance est à l'intensification paysanne de l'élevage et au développement de l'embouche dans les périmètres irrigués villageois. Ces stratégies sont rendues possibles par la disponibilité des sous-produits agricoles.

La conquête agricole du Ferlo méridional

Dans le vieux bassin arachidier, le manque de terres fertiles lié à la forte pression démographique et à la dégradation des sols a entraîné un glissement du domaine agricole vers les régions situées au sud-est et/ou le nord du pays. Dans ce mouvement général, les forages ont servi de points d'appui à la colonisation agricole. Les colons ont transplanté dans les zones d'accueil leurs techniques extensives de mise en valeur agricole et ont adopté le système cultural des « champs ouverts ». L'inexistence de plans d'aménagement et de gestion des terroirs a contribué à aggraver cette situation.

En règle générale, les implantations s'effectuent dans le cadre de la création de hameaux de culture dénommés *daara*. Ce modèle a proliféré, de façon relativement rapide, grâce aux facilités accordées par l'administration en matière d'équipement hydraulique. Au début des années 1990 par exemple, la communauté rurale de Thiël (département de Linguère) comptait déjà plusieurs dizaines de *daara* exploitant un domaine agricole d'une superficie de 4 700 ha. Dans la communauté rurale voisine de Wélingara, les demandes de terre formulées en 1990 pour la création de villages de colonisation agricole s'élevaient à 5 000 ha. Les statistiques disponibles ne traduisent pas vraiment l'ampleur du phénomène dans la

mesure où elles ne prennent pas en compte les occupations irrégulières des réserves sylvo-pastorales et des forêts classées. Ces empiètements sont facilités par le fait que les conseillers ruraux ne maîtrisent pas toujours les limites administratives de leurs terroirs de compétence.

Face à ce système agricole de type colonisateur extensif, les communautés pastorales sont désarmées. Leur vulnérabilité est accrue par plusieurs facteurs : leur dispersion géographique, leur fragmentation sociale et l'option politique en faveur du développement de l'agriculture. À ces menaces pour la survie du pastoralisme, s'ajoutent les dispositions réglementaires en vigueur, notamment la loi sur le domaine national et son interprétation restrictive de la notion de mise en valeur. En effet, la loi sur le domaine national définit trois critères essentiels pour l'accès à la terre : l'occupation de l'espace, son exploitation directe et sa mise en valeur. L'interprétation de ces dispositions fait que seules les activités agricoles peuvent donner effectivement droit à une attribution de terre, l'élevage n'étant pas perçu comme une mise en valeur du milieu.

Pour remédier à ce flou juridique, le décret 80-268, portant sur l'organisation des parcours et fixant les conditions d'utilisation des pâturages a institué au sein des terroirs villageois des zones réservées à l'élevage. Ces zones sont constituées pour l'essentiel d'espaces libres, utilisés pour l'alimentation des animaux ou susceptibles de l'être. Les droits reconnus à l'élevage sur une portion du terroir sont protégés par l'interdiction de procéder à des défrichements et à des mises en culture. À y regarder de près, ce décret tend à confiner l'activité d'élevage dans les zones marginales en ne lui laissant que les espaces laissés libres par l'agriculture.

Il n'accorde pas suffisamment d'attention à certaines questions essentielles relatives à la préservation des droits d'usage pastoraux (mobilité des animaux et accès aux ressources naturelles). De plus, ce texte se révèle lourd et difficile à appliquer, notamment au niveau du bornage des pâturages. Pour toutes ces raisons, il mériterait d'être révisé pour prendre en compte le processus de décentralisation et de transfert de compétences aux collectivités locales.

Implication des organisations pastorales dans la gestion des activités de développement

Le mode de vie des pasteurs se fonde sur la dispersion des unités résidentielles dans l'espace et la mobilité des groupes humains et des troupeaux. Cette mobilité qui constitue une des principales stratégies d'adaptation à la grande variabilité spatio-temporelle des ressources naturelles, n'a pas facilité la mise en place d'un cadre organisationnel. Les organisations d'éleveurs créées au lendemain des indépendances sont restées à un

stade de développement embryonnaire. Les premières coopératives d'éleveurs ont été impulsées par les services techniques de l'élevage, avec pour objectif de faciliter l'accès au crédit, d'assurer l'approvisionnement en aliments de bétail et la commercialisation du bétail.

L'appartenance à un même territoire a été le principal critère de regroupement des éleveurs. Cette option s'est avérée peu pertinente compte tenu de la mobilité inhérente à l'activité pastorale. La faible adhésion des éleveurs aux coopératives, les pesanteurs de l'encadrement technique et la mauvaise gestion des fonds ont limité les performances économiques de ces organisations. En se détournant des coopératives les éleveurs ont choisi de diversifier leurs modes d'organisation (comités de gestion des forages, associations pastorales, GIE...).

