

Le financement de la riziculture irriguée au Sénégal : l'exemple de la région du fleuve

□ □ □

J.B. Wackermann

Coopérant du Service national, Société d'Investissement pour le Développement (ONG), Dakar

PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DU DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE IRRIGUÉE.

La Nouvelle Politique Agricole (NPA) définie par les autorités du Sénégal en 1972 devait permettre de développer dans le Nord du pays, le long de la vallée du fleuve Sénégal, une agriculture irriguée performante, où les opérateurs privés se substitueraient progressivement à la Société d'Etat chargée jusqu'alors, de toutes les opérations de la filière riz, la SAED.

La transition entre la SAED et les opérateurs privés se fait progressivement mais n'est pas encore achevée à l'heure actuelle.

Jusqu'en 1987, la SAED était responsable du financement, de l'aménagement des terres, de la fourniture des équipements, des intrants agricoles, du conseil et du suivi agricole, des activités mécaniques, de la collecte, du transport, de la transformation du paddy en riz blanc et de la livraison auprès de la Caisse de Péréquation et de Stabilité des Prix, la CPSP.

Les premières opérations dont la SAED s'est désengagée en 1987, ont été le financement, la vente des équipements et des intrants, les prestations mécanisées, le transport.

La deuxième phase, demandée par le plan d'ajustement structurel agricole défini en collaboration avec les bailleurs de fonds du Sénégal, prévoyait à partir de 1993, la mise en oeuvre de la privatisation intégrale de toutes les opérations de la SAED, donc l'abandon de la collecte, de la transformation du paddy, et de sa commercialisation.

La montée en puissance des opérateurs privés face au désengagement de la SAED s'est faite par à-coups, essentiellement en fonction du crédit accordé par les institutions et les programmes privés de financement.

Il a été possible de tirer un bilan du système financier et du fonctionnement économique de la filière riz durant l'année 1993, avant que n'intervienne la dé-

valuation du FCFA de janvier 1994. On se propose à présent d'analyser cet état des lieux en terme de facteurs de réussite et de menaces pour le nouvel environnement économique engendré par la dévaluation.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ORGANISATION DE LA FILIÈRE RIZICOLE DE 1991 À 1993.

La filière rizicole sénégalaise s'organise essentiellement autour des paysans, des organismes financeurs tels que les institutions financières de la vallée du fleuve Sénégal, avec notamment la Caisse Nationale du Crédit Agricole du Sénégal, la CNCAS, et le FED-PME (projet destiné au financement exclusif des entreprises économiques privées de la vallée du fleuve Sénégal). Les sociétés nationales telles que la SAED chargée initialement de financer et de gérer le développement agricole de la vallée du fleuve Sénégal, ou la Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix (CPSP), interviennent également dans toute la partie relative à la collecte du riz paddy, à la transformation en riz blanc, à la distribution et à la commercialisation dans le Sénégal, et bien entendu au paiement des paysans. De plus en plus d'opérateurs privés fournissent des intrants agricoles ou des prestations nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de la filière.

Cette organisation est illustrée par la figure 1.

Le mécanisme du financement, simplifié par le croquis précédent, sera analysé dans le paragraphe suivant.

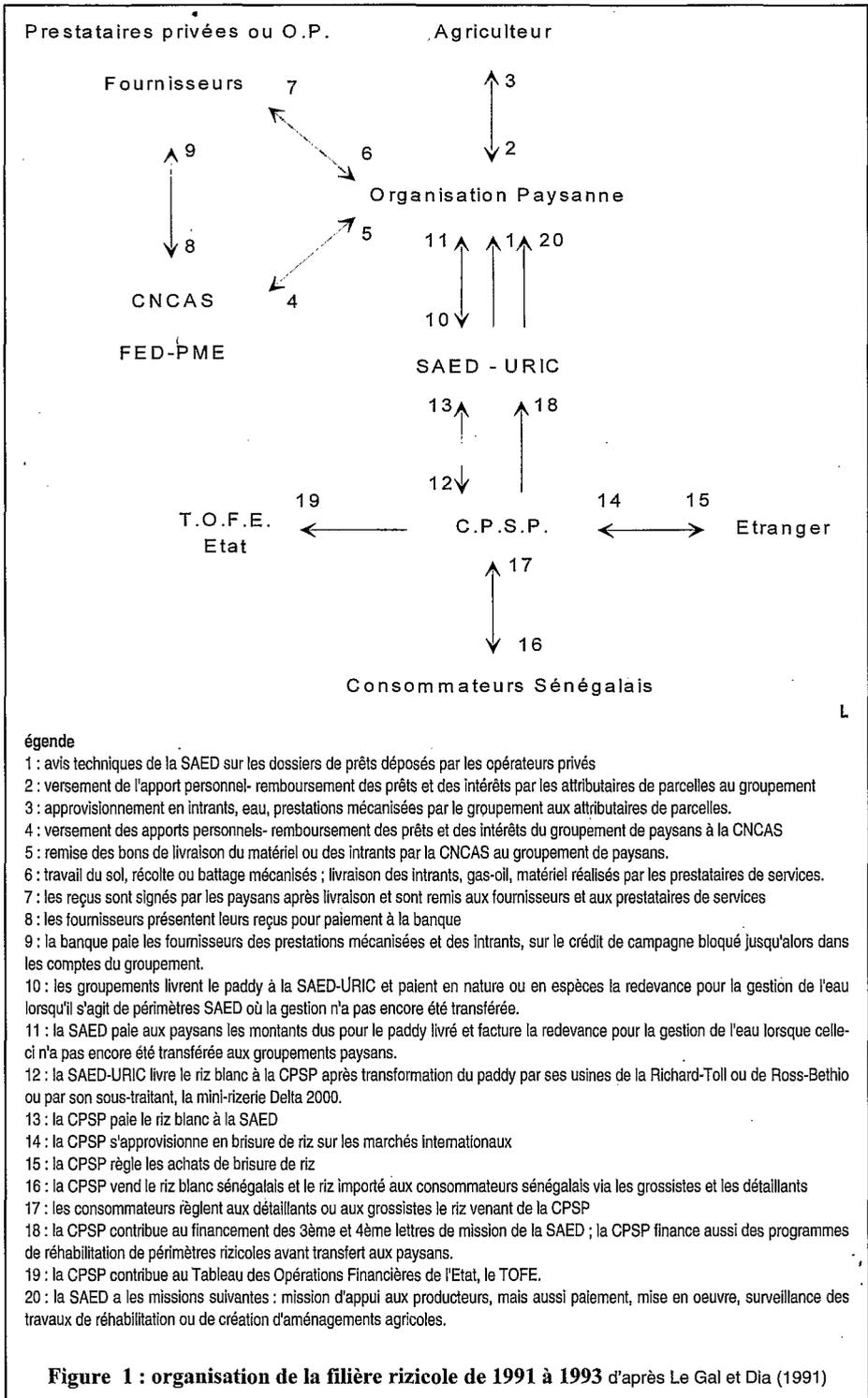
FINANCEMENT AMONT ET AVAL DE LA PRODUCTION

Un financement adapté aux différentes catégories des Aménagements Hydro-Agricoles (AHA)

Les aménagements hydro-agricoles réalisés le long de la vallée du fleuve Sénégal sont divisibles en trois grandes catégories d'aménagements

- les grands périmètres
- les aménagements intermédiaires
- les petits périmètres

La plupart des grands et des moyens périmètres ont été financés dans le cadre de programmes de coopération, par des bailleurs de fonds étrangers présents au Sénégal. Les cuvettes, de taille variable entre 400 et 1200 hectares représentent un total de 18.000 hectares et ont fait l'objet de programmes d'investissement très importants depuis 1980. La SAED qui est la Société d'Etat chargée de l'aménagement des terres du delta du fleuve Sénégal a généralement coordonné la construction de ces périmètres.



Les petits périmètres sont diversement financés. Les programmes de coopération prévoient souvent des aménagements de petits périmètres individuels à destination de groupements villageois. La SAED a financé de très nombreux périmètres irrigués villageois (PIV). Pourtant, les périmètres financés par les paysans eux-mêmes sont de plus en plus nombreux. On évalue à quelques 40.000 hectares la superficie des terres aménagées en petits périmètres.

Il n'y a pas toutefois, de statistiques très précises et fiables sur les surfaces aménagées par les privés.

Les coûts d'aménagement

Le coût d'aménagement des périmètres est tout à fait variable en fonction du type d'aménagement, de la taille des périmètres, de l'origine du financement.