Les GIE ont connu un développement rapide au cours des dernières années. La vocation des GIE est de mettre en œuvre tous les moyens propres à faciliter ou à développer l'activité économique de ses membres, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité. Le développement rapide des GIE s'explique essentiellement par la simplicité des procédures de création : deux personnes peuvent créer un GIE et accéder au crédit de la CNCAS. Ainsi, plus de 1 200 groupements ont été créés depuis 1987. Leurs interventions se déploient de l'échelle locale à l'échelle nationale, dans les différentes filières du sous-secteur.

De nombreux GIE et organisations pastorales participent aujourd'hui à la prise en charge d'une partie des frais de campagne de vaccination et à la réalisation d'activités structurantes (embouche, création de pharmacies vétérinaires, approvisionnement en aliments de bétail, aménagement de points d'eau).

Dans les filières avicoles et ovines, il existe des comités interprofessionnels dynamiques et capables de gérer les problèmes de ces filières. Chez les professionnels de la transformation et de la commercialisation, seule l'Association nationale des professionnels du bétail et de la viande semble réellement dynamique.

L'une des faiblesses des organisations d'éleveurs réside dans leur émiettement. Pour y remédier, des organisations fédératives d'éleveurs sont regroupées au sein du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR). Mais la faible représentativité de ces cadres organisationnels ne permet pas de garantir une prise en compte effective des intérêts des éleveurs. De plus, l'efficacité des organisations fédératives d'éleveurs est entravée par une concurrence entre l'union des coopératives d'éleveurs et la fédération des GIE, ce qui limite l'adhésion de la majorité des éleveurs, qui préfèrent s'organiser au niveau local.

Le renforcement des organisations de producteurs participe de la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la compétitivité de la filière. De nouveaux cadres de partenariat sont créés. Il s'agit du Comité national

interprofessionnel de l'élevage (CNI) et de la Maison des éleveurs (MDE). À travers la création des MDE en 1997, l'État a affiché sa volonté de disposer de structures qu'il contrôle. Il s'agissait surtout de disposer d'interlocuteurs dociles pour prendre en charge la distribution des subventions au monde rural (aliment bétail, produits vétérinaires). En dehors de leur fonction de réceptacles des aides de l'État, les MDE sont restées inactives.

Conclusion

Le sous-secteur de l'élevage connaît des mutations profondes dans un contexte où sa contribution au PIB du secteur primaire ne cesse d'augmenter.

Le développement de cette activité constitue un enjeu économique et socioculturel important. En effet, la relance de l'élevage s'inscrit dans une logique d'amélioration de la compétitivité des productions animales en vue de satisfaire la demande croissante de la population et de conquérir des parts de marché extérieur. L'association agriculture-élevage apparaît comme un impératif socio-économique permettant d'améliorer les conditions de vie des populations rurales, tout en favorisant la préservation du milieu naturel. Les mutations en cours imposent une adaptation des sociétés pastorales. Actuellement, la modernisation de l'élevage et son intensification sont essentiellement assurées par de nouveaux acteurs (fonctionnaires, hommes d'affaires, commerçants et opérateurs économiques) qui tirent profit des dispositifs existants pour répondre à la forte demande en produits animaux des centres urbains.

La société traditionnelle pastorale est engagée dans un processus de fragmentation et de recomposition de ses structures. Elle s'est intégrée partiellement au circuit marchand, tout en gardant sa spécificité. Face aux contraintes environnementales, les éleveurs sont passés des vastes territoires pastoraux aux espaces réduits, polarisés par les ouvrages hydrauliques. Ils ont recouru à la complémentation alimentaire pour faire face au déficit fourrager en fin de saison sèche. Ils ont adopté les innovations proposées. La politique de décentralisation telle que mise en œuvre actuellement semble moins adaptée aux contraintes du pastoralisme que la politique d'aménagement du territoire. Elle n'est pas perçue par les communautés pastorales comme une opportunité permettant de sécuriser leurs droits fonciers. Le processus de décentralisation induit un dynamisme nouveau en milieu pastoral, mais cette évolution ne s'appuie pas sur des stratégies d'adaptation cohérentes, portées pas des leaders

capables de mobiliser les éleveurs autour d'objectifs prioritaires.

Les perspectives de développement du secteur de l'élevage doivent s'inscrire dans la lutte contre la pauvreté dans un contexte de dégradation environnementale et de demande croissante en produits animaux. La programmation d'un tel développement doit s'intégrer dans le cadre global des politiques définies pour le système agro-alimentaire dans sa globalité. Elle doit prendre en compte l'ensemble des espèces animales et des systèmes de production locaux, ainsi que les échanges internationaux des produits alimentaires. Une véritable politique d'aménagement du territoire, tenant compte des caractéristiques, des contraintes et des potentialités des différentes zones agro-écologiques du pays, doit guider l'intensification et la diversification des systèmes de production. La diffusion des progrès techniques et l'accompagnement économique des acteurs de la filière doivent constituer des axes d'intervention dans toute politique de développement de la filière.

La loi d'Orientation agro-sylvo-pastorale, promulguée en juin 2004, ouvre des perspectives nouvelles pour le développement des activités agricoles et s'inscrit dans un cadre global de réduction de la pauvreté et d'intégration régionale. Elle apporte des éléments de réponse sur des questions essentielles comme la diversification des productions agricoles, la maîtrise des filières de production et la régulation des marchés. Mais, ce nouveau cadre de développement juxtapose deux visions de l'avenir de l'agriculture, sans indiquer de quelle manière elles s'articulent entre elles, ni quel est l'ordre de priorité établi. L'exposé des motifs définit une vision de l'avenir économique du monde rural qui insiste à la fois sur la relance de la production des exploitations paysannes dans une perspective de sécurité alimentaire et sur la conquête de parts de marché extérieures par les entreprises agricoles. La LOASP ne trace pas de perspectives pour une meilleure intégration de l'élevage au secteur primaire et sa redynamisation dans une optique de développement durable.

Bibliographie

- BA M., 2002, *Filière lait : analyse des modes de connexion et d'arrangement entre les acteurs*, Document de restitution du Programme « Micro et petites entreprises agroalimentaires », Dakar, GRET/ENDA-GRAF.
- BA DIAO M., 1999, « L'élevage laitier en zone périurbaine de Dakar. Situation et perspectives », in Moustier P., Mbaye A., De Bon H., Guérin H., Pagès J., (eds), *Agriculture périurbaine en Afrique subsaharienne*, Actes de l'atelier CIRAD, CORAF, 20-24 avril 1998,

- Montpellier, France, CIRAD, pp. 149-157.
- BANQUE MONDIALE, 1994, *L'ajustement en Afrique, résultats et chemin à parcourir*, Washington DC, USA, BIRD/Banque Mondiale, 1994.
- BÉLIÈRES J.-F., BOSCH P.-M., FAURE G., FOURNIER S., LOSCH B., 2002, *What future for West Africa's family farms in a world market economy?*, Issue Paper n° 113, London, IIED, 36 p.
- BENCHARIF A., 2000, *Les fondements de l'approche filière*, Montpellier, CIHEAM-IAMM, 80 p.
- BROUTIN C., DIOKHANE O., 2000, *La filière "lait et produits laitiers" au Sénégal*, Dakar, GRET/TPA, 38 p.
- BROUTIN C., SOKONA K., TANDIA A., BA M., 2002, *Paysage des entreprises et environnement de la filière lait au Sénégal. Document de restitution du Programme*, « Micro et petites entreprises agroalimentaires », Dakar, GRET/ENDA-GRAF, 20 p.
- CILSS/INSTITUT DU SAHEL, 1998, *Sécurité alimentaire et filières agricoles en Afrique de l'Ouest : Enjeux et perspectives quatre ans après la dévaluation du franc CFA – filière bovine*, Décembre 1998.
- CISSE S.A., 1997, *Contribution à l'étude de la pasteurisation du lait dans la région de Kolda : Faisabilité technique et contrôle de la qualité*, Thèse de doctorat vétérinaire : EISMV (Dakar), 152 p.
- DIAO M.B., 1995, *La production laitière au Sénégal : contraintes et perspectives*, Dakar : ISRALNERV, 12 p.
- DIEYE P.N., FAYE A., SEYDI M., CISSE S.A., 2002, « Production laitière périurbaine et amélioration des revenus des petits producteurs en milieu rural au Sénégal », *Cahiers d'études et de recherches francophones : Agricultures*, juillet-août, vol. 11, n° 4, pp. 251-257.
- EL KETROUCI A., 1994, *Approvisionnement en lait et produits laitiers de la ville de Dakar*, Étude GRET « Stratégies de développement de la production laitière », Janvier 1994, Maisons-Alfort, CIRAD/EMVT-GRET.
- FALL A., 1987, *Les systèmes d'élevage en Haute Casamance. Caractérisation, performances et contraintes*, Dakar Kolda, ISRA/CRZ, décembre 1987, 109 p.
- FAO/SMIAR, 2001, Base de données statistiques sur la production agricole au Sénégal, Rome, FAO.
- GRIFFON M. (coord.), BOUTONNET J.-P., DAVIRON B., DEYBÉ D., HANAK-FREUD E., LOSCH B., MOUSTIER P., RIBIER V., 2001, *Filières agroalimentaires en Afrique : comment rendre le marché plus efficace*, Paris, Ministère français des affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 314 p.
- HUGON P., 1985, *Dépendance alimentaire et urbanisation en Afrique : un essai d'analyse mésodynamique en termes de filières*, in Brica N., Courade G., Coussy J., Hugon P., Muchnik J., *Nourrir les villes en Afrique Subsaharienne*, Paris : L'Harmattan, pp. 23-46.