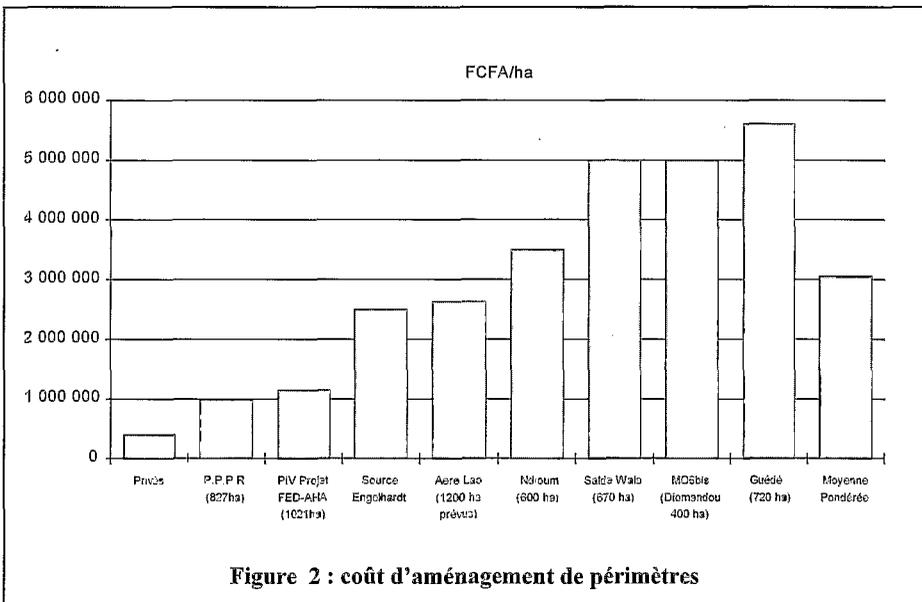


Figure 2 : coût d'aménagement de périmètres

Les programmes d'aménagement des grandes cuvettes prévus par les bailleurs de fonds sont en général les plus coûteux. En effet, les techniques d'aménagement les plus modernes sont employées : planage parfait au laser des terres destinées à être irriguées ; construction en ciment ou en terre stabilisée des principaux canaux d'irrigation ; équipement des cuvettes en stations de pompage puissantes dotées d'équipements de contrôle conséquents. Tous ces moyens bien maîtrisés et fiables doivent permettre d'assurer une certaine pérennité de l'exploitation, d'autant que des budgets sont désormais consacrés à la formation effective de personnes locales, à l'entretien, à la maintenance et à la réparation de ces équipements. Les échecs précédents ont démontré par l'absurde l'urgence de consacrer d'importants budgets à la formation sans quoi tout investissement de ce genre devient rapidement un gaspillage.

Les périmètres intermédiaires et les programmes d'aménagement de PIV villa-geois ne sont pas aussi coûteux, car ils n'ont pas recours à tant de techniques lourdes.

Les surfaces réduites ne sont pas planées parfaitement, les canaux moins larges n'ont pas besoin d'être aussi solides et doivent pouvoir être entretenus par les paysans eux-mêmes avec des outils rudimentaires. Ce genre d'exploita-tion est en général irrigué par un ou plusieurs Groupes-Moto-Pompes équipés, neufs et puissants. Les GMP, ainsi nommés, coûtent évidemment beaucoup moins cher que des stations de pompage. Ils sont particulièrement adaptés à la taille des exploitations et très souples d'utilisation, parfaitement transmissibles et facilement mobiles, ils se laissent réparer par tout mécanicien connaissant les moteurs diesel.

La plupart des périmètres privés financés par les institutions de financement telles que le FED-PME ou la CNCAS ou autofinancés par les paysans eux-mêmes font appel à des techniques encore plus sommaires : le planage est parfois loin d'y être assuré, les canaux sont parfois mal calibrés et profilés quand ils ne sont pas tout simplement en contre-pente, la moto-pompe pas toujours neuve et en bon état.

L'état des terres aménagées et l'augmentation potentielle des capacités

Un bon état général des périmètres financés par les bailleurs de fonds

Durant tout le temps de leur construction, les travaux des nouvelles cuvettes aménagées font l'objet d'un suivi rapproché par les bureaux de contrôle de la SAED ou par ceux des bailleurs de fonds, afin que le cahier des charges soit respecté. Toutefois, il n'est pas rare que certains éléments doivent déjà être réparés dans l'année qui suit leur mise en eau : il en a été ainsi du canal prin-cipal de la cuvette de Diomandou où des fissures dans le ciment recouvrant des argiles gonflantes ont été constatées. La société d'aménagement a dû revenir à ses frais, afin de supprimer les défauts.

Les bailleurs de fonds ont consacré d'importants budgets d'investissements pour réhabiliter, c'est à dire remettre en état, des cuvettes, des périmètres ou des stations de pompage exploités depuis une ou plusieurs décennies : il en est ainsi de la cuvette de Guédé, dans le département de Podor, entièrement ré-aménagée et agrandie. C'est également le cas de nombreux périmètres villa-geois autrefois gérés par la SAED et réhabilités avant le transfert de leur gestion aux groupements paysans.

Ces travaux de réhabilitation sont souvent chers, car les périmètres n'ont pas été entretenus et il faut en refaire le planage, reprofiler et recalibrer les canaux, rééquiper en moto-pompes ou changer la station de pompage.

Un état des périmètres privés plus aléatoire

Les périmètres privés ne sont pas en général en très bon état car les paysans qui les ont fait aménager à leurs frais ou avec les fonds prêtés par les bailleurs de fonds n'ont pas respecté un minimum de règles. Alors que les ressources allouées ou disponibles sont prévues en toute logique pour l'aménagement et l'équipement correct d'un certain nombre d'hectares, beaucoup de paysans essaient en général d'aménager entre 10 et 100% de superficies supplémentaires. De même, au lieu d'acheter le GMP neuf initialement prévu avec le nombre adéquat de tuyaux au bon diamètre, en bon état, fourni avec le stock de pièces détachées nécessaire à la maintenance et à l'entretien préventif, les paysans se rabattent finalement sur des équipements d'occasion pour lesquels ils n'ont aucune garantie de bon fonctionnement.

Les risques de salinisation des petits périmètres augmentent avec les économies faites sur les canaux de drainage. Or beaucoup de terres des périmètres irrigués villageois, aménagés en leur temps par la SAED ou des périmètres récemment aménagés par les privés, se retrouvent dans cet état-là après quelques campagnes. Une seule campagne difficile suffit dans beaucoup de cas. L'analyse des situations de ces périmètres a permis de montrer que beaucoup d'entre eux avaient été aménagés sommairement sur des étendues vastes, principalement pour deux raisons :

- d'une part, il est aisé de comprendre que les groupements paysans avaient envie de disposer rapidement d'un outil de travail assez important pour attribuer une parcelle individuelle aux nombreux membres des groupements. Ce souci de solidarité collective a produit ce à quoi il fallait s'attendre : des parcelles individuelles exiguës et mal aménagées pour chaque paysan.
- d'autre part, il faut souligner l'interprétation faite par les institutions locales de la Loi sur le Domaine National qui exige que les paysans, auxquels les terres sont attribuées, les exploitent avant un délai de 2 ans, sous peine de désaffectation. Dans ces conditions, les paysans se sont évidemment empressés de se faire attribuer par les Communautés Rurales les terres ancestrales et ont mis en oeuvre tous les moyens du bord pour les exploiter dans le délai imparti. De là, les faibles résultats constatés.

De nombreux paysans n'ont pas pu réaliser des récoltes satisfaisantes avec de telles exploitations, et se sont rapidement retrouvés dans des situations d'échec complet. Dans tous ces cas, les crédits empruntés n'ont pas pu être remboursés aux institutions de financement.

Financement de la production

Le financement de la production est souvent lié au type d'exploitation dont disposent les paysans.

Les bailleurs de fonds estiment en général que les projets de financement des grandes cuvettes et des périmètres intermédiaires n'ont des chances de succès que s'ils financent intégralement les besoins d'investissements en aménagements, en équipements, en crédits de campagne ou en fonds de roulement. C'est la raison pour laquelle, les bailleurs de fonds accompagnent leurs projets, de lignes de crédit revolving, qu'ils "logent", c'est à dire qu'ils déposent, auprès des institutions locales de financement. Ces dernières se chargeront de leur gestion active. Les bailleurs de fonds ne demandent pas que ces crédits soient remboursés. Par contre, les institutions locales de financement les prêteront aux groupements paysans sous forme de crédits remboursables. En fonction des remboursements paysans, les institutions locales de financement pourront accorder de nouveaux crédits, et le principe sera reconduit à l'infini.

D'une manière générale, la sélection des attributaires de crédit par les institutions financières, se fait principalement sur les critères suivants : 1) la solvabilité des groupements, mesurée à partir de leur capacité à s'organiser entre eux ; 2) la maîtrise technique des hommes, à la fois sur leurs exploitations et sur les techniques de l'agriculture irriguée ; leur capacité à générer de bons rendements et des résultats économiques et financiers au moins équilibrés assurant la pérennité des exploitations.

Les crédits sont diversement accordés aux paysans par deux institutions de financement opérant dans la vallée du fleuve Sénégal : la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS), et le FED-PME :

- la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal accorde des crédits dits de campagne avant le démarrage de chacune des campagnes ; le remboursement intervient à la fin de la commercialisation de la production, en général 9 mois plus tard ;
- le FED-PME accorde un fonds de roulement en même temps que les crédits d'investissements. Les deux types de crédit sont remboursés concomitamment selon l'échéancier pluriannuel défini à la mise en place du financement global.

Les organismes de financement ont dû constater de nombreux dysfonctionnements dans l'utilisation des crédits accordés. D'une part, les institutions financières locales ont exercé un contrôle insuffisant et n'ont pas respecté les critères fondamentaux définis plus haut ; d'autre part, elles se sont diversement mais insuffisamment prémunies des risques de comportement malsain de nombreux opérateurs. Chaque maillon du système de production s'est fait remarquer par des comportements en affaires défiant toute considération à long terme de l'avenir de l'agriculture irriguée au Sénégal. Les paysans, les fournisseurs, les agents de la SAED et malheureusement aussi certains agents des communautés rurales, ou des politiciens, ont été à l'origine de très nombreux abus. L'analyse de l'origine des défaillances de remboursement a fait ressortir que la plupart des emprunteurs se sont naturellement organisés pour

consommer l'argent le plus rapidement possible au lieu de l'investir productivement, comme prévu initialement. Cette politique de la terre brûlée par laquelle les mauvais débiteurs se sont défaits de leurs lourdes responsabilités en organisant leur insolvabilité les ont conduits à menacer une fois de plus le système financier agricole.