- JAFFEE S. M., 1992, *How private enterprise organised markets in Kenya*, World bank working papers staff, n° 823, Washington, World bank, 44 p.
- KONÉ S. YOUSOUF K., OUSMANE S. et BAKARY K., 1996, *Effets de la dévaluation du Franc CFA sur la filière bétail/viande au Mali*, ECOFIL/IER/PRISAS.
- KONÉ S. YOUSOUF K., OUSMANE S., 1997, *Etude du sous secteur de l'élevage bovin suite à la dévaluation du Franc CFA*, ECOFIL/IER/PRISAS.
- LY C., DIAW A., FAYE A., 1997, « Etables fumières et production laitière au Sénégal », *Cahiers d'études et de recherches francophones : Agricultures*, décembre, vol. 6, n° 6, pp. 561-569.
- LY C., et al., 1999, *Stratégie Nationale de relance du sous-secteur de l'élevage*, SONED Afrique/UPE, Dakar.
- METZGER R, CENTRES J.M, THOMAS L, LAMBERT J.C., 1995, *L'approvisionnement des villes africaines en lait et produits laitiers*, Etudes FAO : Production et santé animale, n° 124, Rome, FAO, 101 p.
- MOUSTIER P., 1998, « Définitions et contours de l'agriculture périurbaine en Afrique subsaharienne », in Moustier P., Mbaye A., De Bon H. et al. (éds), *Agriculture périurbaine en Afrique Subsaharienne*. Actes de l'atelier international du 24-28 avril 1998, Montpellier, CIRAD-CORAF, pp. 29-42.
- NDIONE C. M., 1997, *Etude d'impact de la dévaluation sur la compétitivité, l'investissement et la durabilité de la filière bétail/viande au Sénégal*, ISRA/PASE/PRISAS.
- 1996, *Filière bovine : étude d'impact de la dévaluation sur la compétitivité, l'investissement et la durabilité*, ISRA/PASE/PRISAS.
- SALL M., SISSOKHO M.M., 2001, *Consommation laitière de la commune de Kolda*, Kolda, ISRA / CRZ Kolda, 9 p.
- RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 1997, *L'élevage au Sénégal*, Communication présentée par le Ministre de l'Agriculture à la session plénière d'avril 1997 du Conseil Economique et Social, Ministère de l'Agriculture.
- 1992, *Population du Sénégal : Structure par sexe et par âge en 1988 et projections de 1989 à 2015*, Dakar, Ministère de l'Economie et des Finances et du Plan. Direction de la Prévision et de la Statistique, septembre 1992, 30 p.
- 1994, *Index des valeurs des exportations au compte de l'année fiscale*, Dakar, Ministère de l'Economie et des Finances, 45 p.
- 1997, *Statistiques des importations de lait et produits laitiers*, Dakar, Ministère de l'Economie et des Finances, Centre informatique des douanes.
- 1998, *Plan d'action de l'élevage 1998-2003*, Dakar, Ministère de l'Elevage (direction de l'élevage), 38 p.

- SEZNEC A., 1998, « Statut foncier de l'espace irrigable dans le delta du fleuve Sénégal », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Coopération française et Karthala, pp. 602-608.
- SISSOKHO M. M., 1998, *Cattle herd dynamics and performances under village husbandry system in the Kolda region (Southern Sénégal)*, Master of science Thésis, Oregon State University (USA), 120 p.
— 2001, *Aperçu de la filière laitière dans le département de Kolda*, Kolda, ISRA / CRZ Kolda, 39 p.
- TACHER G. LETENNEUR L., 2000, « Le secteur des productions animales en Afrique Sub-saharienne des indépendances à 2020. II. Approche des échanges par zones sous-régionales », *Rev. Elev. Méd. Vét. Pays Trop.*, 53, pp. 27-36.
- THÉBAUD B., 2002, *Foncier Pastoral et gestion de l'espace au Sahel : Peuls du Niger Oriental et du Yagha burkinabé*, Paris, Karthala.
— 1998, *Entre rentabilité économique et viabilité de l'économie familiale : le rôle de l'élevage dans la micro-économie pastorale et agro-pastorale*, Ouagadougou, PSB GTZ, PRASET, UNSO, 13 p.
- TOULMIN C., GUÈYE B., 2003, *Transformations in West African Agriculture and the role of family farms*, Paris, IIED, Sahel and West Africa Club OECD, 142 p.
- TOURÉ O. et ARPAILLANGE J., 1992, *Peulh du Ferlo*, Paris, L'Harmattan, 77 p.
- TOURÉ O., 1997, *La gestion des ressources naturelles en milieu pastoral. L'exemple du Ferlo sénégalais*, in Tersiguel Ph. et Becker Ch. *Développement Durable au Sahel*, Paris, Karthala.
— 2002, *Pastoralisme et ressources renouvelables : enjeux de la maîtrise locale des ressources*, Séminaire sur la sécurisation foncière des producteurs ruraux, Ouagadougou, 13 p.

Liste des sigles

APB	Association des producteurs de base
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ANAPES	Association nationale des pasteurs et éleveurs du Sénégal
ANCAR	Agence nationale du conseil agricole et rural
APCR	Association des présidents de communautés rurales
ASPRODEB	Association sénégalaise pour la promotion des petits projets de développement à la base
BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BM	Banque mondiale
CAF	Coût Assurance et fret
CBAO	Compagnie bancaire d'Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CFDT	Compagnie française des textiles
CGS	Consortium guerté Sénégal
CIRAD	Centre de Coopération international en recherche agronomique pour le développement
CLCOP	Cadres locaux de concertation des organisations de producteurs
CNCAS	Caisse national de crédit agricole du Sénégal
CNCR	Conseil national de concertation des ruraux
CNPS	Collectif national des pêcheurs du Sénégal
COSEC	Conseil sénégalais des chargeurs
CPSP	Caisse de péréquation et de stabilisation des prix

CRI	Coût en ressources intérieures
CRCR	Cadre régional de concertation des ruraux
CSS	Compagnie sucrière sénégalaise
DAPS	Direction de l'analyse des prévisions et des statistiques
DRDR	Direction régionale de développement rural
EF	Exploitation familiale
EXFA	cf. EF
FAO	Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENAGIE/PECHE	Fédération nationale des groupements d'intérêt économique de pêcheurs
FENOFOR	Fédération nationale des organismes d'exploitants forestiers
FGMN	Fédération des groupements maraîchers des Niayes
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNDR	Fonds national de développement rural
FNGIEE	Fédération nationale des groupements d'intérêt économique d'éleveurs
FNGIEHS	Fédération nationale des GIE d'horticulteurs
FNGPFS	Fédération nationale des groupements de promotion féminine du Sénégal
FNPC	Fédération nationale des producteurs de coton
FNRAA	Fonds national de recherche agricole et agro-alimentaire
FONGS	Fédération des ONG du Sénégal
FPA	Fédération des périmètres autogérés
FPA	Fédération des producteurs de l'anambé
FPT	Fédération des producteurs de tomates
GATT	General agreement on tariffs and trade
GIE	Groupement d'intérêt économique
GPC	Groupement de producteurs de coton
ISRA	Institut sénégalais de recherches agricoles
ISRA/BAME	ISRA/Bureau d'analyse macro-économique
ITA	Institut de technologie alimentaire

LEFA	cf EF
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
NOVASEN	Nouvelle valorisation d'arachide du Sénégal
NPA	Nouvelle politique agricole
NPI	Nouvelle politique industrielle
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMVS	Organisme de mise en valeur du Sénégal
OP	Organisation paysanne ou organisation de producteur
OPS	Organisme privé stockeur
PACEPA	Projet d'appui et de concertation des activités agricoles
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PASA	Programme d'ajustement sectoriel agricole
PED	Pays en voie de développement
PISA	Programme d'investissement sectoriel agricole
PDPI	Programme de développement de la petite irrigation
PDS	Parti démocratique sénégalais
PMA	Pays moins avancés
PNVA	Politique nationale de vulgarisation agricole
PNIR	Programme national d'infrastructures rurales
PRDI	Plan de développement régional intégré
PSAOP	Programme des services agricoles et des organisations de producteurs
PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire
PTIP	Programme triennal d'investissement public
ROPPA	Rassemblement des organisations paysannes et des producteurs d'Afrique de l'Ouest
SAED	Société d'aménagement et d'exploitation du fleuve Sénégal
SENCHEM	Sénégal Chimie
SFD	Structure de financement décentralisé
SOCAS	Société de conserve alimentaire du Sénégal
SODEFITEX	Société de développement des fibres textiles
SODAGRI	Société de développement agricole et industriel du Sénégal