Les institutions financières ont pu intenter dans quelques cas des procès. Néanmoins, l'immense masse des mauvais emprunteurs n'a guère été inquiétée, car même les saisies ne pouvaient permettre de récupérer les sommes évaporées, gaspillées ou consommées. Il faut remarquer que la plupart des actions intentées en saisie conservatoire de patrimoine ont frappé des propriétaires dont l'équipement avait été donné en garantie ou tombait sous le coup des réserves de propriété d'un bien vendu à crédit.

Les procédures d'attribution de crédit ont dû être renforcées en raison de ces nombreux défauts de remboursement constatés aussi bien par la Caisse Nationale du Crédit Agricole du Sénégal que par le projet du FED-PME.

Financement de la transformation

L'incapacité structurelle de la SAED à assurer la transformation du riz paddy en riz blanc à des coûts compétitifs a conduit à son désengagement progressif des activités au profit d'un nombre croissant d'opérateurs privés.

La CNCAS a financé la première mini-rizerie privée dans le Delta du fleuve Sénégal au profit des associations de femmes de Ronkh. Bien qu'étant une expérience inédite et intéressante au strict point de vue du test dans un environnement pourtant favorable, l'investissement a été mal conçu au départ et s'est accompagné de l'incapacité des opératrices et des initiateurs masculins de ce projet à résoudre de manière efficace les nombreuses difficultés d'ordre structurel et organisationnel. Le sous-dimensionnement initial de l'investissement et sa mauvaise programmation ont été à l'origine des nombreuses pertes économiques et financières ultérieures.

Dans le même temps se lançait la première mini-rizerie financée par des fonds privés dans le département de Podor. Sa réussite a été exemplaire en raison de son positionnement productif. Son propriétaire avait pu négocier avec la SAED la sous-traitance d'une partie de la transformation du paddy. Comme nous l'avons expliqué, la SAED ne pouvait pas traiter à temps dans ses 2 usines inefficaces et improductives tout le paddy collecté dans la région du fleuve Sénégal. Elle a ainsi sous-traité une partie de la transformation à la société Delta 2000 créée à cet effet par un promoteur privé du département de Podor. Ce dernier a pu profiter de tarifs intéressants de sous-traitance, accordés par la SAED, qui lui ont permis de faire de substantiels bénéfices et de rembourser le crédit que le fournisseur européen d'équipement lui avait accordé pour sa mini-rizerie.

A côté des usines de la SAED et de ces 2 mini-rizeries privées, de nombreuses décortiqueuses individuelles ou collectives ont été financées par des fonds d'origines très diverses, en général privées. Elles ont été attribuées dans le cadre de différents programmes de bailleurs de fonds, d'Organisations Non Gouvernementales (ONG), ou ont été financées à crédit. Quelques unes ont même été payées comptant. Il en est souvent de même des batteuses. Ces équipements répondent aux besoins d'autoconsommation et de transformation des productions domestiques. Ils fournissent des réponses pratiques et rentables aux petits besoins des villages paysans, lorsque leur gestion est saine.

Quelques moissonneuses-batteuses ont également été achetées, en général à crédit auprès des institutions locales de financement telles que le FED-PME. ou la CNCAS. Il est remarquable de noter que certaines d'entre elles ont toutefois été achetées sur les fonds propres d'organisations ou d'unions paysannes, ou même de particuliers fortunés, qui les rentabilisent alors sur de vastes périmètres ou sur des kyrielles de périmètres intermédiaires.

Financement de la commercialisation

Jusqu'en 1993, la SAED jouait un rôle important dans la commercialisation du paddy. C'est elle en effet qui collectait le paddy auprès des paysans et qui le transformait en riz blanc destiné à être commercialisé sur les marchés sénégalais, via le réseau de distribution mis en place par la Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix (CPSP). Le département financier de la SAED, L'URIC (Unité autonome des Rizeries et de la Commercialisation), assurait la gestion des achats de paddy aux paysans et la revente du riz blanc à la CPSP. Cette dernière revendait enfin pour le même prix aux grossistes sénégalais et aux détaillants le riz blanc sénégalais et le riz importé par ses soins.

Le mécanisme de la compensation et de la péréquation intervient pour la raison suivante. Le riz sénégalais coûte très cher à la CPSP en raison d'une part du coût d'achat du riz paddy fixé aux paysans, et d'autre part à cause des coûts très élevés de transformation liés à la structure et à l'organisation de la SAED, peu efficace et très dispendieuse. Par contre, malgré les coûts d'importation de riz étranger, même rendu à Dakar, évalué en coût, assurance, fret (CAF) et taxé en douane, la CPSP réalisait, en le distribuant, des marges importantes grâce auxquelles elle pouvait non seulement couvrir ses frais de fonctionnement, mais aussi financer une partie des programmes d'aménagement de terres dans la vallée du fleuve Sénégal. Elle pouvait aussi subventionner le riz transformé par la SAED. Le riz sénégalais pouvait ainsi être vendu au même titre que le riz d'importation soit 122 FCFA aux grossistes et 133 FCFA au détail, alors que son prix de revient était de 175 FCFA le kilo. Le mécanisme de compensation devait ainsi permettre d'encourager le développement de la filière riz. Nous verrons aussi plus loin que la CPSP contribuait de manière importante au budget de l'Etat.

Si dans le principe la CPSP avait toute chance de bien se porter financièrement, il n'en était pas de même de la SAED qui souffrait en permanence de difficultés financières.

Pourtant, la SAED devait en théorie pouvoir s'en sortir. Il était prévu en effet qu'un consortium bancaire, dont la CNCAS était le chef de file, finance ses besoins. A chaque début de campagne, ce consortium accordait à la SAED les crédits de fonds de roulement nécessaires au fonctionnement des usines de la SAED et aux premiers achats du paddy aux paysans du fleuve. Ces achats avaient effectivement lieu, sans qu'il y ait nécessairement paiement immédiat. Après quoi la SAED entamait la transformation du paddy en riz blanc afin de livrer ce dernier à la CPSP. La CPSP payait alors la SAED avec un certain délai. Ainsi, si la SAED avait du retard dans la transformation, et si de plus la CPSP ne lui payait pas dans les délais théoriquement prévus le riz blanc livré, la SAED-URIC se retrouvait dans l'impossibilité de rembourser dans les temps le consortium bancaire. Celui-ci ralentissait donc la mise en place par étapes du fonds de roulement complémentaire. Dans cette affaire, ce sont finalement les paysans qui ont été payés avec des retards accumulés à chacune de ces étapes. La plupart des paysans ayant souvent emprunté aux institutions financières locales pour financer leur campagne (voir plus haut le financement de la production), ces institutions n'ont pas pu être remboursées dans les temps initialement prévus lors de la mise en place du crédit.

Les ressources des institutions financières étant elles aussi limitées, car les disponibilités des banques dépendent évidemment des remboursements des crédits accordés précédemment, la mise en place des crédits de campagne suivants n'a donc pu se faire convenablement pour permettre un démarrage dans les temps du calendrier agricole. Cela a évidemment pu entraîner des pertes de production et donc de rendement lors de la campagne suivante car les insectes ou la chaleur peuvent atteindre les végétaux dans certaines phases de leur croissance si les cultures démarrent trop tard.

De plus, ces délais de règlement par la SAED-URIC ont également conduit les paysans à attendre parfois plus d'un an avant de bénéficier du fruit de leur travail. Avec les décalages dans le temps, leurs possibles bénéfices ont été diminués par les surcharges d'intérêts courant sur les crédits empruntés durant la période supplémentaire. Victimes de ces retards une première fois, beaucoup de paysans se sont par la suite empressés de soustraire à la commercialisation auprès de la SAED, une partie de la récolte suivante afin de vendre par eux-mêmes le paddy sur les marchés, mais à un prix inférieur aux 85 FCFA par kilo de paddy offerts par la SAED, et non-rémunérateur quand le prix est inférieur au prix de revient (<55 FCFA). Le besoin qu'éprouvent les paysans d'obtenir des liquidités, après plusieurs mois de campagne sans rentrées financières, ne peut pas être considéré comme de l'impatience, mais doit être analysé comme la nécessité incompressible de satisfaire des besoins primaires. Néanmoins, la vente au comptant et à perte de quantités parfois non négli-

geables de paddy peut réduire substantiellement la rentabilité de l'exploitation et la capacité de remboursement auprès de l'institution de financement.

Si l'on conjugue ce cercle vicieux, répété sur plusieurs campagnes successives de riz ou de tomate (présentant elle aussi des difficultés semblables de remboursement), aux défauts de remboursement liés aux faibles rendements des exploitations médiocrement conçues, aménagées et mises en culture "à l'économie" par les paysans, tous ces facteurs et les autres déjà mentionnés plus haut ont fait jouer un coefficient multiplicateur négatif puissant par lequel la masse des crédits finalement non remboursés intégralement est devenue significative au point de peser considérablement sur les résultats et sur l'équilibre du bilan des institutions locales de financement, et notamment de la CNCAS. La CNCAS se retrouve à la fin 1993 avec 2 milliards de FCFA de créances irrécouvrables sur le fleuve Sénégal.

La CPSP, et la SAED, pierres d'angle du système financier de la filière riz dont elles se devaient d'être les promoteurs, n'ont pas pu tenir leurs objectifs. Il faut toutefois souligner que le reste de l'environnement n'était pas stabilisé et qu'en l'absence de mécanismes de contrôle et de correction, le cercle vertueux avait toutes les chances de se muer rapidement en cercle vicieux. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé.

COHÉRENCE ET DYSFONCTIONNEMENT DU SYSTÈME FINANCIER

De nombreuses institutions à l'origine de financements divers

On compte plus d'une vingtaine d'institutions finançant l'agriculture irriguée dans la vallée du fleuve Sénégal.

La CPSP finançait jusqu'en 1993 des périmètres irrigués villageois (PIV) ou quelques programmes de réhabilitation de PIV, ou apportait la quote-part sénégalaise aux financements accordés par les bailleurs de fonds internationaux pour les cuvettes rizicoles.

La plupart des bailleurs de fonds internationaux se regroupent en général dans les projets de financement des aménagements. Ces projets sont souvent sous le contrôle du Bureau d'Etudes et de Contrôle de la SAED (le BEC). De plus, un organisme de contrôle extérieur agit en général à la demande des bailleurs de fonds. Enfin, les travaux eux-mêmes sont réalisés par des sociétés de travaux publics sénégalaises ou internationales (en général françaises ou italiennes dans la vallée du fleuve Sénégal).

Il est intéressant de remarquer que ces programmes de financement des aménagements sont particulièrement bien conçus et bien réalisés. Dans certains cas, il existe tout de même des dérapages dans les coûts d'aménagement. Il en est ainsi de certaines sociétés du sud de l'Italie, opérant dans la vallée du

fleuve Sénégal, spécialistes dans les dérapages sur les délais et les surcoûts sans que personne n'explique très bien les raisons objectives de leurs dépassements, car ceux-ci sont souvent contractuellement à leur charge.

Une politique de financement diversement conçue.

Les institutions locales de financement, notamment la CNCAS et le FED-PME, se sont dotées de manières diverses pour répondre aux initiatives privées des paysans. En effet, la CNCAS ne dispose absolument pas des ressources à long terme ni des ressources à moyen terme suffisantes pour accorder des crédits d'aménagement aux paysans qui en feraient la demande. Par contre, le crédit du FED-PME couvre l'intégralité du besoin de financement (aménagements, équipements, fonds de roulement). Le crédit doit être remboursé par le paysan selon le plan de remboursement prévu et aucun crédit supplémentaire ne sera accordé si celui-ci n'est pas remboursé à 75%.

En l'absence de possibilité de financement des aménagements, la CNCAS n'a pu accorder initialement de crédit qu'aux paysans disposant déjà de leurs terres aménagées et éventuellement équipées par la SAED dans le passé ou par les bailleurs de fonds plus récemment. Or les paysans avaient besoin de davantage de terres. A partir de 1987, certains chefs d'agence de la CNCAS ont alors intégré aux crédits de campagne le financement d'aménagements très sommaires, afin de permettre aux paysans n'ayant pas accès aux grands projets financés par les bailleurs de fonds, de démarrer leur exploitation. Ces arrangements, aisément contrôlables à titre d'expérience de 1987 à 1990 quand le crédit global accordé par la CNCAS dans la vallée était faible, se sont généralisés avec l'élargissement du crédit en 1990. La perte de contrôle sur le processus a alors été immédiate et d'importants détournements de crédit ont pu être constatés : de nombreux opérateurs privés se sont improvisés fournisseurs d'intrants et ont servi d'intermédiaires auprès des paysans pour les aider à créer leurs GIE, les Groupements d'Intérêt Economique, seule structure juridique capable de bénéficier d'un crédit en milieu rural. Sous prétexte de réaliser pour ces paysans les aménagements, la fourniture d'équipements et d'intrants, beaucoup de ces fournisseurs ont encaissé les bons de livraison délivrés par la CNCAS aux paysans (voir premier paragraphe), sans même livrer la contrepartie de leur prestation. Dans d'autres cas, ce sont les membres des GIE, vrais paysans, ou simples détenteurs de droits ancestraux sur des terres familiales, ou mêmes des citadins sans terres à cultiver qui ont profité des crédits de campagne accordés pour satisfaire des besoins personnels extérieurs sans rapport avec l'agriculture.

Ces pratiques ont évidemment eu pour conséquence le non-remboursement de nombreux crédits à la CNCAS, dans les départements de Dagana ou de Podor. Ce sont souvent les mêmes intervenants qui ont sévi et trompé les paysans. Il est fort surprenant de constater que certains fournisseurs intermédiaires qui

ont fait le plus de tort aux paysans se trouvent être les dirigeants de certaines unions de GIE paysans.

Mis à part la CNCAS et le FED-PME, d'autres organisations interviennent plus marginalement. L'UNICEF ou d'autres ONG, nationales ou internationales, essaient d'appuyer les populations les plus économiquement faibles et tout particulièrement les femmes. La dotation en moyens de production paraît être le seul remède à terme. En conséquence, ces organismes caritatifs sont souvent amenés à financer l'aménagement des jardins maraîchers ou rizicoles, qu'ils équipent d'un GMP, de petit matériel, et qu'ils dotent d'un fonds de roulement.

Ces crédits ne sont en général pas remboursables mais constituent des dotations en matériel que les bénéficiaires vont devoir amortir et gérer pour préparer le renouvellement ultérieur.

Des risques très élevés de non-remboursement des crédits accordés

De manière générale, un débiteur ne rembourse un crédit que s'il a intérêt à le faire. D'où la nécessité de trouver des systèmes de garanties qui permettent au créancier d'exercer la pression suffisante pour être remboursé, en obligeant d'une certaine manière le débiteur à adopter une gestion saine.

La plupart des crédits accordés par les bailleurs de fonds internationaux pour des projets d'aménagement ont souvent été des aides ou des prêts sans réelle contrainte de remboursement entre le bailleur de fonds et le gouvernement du Sénégal. La situation économique et financière du Sénégal a fait l'objet de 10 ans de plans d'ajustement structurel, imposés par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale, mais dans lesquels la France était largement partie prenante. Les prêts d'ajustement structurel accordés chaque année par la France se sont toutefois progressivement transformés en subventions voire en dons, devant la détérioration continue de l'économie et la difficulté éprouvée par le Ministère des Finances du Sénégal à respecter ses engagements. Néanmoins, même si la France s'est montrée faiblement intransigeante, les crédits accordés par les institutions de financement panafricaines telles que la BAD, le FIDA ou l'IDA sont en cours de remboursement.

Pour la plupart des prêts et des dons accordés par les nations riches, il y a lieu en fait de considérer que ces crédits d'aménagement de cuvettes, d'installations de pompage et de stockage sont des dotations en équipement aux populations sénégalaises, que celles-ci se doivent de gérer, de rentabiliser et d'amortir. Or la rentabilité pratique des exploitations paysannes ne le permet pas pour le moment, comme nous allons le voir.

Comme les terres aménagées, les équipements mécaniques et les crédits de campagne ou les fonds de roulement sont exposés aux risques de la filière que nous avons mentionnés plus haut.

Les retards dans la mise en place de la double culture, les décalages de remboursement des crédits de campagne, l'organisation sommaire, inefficace et coûteuse des réseaux de distribution et de commercialisation des intrants agricoles, l'inexpérience, le manque de formation et de professionnalisme de la plupart des ruraux, rendent difficiles les conditions d'exploitation. Dans l'état actuel des choses, les surcoûts et les gaspillages fréquents ne peuvent être maîtrisés rapidement, sans efforts humains considérables de la part des opérateurs et sans financement adéquat de la formation et de l'équipement en infrastructures. Les nombreuses indécidatesses, détournements de fonds et abus de confiance, ainsi que les incompétences notoires de personnes qui s'improvisent dans un métier ou une fonction, sabordent définitivement et irrémédiablement le travail qui pourrait être fait pour améliorer techniquement ces résultats.

La nécessité de prendre des garanties sur les débiteurs.

Les deux principales institutions de financement des crédits de campagne font face de manière très différente à la nécessité d'obtenir des garanties pour se prémunir de ces principaux risques.

Pour les deux institutions, la prise de garantie juridique s'est souvent faite d'office sur l'intégralité des biens des demandeurs ainsi que le prévoit le statut de membre de GIE. Tout membre d'un GIE est en effet responsable et solidaire sur son patrimoine propre et personnel, des dettes que ledit GIE pourrait contracter.

Les garanties complémentaires recherchées par les financiers

En garantie opérationnelle, la CNCAS s'est longtemps reposée sur le visa technique et sur l'expression de besoins que les conseillers agricoles de la SAED accordaient aux paysans demandeurs de crédit à la CNCAS. Jusqu'en 1992, de très nombreux certificats de complaisance ont été accordés sans que la CNCAS ne se donne les moyens de réaliser des contrôles sur les données validées par les agents SAED

L'élargissement du crédit, à partir de 1990, à de très nombreux GIE nouvellement créés, a conduit à un grand nombre d'abus, eux-mêmes traduits dans les comptes de la CNCAS par une très forte augmentation des défauts de remboursement.

Cette garantie fondée sur l'expertise technique des agents SAED a dû être remise en cause par la suite étant donné l'absence de fiabilité des documents produits. La CNCAS a alors été conduite à s'investir davantage dans l'étude terrain des dossiers clients : expertise des aménagements, de la capacité à s'organiser des paysans, de leur maîtrise technique des problèmes et des principaux points sensibles de l'agriculture irriguée.

Mesures prises par le FED-PME.