204 LIBÉRALISATION ET POLITIQUE AGRICOLE AU SÉNÉGAL

SONACOS	Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal
SONAGRAINES	Société nationale de la commercialisation des graines
SONAR	Société nationale d'approvisionnement du monde rural
TCI	Taxe conjoncturelle d'importation
TDP	Taxe dégressive de protection
TEC	Tarif extérieur commun
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNAS	Union nationale des apiculteurs du Sénégal
UNCAS	Union nationale des coopératives agricoles du Sénégal
UNCEFS	Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers
UNCES	Union nationale des coopératives d'éleveurs du Sénégal
UNACOIS	Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal
UNIS	Union nationale interprofessionnelle des semences
UNMS	Union nationale des maraîchers du Sénégal
USAID	United States agency for international development
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Table des matières

Les réformes de libéralisation agricole au Sénégal	5
<i>Tarik Dahou</i>	
1. Les organisations de producteurs dans les politiques agricoles	25
<i>Céline Vandermotten et Cheikh Oumar Ba</i>	
2. Les enjeux d'une réforme foncière	47
<i>Tarik Dahou et Abdourahmane Ndiaye</i>	
3. Une économie politique du secteur agro-alimentaire à la lumière des choix de politique commerciale	69
<i>Benoît Faivre-Dupaigre</i>	
4. Libéralisation de la filière arachide et stratégies des producteurs	97
<i>Carlos Oya</i>	
5. La renaissance cotonnière en quête de maturité	129
<i>Eric Hazard</i>	
6. L'autosuffisance rizicole. Chronique d'un échec annoncé	149
<i>Tarik Dahou</i>	
7. La difficile intégration de l'élevage dans les politiques agricoles .	171
<i>Oussouby Touré & Fatou Kiné Lo Planchon</i>	
Liste des sigles	201



ENDA GRAF DIAPOL se définit à partir d'un faisceau de concepts : Environnement et Société, Recherche-Action-Formation, Dialogue politique. Sa vision prônée est celle d'« Un monde convivial et pluriel reposant sur le principe de gouvernance éthique ».

À partir de son travail de terrain et de ses analyses, ENDA GRAF DIAPOL a identifié des mécanismes qui engendrent la pauvreté, mais aussi les possibilités de réponses à cette situation. Pour le réseau ENDA GRAF DIAPOL, la majorité des citoyens est exclue de la définition des règles du jeu politique et économique.

C'est pourquoi ENDA GRAF DIAPOL se propose *d'agir sur* :

- *l'individu*, en l'appuyant dans l'exercice de son pouvoir citoyen ;
- *les institutions*, en amenant les différents acteurs et groupements à participer à l'élaboration des politiques publiques.

Cela implique *une transformation profonde de la conception et de l'exercice du pouvoir aux échelles individuelle, locale, nationale et internationale.*

Les missions d'ENDA GRAF DIAPOL sont les suivantes :

- développer chez les acteurs des capacités d'anticipation et de construction des futurs communs durables ;
- décloisonner les institutions et faire en sorte qu'elles permettent à tous de s'émanciper ;
- promouvoir la décentralisation des sphères de décisions pour un changement politique et social, qui remette au cœur de la société des valeurs telles que la solidarité, la justice sociale et l'épanouissement de toutes ses composantes.

Pour en savoir plus, consulter : <www.grafdiapol.org>

ÉDITIONS KARTHALA

Collection *Méridiens*

Les Açores, *Christian Rudel*
L'Afrique du Sud, *Georges Lory*
L'Argentine, *Odina Sturzenegger-Benoist*
L'Azerbaïdjan, *Antoine Constant*
Le Bénin, *Philippe David*
La Biélorussie, *Philippe Marchesin*
La Bolivie, *Christian Rudel*
Le Botswana, *Marie Lory*
Le Burkina Faso, *Frédéric Lejeal*
Le Cambodge, *Soizick Crochet*
Le Congo-Kinshasa, *A. Malu-Malu*
Le Costa Rica, *Christian Rudel*
La Côte d'Ivoire, *Philippe David*
Cuba, *Maryse Roux*
Djibouti, *André Laudouze*
Les Émirats arabes unis, *Frauke Heard-Bey*
L'Équateur, *Christian Rudel*
La Guinée, *Muriel Devey*
Hawaii, *Alain Ricard*
L'Indonésie, *Robert Aarsse*
L'Irak, *Pierre Pinta*
La Libye, *Pierre Pinta*
Malte, *Marie Lory*
La Mauritanie, *Muriel Devey*
Mayotte, *Guy Fontaine*
Le Mexique, *Christian Rudel*
La Mongolie, *Jacqueline Thevenet*
Le Mozambique, *Daniel Jouanneau*
La Nouvelle-Calédonie, *Antonio Ralluy*
Le Portugal, *Christian Rudel*
La Roumanie, *Mihai E. Serban*
São Tomé et Príncipe, *Dominique Gallet*
Les Seychelles, *Jean-Louis Guébourg*
La Turquie, *Jane Hervé*
Le Vietnam, *Joël Luguern*