Le FED-PME. s'est investi dès le début de son activité dans la prise de garanties réelles. Protégé d'après la loi sur les GIE par la possibilité de saisir les biens de tout membre solvable du GIE financé, le FED-PME. s'est voulu encore plus pragmatique en devançant les problèmes de non-remboursement. Le projet demandait immédiatement, avant même l'accord du crédit, un apport de garanties réelles et morales. Parmi ces garanties on peut citer la cession volontaire partielle des salaires des personnes garantes, l'hypothèque de leur domicile, *etc.*

Par ailleurs, le FED-PME. s'est largement investi dans le suivi du démarrage des projets financés. Les projets exigent en effet un suivi très attentif de la part du bailleur de fonds lors des premières années d'activités, particulièrement cruciales en raison des multiples risques liés au démarrage que nous avons déjà longuement identifiés. Le FED-PME a introduit plusieurs procédures de contrôle des sorties de fonds, qui permettent en théorie de maîtriser les risques de détournement. La rigueur de l'application de ces contrôles est toute à l'honneur du FED-PME qui enregistre de la sorte d'excellents taux de remboursement dans la région. Cela ne signifie pas toutefois que les GIE financés ne subissent pas toutes les contraintes de l'environnement économique de la filière, loin de là. Par contre, le projet FED-PME adopte une gestion particulièrement prudente, en terme de procédures et rigoureuse du point de vue de leur application. Il dispose également d'une vision plus dynamique et plus prospective quant à la recherche globale de solutions locales. Il s'appuie sur des négociations de haut niveau entre l'autorité de tutelle, le 6^{ème} FED et le gouvernement sénégalais, pour tenter de régler les déséquilibres fondamentaux de la filière ou pour faire appliquer la législation et la faire adapter à l'environnement économique et financier sénégalais.

Le FED-PME finance tout type d'activité, et pas seulement les activités agricoles. Dans un milieu rural, c'est le développement de l'agriculture, par l'augmentation de ses productions et par le développement de son efficacité qui entraîne, en amont et en aval, des développements d'activités de transformation et de nombreux services à valeur ajoutée.

Cette gestion d'ensemble par le biais du financement conduit peu à peu le FED-PME à jouer un rôle de chef d'orchestre de la stratégie de développement du tissu local d'entrepreneurs privés.

Des conflits de compétences économiques qui ne répondent pas aux exigences de l'environnement.

Les outils financiers du FED-PME sont certes adaptés pour le financement des investissements et des fonds de roulement d'exploitation des sociétés commerciales ou de services. Ils manquent toutefois de pertinence dans le financement des crédits de campagne. Les fonds de roulement accordés en

même temps que les investissements ne permettent pas de pratiquer la double culture ou tout simplement de démarrer une nouvelle campagne tant que la précédente n'a pas été payée par la SAED-URIC, comme nous l'avons déjà vu plus haut. Il serait peut-être plus judicieux de prévoir un deuxième crédit de fonds de roulement, afin de permettre aux GIE financés de ne pas perdre la possibilité de démarrer une deuxième campagne et donc d'optimiser la gestion de leurs exploitations.

Une autre solution pour le FED-PME serait de laisser à la Caisse Nationale de Crédit Agricole Sénégalais le soin de financer les crédits de campagne. Chacune des institutions aurait alors son domaine de compétence propre. Le FED-PME disposant de ressources à long terme financerait les aménagements, les GMP, et toutes les activités économiques.

La CNCAS accorderait les crédits de campagne, financerait également quelques équipements agricoles.

Afin de compléter le dispositif, il serait souhaitable que le gouvernement et les différentes ONG financent et assurent la formation technique, économique et financière des opérationnels.

La bonne marche du système nécessiterait une plus grande concertation entre les organismes susmentionnés et la mise au point de documents adaptés sanctionnant :

- 1) le niveau des compétences acquises dans un domaine : mécanicien, technicien agricole, pompiste, comptable, assistant juridique ;
- 2) l'expertise des aménagements et de la qualité de l'organisation d'un groupement paysan ;
- 3) les incidents de paiement et de remboursement passés de tout opérateur économique.

A cet égard, il paraît impératif de mettre en place une centrale des risques commerciaux et financiers, alimentée par ces incidents répertoriés suite à des plaintes déposées par les ONG, les banques, les projets de développement, les particuliers.

Cette dernière idée de centrale des risques sera sans doute la plus difficile à mettre en oeuvre tant le système de vie paraît gangrené par les affaires financières, allant des plus petits incidents classiques de la vie de tous les jours aux détournements de haut niveau. Pourtant, cet outil permettra incontestablement de mettre de l'ordre s'il sait être efficace.

Les comportements malsains vis-à-vis du crédit ne sont pas l'apanage d'une certaine catégorie de population puisque nombreux sont les opérateurs économiques, qui comme certains paysans, vont de projet de développement en projet de développement ou d'ONG en ONG afin d'obtenir plusieurs fois le financement des mêmes projets.

Il devient évident que dans un tel contexte, l'utilisation de bases de données et l'échange de fichiers entre les financiers quels qu'ils soient, permettront de remettre à plat la clientèle saine disponible ou tout du moins de veiller à ne pas répéter à l'infini les erreurs sans cesse renouvelées, et qui entament sérieusement et définitivement à court, moyen et long terme, les chances du Sénégal de trouver un jour un quelconque essor.

Des intérêts et des enjeux qui divergent pour les principaux acteurs

L'intervention de l'Etat dans l'économie et les enjeux politiques

Jusqu'en 1993, le système de financement de la filière riz reposait sur la Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix, la CPSP

Avant la dévaluation, pour ses ressources, la CPSP faisait entre 43 et 49 milliards de FCFA de chiffre d'affaires sur l'importation de riz et pratiquement 11,2 à 12,8 milliards de bénéfices sur le riz importé. Ce chiffre variait un peu en fonction des variations du prix du riz importé sur le marché mondial exprimé en dollars et du taux de change. Par ces ressources, la CPSP finançait la péréquation négative sur le riz local, la troisième et quatrième lettre de mission de la SAED et surtout le tableau des opérations financières de l'Etat. Parmi les frais également payés par la CPSP, il y a évidemment les droits de douane sur le riz importé, les impôts et taxes sur les salaires et l'activité.

	Importations à 350.000 tonnes de riz		Importations à 400.000 tonnes de riz	
Chiffre d'affaires		42.700.000.000 FCFA		48.927.600.000 FCFA
Bénéfice sur la Péréquation positive		11.168.150.000 FCFA		12.763.600.000 FCFA
Impôts, taxes, douane	+	4.630.500.000 FCFA	+	5.292.000.000 FCFA
Capacité de contribution aux activités de l'Etat avant contribution à la filière riz	=	15.798.650.000 FCFA	=	18.055.600.000 FCFA
Contribution Filière Riz	-	3.701.398.881 FCFA	-	4.178.398.881 FCFA
Investissements CPSP	-	263.000.000 FCFA	-	263.000.000 FCFA
Capacité de contribution aux activités de l'Etat après contribution riz	=	11.834.251.119 FCFA	=	13.614.202.119 FCFA
dont Impôts, taxes, douane	-	4.630.500.000 FCFA	-	5.290.000.000 FCFA
Contribution nette au TOFE	-	7.203.751.119 FCFA	-	8.324.202.119 FCFA

TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'État.

Tableau 1 : récapitulatif des données relatives à la CPSP en 1992

Pour chaque kilo de riz blanc importé vendu à 122 FCFA aux grossistes ou aux détaillants, 13 FCFA étaient immédiatement reversés à l'Etat au titre des taxes de douane. Après déduction de tous les coûts, il restait 32 FCFA à disposition de l'Etat pour le financement de la filière riz locale ou pour toute

autre utilisation. Sur 350 à 400.000 tonnes de riz importé, cela représente 4,6 à 5,3 milliards reversés directement à l'Etat, mais entre 15,8 et 18 milliards de FCFA effectivement disponibles pour l'Etat.

Dans la pratique, l'Etat, via la CPSP finançait la filière riz pour les montants suivants :

Subvention au riz local		Subvention aux frais de fonctionnement de la SAED		Financement des aménagements
1988	965.788.588 FCFA			
1989	1.112.083.657 FCFA			
1990	1.575.086.708 FCFA			
1991	1.741.054.996 FCFA	1991	550.000.000 FCFA	
1992	1.543.753.881 FCFA	1992	934.645.000 FCFA	1.223.000.000 FCFA (source CPSP) 1.700.000.000 FCFA (source MDRH)

MDRH = Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique.

Tableau 2 : financement de la filière riz par la CPSP

Soit une contribution globale pour l'année 1992 de 3.701.398.881 FCFA à 4.178.398.881 FCFA de la CPSP à la filière riz.

Il est intéressant de constater que dans la conception du budget de l'Etat, la contribution de la CPSP à l'Etat (impôts et taxes et contribution au TOFE), soit au total environ 12 à 13 milliards de FCFA est 3 fois plus élevé que la contribution à la filière riz. Ce phénomène dure depuis l'existence de la CPSP Si ces sommes avaient pu être investies chaque année depuis 10 ans dans l'agriculture irriguée, les superficies actuellement aménagées auraient pu être doublées et la dépendance du Sénégal vis-à-vis du riz importé réduite de 30% supplémentaires, soit à un peu plus de la moitié de ses besoins.

En dépit de ces considérations sommaires, il faut se rendre compte de l'influence économique et financière de la SAED et de la CPSP dans la filière rizicole avec l'ancien système.

Ces deux institutions n'ont pas su résister à la tentation d'utiliser de l'argent à court terme. Lorsque la CPSP avait été détournée de ses objectifs initiaux de financement de la filière riz, au profit des contributions au TOFE (de 11,8 à 13,6 milliards de FCFA), il était clair que les intérêts gouvernementaux à court terme n'étaient pas compatibles avec les intérêts des paysans à court terme, moyen terme et long terme.

Des facteurs non-incitatifs pour les paysans.

Les paysans y ont évidemment perdu beaucoup : les intérêts financiers courant sur les emprunts bancaires non-remboursés du fait des retards de paiement de la SAED-URIC ; l'impossibilité de démarrer de nouvelles campagnes

avant le remboursement intégral des crédits précédents, la perte de revenus agricoles, l'amortissement plus lent du matériel. Des risques de découragement progressif pouvaient s'ensuivre. Les paysans ont parfois eu tendance à se replier sur eux-mêmes, à vendre, voire à brader sur le marché parallèle leur paddy, à produire pour la seule autoconsommation. Beaucoup ont d'office diminué les cultures de riz irrigué pour revenir lorsque cela était possible à des cultures traditionnelles de décrue ou pluviales. Certains ont émigré vers la ville ou ailleurs et sont venus grossir le flot des chômeurs urbains et des mécontents.

ENJEUX, IMPLICATIONS ET PERSPECTIVES DU PLAN D'AJUSTEMENT STRUCTUREL AGRICOLE (PASA)

Les objectifs

L'objectif du Plan d'Ajustement Structurel Agricole (PASA) est de permettre, dans le cadre d'une politique de libéralisation, l'augmentation de la production et la promotion effective des céréales locales à moindre coût économique et financier pour l'Etat, les bailleurs de fonds et la nation sénégalaise.

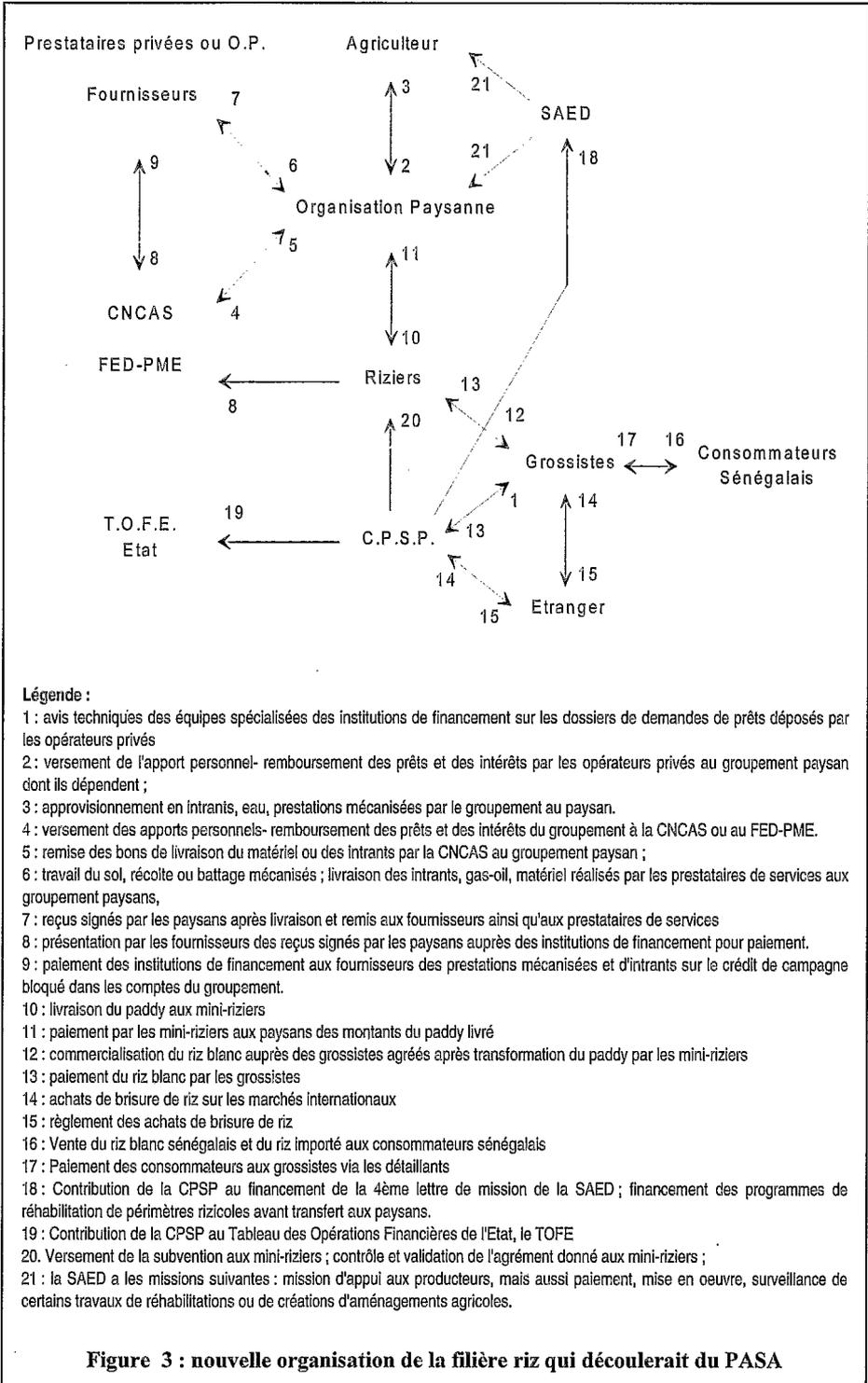
Ce plan, soutenu par le FMI, la Banque Mondiale et le FED ainsi que par la Caisse Française de Développement et les autres bailleurs de Fonds du Sénégal, prévoit pour la filière riz un désengagement complet de l'Etat en ce qui concerne l'achat, la transformation et la distribution du riz paddy et l'arrivée à tous les échelons de la production, de la transformation, et de la commercialisation, d'opérateurs économiques privés.

Le PASA prévoit le retrait de la SAED de l'achat, la transformation et l'usinage du paddy, donc la fermeture des rizeries de la SAED de Ross-Bethio et de Richard-Toll. Le PASA prévoit aussi que la CPSP se désengage de la distribution du paddy au Sénégal au profit de distributeurs privés.

Ces décisions, qui devaient prendre effet dès le 1er janvier 1993, avaient été repoussées au mois de juin 1993, après les élections présidentielles. A l'heure actuelle, la SAED et la CPSP ne se sont pas encore désengagées, bien que les bailleurs de fonds, et notamment la France, le F.M.I. et la Banque Mondiale, poussent à la réalisation complète de ce plan.

Le nouveau système de transformation et de commercialisation prévoit :

- 1) l'achat des productions de paddy directement aux paysans par des mini-riziers privés ;
- 2) la transformation en riz blanc et la revente du riz blanc par les mini-riziers directement ou indirectement aux consommateurs ;
- 3) l'agrément des mini-riziers par un comité spécialement constitué à cet usage.



Afin de protéger le riz produit localement contre le riz d'importation moins coûteux, le nouveau système de financement prévoyait une subvention dégressive au riz local basée sur un système de prix de référence du riz paddy à 75 FCFA le kilo et du riz blanc sorti d'usine à 142 FCFA le kilo.

Le prix paddy de référence au producteur était fixé à 75 FCFA le kilo, ce qui correspondait à la moyenne entre le prix officiel de 85 FCFA payé alors par la SAED et le prix moyen pratiqué sur le marchés parallèle (65 FCFA). Ce prix devait permettre une relative stabilisation des revenus des paysans.

Le prix de référence du riz blanc sorti usine avait été calculé sur la base du coefficient de transformation des rizeries SAED, soit 65 %, du prix de référence de 75 FCFA pour le riz paddy, et des divers coûts de transformation prévus pour les usines types. Il a ainsi été déterminé à 142 FCFA le kilo. ($75 / 0,65 + 27 = 142$ FCFA).

Le plan prévoyait que le prix de vente du riz importé par les opérateurs privés s'établirait à l'avenir autour de 117 FCFA le kilo. La mise en concurrence du riz importé et du riz produit localement obligerait la CPSP à verser aux mini-riziers une subvention pour couvrir la différence de 25 FCFA avec les produits d'importation.

Le système de subvention serait évidemment dégressif sur 3 ans pour forcer à l'équilibre progressif de la filière. La subvention serait prélevée en priorité sur les recettes de péréquation tirées du riz importé.

Voici quel était le calendrier initial :

	janvier 1993	janvier 1994	janvier 1995
Prix d'achat indicatif du paddy	75 FCFA/kg	75 FCFA/kg	75 FCFA/kg
Subvention accordée au rizier	25 FCFA/kg	15 FCFA/kg	0 FCFA/kg
Prix de vente indicatif du riz blanc par les riziers.	117 FCFA/kg	127 FCFA/kg	142 FCFA/kg

Tableau 3 : calendrier prévisionnel des subventions régressives de la CPSP

Il est clair que les riziers devraient être rapides pour adapter dans les trois ans leurs coûts de transformation et compenser ainsi la baisse du montant de la subvention.