Collection *Les Afriques*

- Afrique est-elle protectionniste ? (L'), *Hibou B.*
Afrique et le monde des esprits (L'), *Haar G. ter*
Ajustement structurel en Afrique (L'), *Duruflé G.*
Algérie par ses islamistes (L'), *Al-Ahnaf M., Botiveau B. et Fregosi F.*
Assassinat de Lumumba (L'), *De Witte L.*
Cause des armes au Mozambique (La), *Geffray C.*
Chemins de la guerre et de la paix (Les), *Marchal R. et Messiant C.*
Commerce frontalier en Afrique centrale (Le), *Benafila K.*
Côte d'Ivoire, l'année terrible, *Vidal C.*
Défi de l'ethnisme (Le). Rwanda et Burundi (1990-1996), *Chrétien J.-P.*
Démocraties ambiguës en Afrique centrale, *Bernaut F.*
Économie camerounaise (L'), *Aerts J.J., Cogneau D.*
Économie sud-africaine au sortir de l'apartheid (L'), *Cling J.-P.*
Effervescence religieuse (L'), *Seraphin Gilles*
Énergie sociale à Abidjan (L'), *Le Pape M.*
Esprit d'entreprise au Cameroun (L'), *Warnier J.-P.*
Ghana, une révolution de bon sens, *Chavagneux C.*
Impossible retour (L'), *Walker Clarence E.*
In Township Tonight !, *Coplan D. B.*
Isolément global. La modernité du village au Togo, *Piot Ch.*
Juge en Côte d'Ivoire, *Zorro-Bi E.*
Longue marche de la modernité africaine (La), *Copans J.*
Mort de Diallo Telli (La), *Diallo A.*
Odyssée Kabila (L'). Trajectoire pour un Congo nouveau ?, *Willame J.-C.*
Patrice Lumumba. La crise congolaise revisitée, *Willame J.-C.*
Peuple du fleuve (Le), *Bureau R.*
Politique par le bas (Le), *Bayart J.-F., Mbembé A. et Toulabor C.*
Prophète de la lagune (Le). Les harristes de Côte-d'Ivoire, *Bureau R.*
Religion de la vie quot. chez des Marocains musulmans (La), *Ferrié J.-N.*
Sahel au XXI^e siècle (Le), *Giri J.*
Sénégal peut-il sortir de la crise ? (Le), *Duruflé G.*
Sénégal sous Abdou Diouf (Le), *Diop M.-C. et Diouf M.*
Sociologie des passions (Côte-d'Ivoire et Rwanda), *Vidal C.*
Sorcellerie et politique, *Geschiere Peter*
Togo sous Eyadéma (Le), *Toulabor C. M.*
Tunisie, le délitement de la cité, *Khiari S.*

Collection *Recherches internationales*

- A la recherche de la démocratie, *Javier Santiso (dir.)*
Après la crise... Les économies asiatiques face aux défis de la mondialisation, *J.-M. Bouissou, D. Hochraich et Ch. Milelli (dir.)*
Architecture, pouvoir et dissidence au Cameroun, *D. Malaquais*
Aux origines du nationalisme albanais, *Nathalie Clayer*
Chine vers l'économie de marché (La), *Antoine Kernen*
Condition chinoise (La), *Jean-Louis Rocca*
Contenus et limites de la gouvernance, *Guy Hermet (dir.)*
Démocratie à pas de caméléon (La), *Richard Banégas*
Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000), *Magali Modoux*
État colonial, noblesse et nationalisme à Java, *Romain Bertrand*
Gouvernance (La), *Guy Hermet*
Guerre civile en Algérie (La), *Luis Martinez*
Guerres et sociétés. États et violence après la Guerre froide, *Pierre Hassner et Roland Marchal (éds)*
Indonésie : la démocratie invisible, *Romain Bertrand*
Mafia, justice et politique en Italie, *Jean-Louis Briquet*
Matière à politique, *Jean-François Bayart*
Milieux criminels et pouvoir politique, *Jean-Louis Briquet (dir.)*
Penser avec Michel Foucault, *Marie-Christine Granjon*
Politique des favelas (La), *Camille Goirand*
Politique de Babel (La), *Denis Lacorne et Tony Judt (éds)*
Privatisation des États (La), *Béatrice Hibou*
Révolution afghane. Des communistes aux Taleban, *G. Dorronsoro*
Sur la piste des OPNI (objets politiques non identifiés), *D. Martin (dir.)*
Trajectoires chinoises. Taiwan, Hong Kong et Pékin, *F. Mengin*
Voyages du développement, *Jean-François Bayart (dir.)*