Les débuts de la mise en place du PASA : une réalisation encore partielle mais déjà risquée, avant même la dévaluation du FCFA

Les 7 mini-rizeries financées en 1992-93 dans le cadre de la Politique d'Ajustement Structurel Agricole par le Fonds Commun de Contrepartie à l'Aide Alimentaire (FCCAA) n'ont pas toujours bénéficié des enseignements retirés des deux premières expériences de mini-rizeries de Ronkh et de Podor. Des

erreurs importantes de conception des usines et de leur fonctionnement ont été commises. Le financement du FCCAA, cogéré par les bailleurs de fonds étrangers et par le gouvernement du Sénégal, prévoyait initialement 7 mini-rizeries et leurs fonds de roulement. Dans la pratique, 8 mini-rizeries ainsi qu'une moissonneuse-batteuse ont été payées au fournisseur sénégalais du matériel, qui les a installées. En revanche, plus aucun fonds de roulement pour ces usines ne restait disponible en caisse, d'où leur incapacité de fonctionner normalement en l'absence de mise de fonds complémentaire. Les décisions marquant l'attribution et le financement ont été en fait prises par le gouvernement en-dehors de toutes les procédures initialement prévues par les bailleurs de fonds et la CNCAS. L'attribution des mini-rizeries et de la moissonneuse batteuse a finalement été faite au cours de l'été 1992 ; elle a été fortement influencée par les priorités politiques du gouvernement à la veille des échéances électorales législatives et présidentielles de 1993. Au delà du court-circuitage important des procédures, les risques opérationnels qui découlent de ces attributions hasardeuses sont importants. En effet, les opérateurs sélectionnés pour administrer ces équipements n'ont pas toujours montré, par le passé, leur capacité à gérer de manière saine et efficace des projets économiques. Or dans le contexte du PASA où les privés et les mini-rizeries doivent jouer le rôle déterminant, ces risques menacent l'efficacité et la rentabilité à terme des mini-rizeries elles-mêmes et de la filière riz.

Le FED-PME, le Fonds de Promotion Economique (FPE) et la BICIS ont également investi dans quelques mini-rizeries, mais sans toujours prêter attention aux expériences passées, ce qui a occasionné là aussi quelques erreurs de conception qui ne manqueront pas de provoquer des difficultés à venir. Au total ce sont 17 mini-rizeries qui ont été financées dans le cadre de la préparation du PASA en 1992/93, mais 20 mini-rizeries qui se partageront le marché du paddy sénégalais (40.000 tonnes de paddy), soit environ 2.000 tonnes par mini-rizerie.

Les impacts du PASA sur le développement de la production sénégalaise.

La réduction sensible du poids de l'Etat et un transfert de richesse des consommateurs aux producteurs sénégalais (paysans et riziers)

Comme le lecteur l'aura compris, l'Etat avait jusqu'ici intérêt à maximiser les importations puisque le niveau de protection permis par le mécanisme de compensation était synonyme de rentrées fiscales (taxes de douanes) et financières (contribution de la CPSP au TOFE) importantes et que les sorties d'argent en faveur de la filière riz étaient très minimes par rapport à ce qu'elles auraient pu être.

Dans l'état original du PASA, le volume des importations devait varier lentement à la baisse avec l'augmentation croissante de la production nationale. Mais la demande globale du Sénégal en riz ne s'orientait pas à la baisse en raison de la croissance continue de la population. En l'absence d'augmentation sensible de la production nationale, l'Etat ne perdrait donc pas le bénéfice de la péréquation, mais seulement le montant de la subvention accordée aux riziers. Cette subvention sera croissante avec l'augmentation progressive des productions locales, mais largement compensée par le montant qui ne serait plus à verser à la SAED pour la transformation du riz paddy en riz blanc, soit en 1992, 1.543.753.881 FCFA au titre de la subvention à la transformation par la SAED plus une partie des 934.645.000 FCFA destinés au fonctionnement de la SAED

Pour le Sénégal, il n'y aurait donc pas dans un premier temps de substitution immédiate à des importations, mais transfert de ressources de la CPSP, donc en dernier ressort de l'Etat, vers les mini-riziers (grâce à la subvention de 25 FCFA), mais qui se limiterait à quelque 1.000 millions de FCFA contre 1.543 millions de FCFA auparavant. A travers ces mesures, c'est l'amélioration de la compétitivité et de l'efficacité du système et donc l'obtention de meilleurs revenus pour le paysan qui sont théoriquement visés.

La logique des intérêts urbains et celle des intérêts paysans s'affrontent quand l'Etat est fortement soumis à la pression du pouvoir politique des masses urbaines. Quand l'Etat doit largement contribuer par ses armées de fonctionnaires à nourrir une population urbaine pléthorique, sans ressources suffisantes, il a parfois tout intérêt à acheter la nourriture à moindre prix et donc à se transformer rapidement en importateur. Bien évidemment, le rôle de l'Etat n'est pas d'être le premier des importateurs, ou alors il aurait souvent intérêt à tout importer lui-même pour éponger les surplus monétaires de sa population.

Par contre et entre autres choses, l'Etat doit stimuler les marchés intérieurs, l'investissement productif, développer le marché de l'emploi et s'atteler à augmenter la compétitivité de son économie, y compris de son économie rurale.

Un regain de compétitivité de l'agriculture locale grâce à la dévaluation et au retour à l'efficacité théorique du système

D'après le processus de libéralisation prévu par le PASA, il était clair que le différentiel de compétitivité entre le riz local et le riz importé diminuerait au profit du riz local. Mais il restait encore une marge de péréquation positive de l'ordre de 30 FCFA (différence entre le coût de revente au détail, soit 117 FCFA, et le prix du riz blanc rendu à Dakar chez le grossiste soit 87 FCFA) la dernière année du processus de libéralisation.

On peut chercher bien sûr une explication à l'origine des 30 FCFA de péréquation positive nécessaire pour permettre la protection du marché intérieur.

Le riz d'importation est essentiellement de la brisure de riz à 100%. Le Sénégal s'approvisionne donc essentiellement en Thaïlande (80% des importations sur un total en 1991 de 400.000 tonnes) et aux USA (13% des importations). Les conditions de production de ces pays ne sont évidemment pas les mêmes qu'au Sénégal : la présence de l'eau est généralisée en raison des pluies et d'un réseau hydrique très dense ; l'agriculture est souvent pluviale ; les rizières sont aménagées depuis des dizaines de siècles, l'irrigation est gravitaire grâce aux rizières en maîtrise totale de l'eau ; les sols sont beaucoup plus riches (notamment en humus) ; l'équipement en matériel est beaucoup moins important et moins cher, mais l'investissement humain est plus conséquent. La combinaison de ces avantages comparatifs y permet une maîtrise technique inégalée.

Par ailleurs, étant donné que la consommation mondiale accentue sa demande sur le riz entier, les cours de la brisure, qui en est un sous-produit, sont évidemment plus faibles.

Ces quelques raisons font évidemment que le riz local n'est pas en mesure de concurrencer le riz brisé d'importation. Le riz d'importation est un produit mondialement vendu à un prix bas de gamme, alors qu'il est considéré comme du haut de gamme au Sénégal ; le riz local est un produit milieu de gamme dont le prix est assez élevé. Les produits occupent des places assez différentes dans la gamme des riz. La concurrence n'est pas homogène.

La dévaluation du FCFA a renchéri les importations. En dehors de ces considérations sur la structure des coûts et la détermination des prix mondiaux, il faut noter que le FCFA était surévalué. La dévaluation intervenue en janvier 1994 a entrepris de rééquilibrer au profit des producteurs locaux le sur-avantage dont bénéficiaient les importations sénégalaises. Les prix de la brisure étant fixés en dollars, par des marchés de gré à gré entre les grands négociants mondiaux de céréales et la CPSP, le prix CAF rendu à Dakar a doublé du jour au lendemain avec la dévaluation, mettant le prix du riz importé avant taxes de douane à 141 FCFA. Or, en plus, les coûts mondiaux de la brisure de riz ont augmenté d'au moins 25% sur les marchés internationaux en décembre, ce qui revient à dire que les coûts CAF du riz rendu à Dakar ont quasiment été multipliés par 2,5 entre février 1992 et septembre 1993. Cela nous donnerait finalement un prix de $50 * 2,5 + 20 = 145$ FCFA du kilo de riz blanc rendu à Dakar.

Cet état de fait constitue pour le paysan sénégalais de la vallée du fleuve Sénégal une formidable incitation à produire davantage. Toutefois, on admet généralement que le coût importé dans le prix du paddy sénégalais est de l'ordre de deux tiers. Les coûts de production vont être directement ou indirectement affectés par le renchérissement des importations, mais cela ne devrait les augmenter au maximum que de 50%. Malgré cela, le prix final du riz blanc sénégalais devrait être davantage compétitif vis-à-vis du riz importé puisqu'il s'établirait à $75 * 1,50 / 0,65 + 15 * 1,5 = 196$ au départ des mini-rizeries.

Or actuellement, avec un prix d'achat du paddy au paysan fixé à 90 FCFA, on obtient un prix transitoire de $90/0,65+15*1,5 = 161$ FCFA.

Une différence de 35 FCFA apparaît entre le prix d'équilibre et le prix actuel prévisible à la sortie des usines de transformation. Cet écart représente le déficit prévisible de la filière par kilo, ce qui n'est pas très encourageant pour les paysans ou les riziers¹.

De l'urgence de libéraliser l'économie

Persistance des problèmes de financement avec la CPSP.

Après la dévaluation, il semblerait que les difficultés de la CPSP pour honorer ses engagements vis-à-vis des mini-riziers se soient largement accrues. Il est vrai que compte tenu de tout ce que nous savons déjà sur le fonctionnement de la CPSP, cela n'est guère surprenant étant donné qu'elle doit payer le riz beaucoup plus cher. Elle a accru d'un coup ses besoins de financement et elle n'a commencé à recevoir ses premières rentrées financières que lors du mois d'avril ou de mai, ce qui accentue considérablement son déficit de trésorerie.

Par ailleurs des malversations au niveau de la SAED-URIC même ont finalement été constatées, portant sur quelques 17.000 tonnes de paddy, au cours des achats de sacs.

Mieux réguler l'importation du riz pour optimiser l'économie de la filière.

Comme nous l'avons déjà expliqué antérieurement, l'importation du riz est le fait de la CPSP. Or l'absence de transparence des marchés de gré à gré signés entre la CPSP, et des intermédiaires, ou les grandes sociétés de négoce internationales, fait que les achats de riz brisé importé ne sont pas particulièrement optimisés. L'un des seuls moyens de remédier à une situation de monopole non efficace consisterait à libéraliser l'importation du riz au profit d'importateurs privés, dont les objectifs seraient plus clairs et auxquels il serait toujours possible de demander des comptes.

CONCLUSION : DES RISQUES STRUCTURELS ET HUMAINS QUI PÈSENT NÉANMOINS SUR L'AVENIR

Nous avons identifié de très nombreux risques dans l'environnement économique et financier de la filière riz. Il y en a évidemment encore beaucoup qui sont dus au manque de fiabilité des équipements et de certaines infrastructures. Toutefois, un bailleur de fonds comme le FED, dans le cadre de sa 6ème lettre de mission, a véritablement tenu à investir dans une approche très inté-

1 Ces informations décrivent la situation au premier trimestre 1994.

grée du développement, en combattant les insuffisances criantes de tous les secteurs à la fois : santé, éducation, transport, économie, télécommunications.

Cette approche est sans nul doute la meilleure et la plus complète que l'on ait jamais eue d'une manière aussi efficace.

La réussite de ces programmes est en fait largement liée à la qualité des hommes qui les mènent à bien et qui les gèrent. Elle est aussi liée à la qualité de ceux qui en sont les bénéficiaires. Il est bon de souligner encore une fois la nécessité de veiller à la sélection des hommes clés, par qui le changement interviendra.

Nous avons pu constater qu'il y avait deux types de comportement dans le système de financement de l'agriculture irriguée au Sénégal : l'un souhaitait financer, quels qu'en soient les résultats, l'autre s'évertuait à mettre en place des procédures et des mécanismes de contrôle par lesquels les risques de non-remboursement étaient finalement assumés à la fois par les bénéficiaires du crédit et par les institutions de financement. Il y a en fait de la place pour ces deux types de comportement. En revanche, il n'est pas souhaitable que l'un et l'autre de ces comportements interviennent dans les mêmes secteurs de financement.

La répartition des rôles et des compétences que nous avons faite dans le corps de cet exposé est tout à fait valable et peut être étendue à tous les intervenants financiers. La condition en est que chacune des activités de financement soit réglementée de manière uniforme ; que tout intervenant voit son activité de financement classifiée par objet ; et qu'une autorité ayant force et compétence contrôle rigoureusement et régulièrement cet intervenant. Enfin, il est hautement souhaitable que le Sénégal achève la modernisation de son économie en renforçant l'efficacité et l'exécution du droit des affaires à un coût adapté en temps et en argent. C'est à ce prix que le métier et les pratiques des financiers et des bénéficiaires de crédit seront considérablement assainis, dans l'intérêt à moyen et long terme du Sénégal.

Hélas, le processus qui a entouré l'attribution des mini-rizeries du Fonds Commun de Contrepartie à l'Aide Alimentaire n'est pas propre à inspirer la confiance en l'avenir de la filière riz sénégalaise, qui repose pourtant sur cet élément clé dans le cadre du nouvel environnement créé par le PASA et par la dévaluation du FCFA.

La persistance de ces volte-faces, contraires pourtant à l'intérêt de la nation sénégalaise, rappelle parfois la danse d'Echternach : un pas en avant, deux pas en arrière.

En fait, la difficulté de comprendre ces heurts et malheurs, vient peut-être de la difficulté d'interprétation d'un proverbe wolof qui s'exprime ainsi :

"Yu Allah taccu bo feccul, doto fecc"

La traduction littérale est la suivante : "Si Dieu t'applaudit et que tu ne danses pas, tu ne danseras plus jamais." Elle veut dire que, dans la vie, il faut savoir saisir sa chance. On peut toutefois se demander si la chance est cette possibilité que l'on a de réaliser un travail dont les résultats vont progressivement amener à des progrès significatifs, ou, si la chance est seulement cette occasion unique de s'enrichir d'un coup sans penser au lendemain.

Le système financier doit appuyer le système économique et inversement. L'un ne peut tirer en permanence la couverture à soi sans mettre l'autre en danger et réciproquement.

De graves dysfonctionnements ont progressivement conduit à un blocage presque complet de la filière. La responsabilité de tous ces retards incombe pour partie à la SAED, qui n'a pas su maîtriser plus que par le passé la gestion de ses usines, mais aussi à la CPSP qui a retardé ses paiements en contribuant parfois trop largement au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), La CPSP avait alors également pour fonction d'apporter des liquidités au ministère des Finances.

□ □ □

BIBLIOGRAPHIE

□ Bailhache R. *et al.*, 1982, Evaluation économique de la rive gauche du fleuve Sénégal, Rapport Général, Paris, Ministère de la Coopération ; mission d'évaluation et Caisse Centrale de Coopération Economique.

□ Bonnefond P. et Raymond C., 1983, Analyse économique de la filière RIZ SAED. Réactualisation 82/83, Paris, Ministère de la Coopération ; mission d'évaluation, 35 p + ann.

□ Diemer G. ; Van der Laan E., L'irrigation au Sahel, Paris, Karthala, 1987

□ Jamin J.Y., "la double culture du riz dans la vallée du Fleuve Sénégal : mythe ou réalité", CIRAD, Montpellier, Cahiers de la Recherche-Développement n°12, pp 44-56, 1986.

□ Engelhard P., Bâ A., Ben Abdallah T., "Barrages sur le Sénégal. De l'eau pour l'agriculture familiale", Tribune de l'économie, 2/12/85

□ Engelhard P. Ben Abdallah T., Enjeux de l'Après-Barrage, *Enda- ministère français de la Coopération, Paris 1986.*

□ Kane C.A., Perspectives et stratégie de développement de l'après-barrage, *Ministère du Plan et de la Coopération du Sénégal, Dakar, 121p., 1984.*

□ Lavigne Delville P, 1989, Les périmètres irrigués villageois de Matam : stratégies paysannes et irrigation, *GRDR, Réseau Recherche et Développement, Paris, 21p.*

□ Le Gal P.Y., Double Culture et riziculture de saison sèche, *ISRA, Saint-Louis, janvier 1989.*

□ Le Gal P. Y. et Dia I., 1991. Le désengagement de l'Etat et ses conséquences dans le delta du fleuve Sénégal. In : "La vallée du fleuve Sénégal", Karthala, pp 161-174.

- Lericollais A., Seck S. M., "Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production dans la vallée du Sénégal", *Montpellier, Cahiers de la Recherche-Développement n°12*, pp 44-56, 1986.
- Mathieu P, 1987, Agriculture irriguée, réforme foncière et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal, 1960-1985. Thèse de doctorat, Arlon : *Fondation Universitaire Luxembourgeoise*
- Michailof, S. Les apprentis sorciers du développement, *Economica*, 1984.
- Mintzberg, L'acteur et le système
- OMVS/CEPC, Analyse des coûts d'aménagements de grands périmètres dans le bassin du Sénégal, Saint-Louis/Dakar 1986
- OMVS/CEPC, Banque de données des aménagements hydro-agricoles du bassin du Sénégal, Saint-Louis, Dakar, 1988a.
- Rabes J., Etude sur les conditions de transfert aux PME de certaines activités de la SAED. Les opérateurs privés potentiels, BDPA, SCET AGRI, oct 87.
- SAED, Historique des aménagements et de la production à la SAED : 1965-1979, *SAED/BEP, Saint-Louis, 1979*
- Seck S.M., Irrigation et aménagement de l'espace dans la vallée du Fleuve Sénégal, *Dakar. ORSTOM, 1978.*

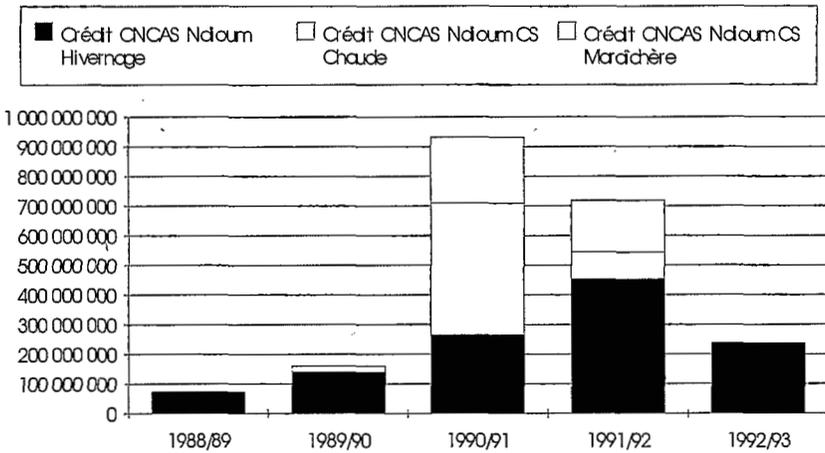
□ □ □

Annexe : le recentrage de la CNCAS de NDioum sur les bons clients

L'évolution de la politique de crédit de la CNCAS peut s'illustrer sur le département de Podor par le graphique suivant retraçant l'évolution des crédits accordés par le bureau de Ndioum à la date de novembre 1993 (les données concernant la CSM et la CSC de 1993 ne sont donc pas incluses) :

CSM : Contre-Saison Maraîchère CSC : Contre-Saison Chaude

l'unité est le FCFA



□ □ □