Collection *Dictionnaires et langues*

- Apprends l'arabe tchadien (J'), *Jullien de Pommerol P.*
Apprends le bambara (J'), (+ 8 cassettes), *Moralès J.*
Apprends le wolof (J'), (+ 4 cassettes), *Diouf J.-L. et Yaguello M.*
Arabe dans le bassin du Tchad : le parler des Ulâd Eli (L'), *Zeltner J.-C.*
et Tourneux H.
Arabe tchadien : émergence d'une langue véhiculaire (L'), *Jullien de Pommerol P.*
Communication technique en langues africaines (La), *Tourneux H.*
Dictionnaire arabe tchadien-français, suivi d'un index français-arabe et d'un index des racines arabes, *Jullien de Pommerol P.*
Dictionnaire caraïbe-français (avec cédérom), *Breton R.P. R.*
Dictionnaire français-éwé, suivi d'un index éwé-français, *Rongier J.*
Dictionnaire français-haoussa, suivi d'un index haoussa-français, *Caron B.*
et Amfani A.H.
Dictionnaire igbo-français, suivi d'un index français-igbo, *Ugochukwu F.*
Dictionnaire kiswahili-français et français-kiswahili, *Mertens G.*
Dictionnaire peul du corps et de la santé, *Tourneux H.*
Dictionnaire pluridialectal des racines verbales du peul (peul-français-anglais), *Seydou C. (dir.)*
Dictionnaire pratique du créole de Guadeloupe (Marie-Galante),
Tourneux H. et Barbotin M.
Dictionnaire swahili-français, *Lenselaer A.*
Dictionnaire touareg du Mali, *Heath J.*
Dictionnaire usuel yoruba-français, suivi d'un index français-yoruba,
Sachnine M.
Dictionnaire wolof-français et français-wolof, *Diouf Jean-Léopold*
Grammaire fondamentale du bambara, *Dumestre G.*
Grammaire moderne du kabyle, *Naït-Zerrad K.*
Grammaire pratique de l'arabe tchadien, *Jullien de Pommerol P.*
Langues africaines (Les), *Heine Bernd*
Langues, cultures et développements en Afrique, *Tourneux H.*
Nord-Cameroun à travers ses mots (Le), *Seignobos C. et Tourneux H.*
Syntaxe historique créole, *Alleyne M.*
Vocabulaire peul du monde rural, Maroua-Garoua (Cameroun), *Tourneux H.*
et Yaya Daïrou
Vocabulaire scientifique dans les langues africaines (Le), *Diki-Kidiri M.*

Achevé d'imprimer en juillet 2009
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : juillet 2009
Numéro d'impression : 907098

Imprimé en France

La Nouvelle Imprimerie Laballery est titulaire de la marque Imprim'Vert®

Au début des années quatre-vingt, le Sénégal est confronté à une grave crise économique à laquelle a largement contribué l'échec de la politique agricole menée depuis l'indépendance. Les programmes d'ajustement misent sur la privatisation des marchés et le désengagement de l'État pour stimuler la production et l'exportation des produits agricoles. Dans ce livre, les réformes qui sont au fondement de la « Nouvelle politique agricole » de 1984 font l'objet d'un examen attentif afin d'expliquer l'échec de l'ajustement du secteur.

Cet ouvrage évalue de manière pluridisciplinaire les impacts de vingt ans de libéralisation, au niveau de la politique agricole sénégalaise et des principales filières ciblées par les mesures de redressement. Il tente d'approfondir la connaissance des problèmes transversaux de l'ajustement agricole, tout en adoptant une démarche susceptible de guider les réformes à venir. Il interroge le rôle des organisations paysannes de production, ainsi que les enjeux fonciers, et enfin les politiques commerciales. Il étudie aussi l'évolution des filières considérées par l'intervention publique comme le socle de la production du secteur agricole – arachide, coton, riz et élevage.

Le lecteur y trouvera un éclairage sur les difficultés rencontrées dans les tentatives de réforme du secteur agricole et sur l'évaluation de leurs performances. Au-delà, les contributeurs suggèrent des pistes de réflexion susceptibles de contribuer à l'élaboration d'une politique agricole davantage fondée sur les réalités et les contraintes de l'agriculture sénégalaise.

Tarik Dahou est socio-anthropologue à l'IRD (UMR 208 Patrimoines locaux IRD/MNHN) et chercheur associé au Centre d'études africaines de l'EHESS. Il est membre du comité de rédaction de Politique africaine. Il a antérieurement travaillé sur les trajectoires du clientélisme et sur les espaces publics au cours de la libéralisation économique et politique. Son champ de recherche est actuellement tourné vers l'écologie politique, avec des perspectives comparatives (Afrique de l'Ouest et Maghreb).



9 782811 102234

ISBN : 978-2-8111-0223-4