

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

MINISTERE DE L 'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE

**PROPOSITION DE STRATEGIE
OPERATIONNELLE DU SECTEUR AGRICOLE**

RAPPORT PRINCIPAL

VERSION FINALE

DECEMBRE 2001

TABLE DES MATIERES

1.	Introduction.....	5
2.	Bilan des acquis.....	7
	A. Stratégie du Gouvernement.....	7
	B. Acquis et bilan des politiques.....	10
	C. Performances passées.....	20
3.	Institutions et investissements.....	24
	A. Contexte institutionnel.....	24
	B. Investissements et programmation du secteur rural.....	30
4.	Enjeux du développement rural.....	36
	A. Agriculture sénégalaise et environnement international.....	36
	B. Agriculture familiale et entreprise agricole.....	38
	C. Problématique de la dégradation et de la fertilité des sols.....	40
	D. Foncier.....	41
	E. Activités non agricoles.....	46
	F. Financement du développement rural.....	47
	G. Formation et renforcement des capacités pour le développement rural.....	50
	H. Décentralisation et aménagement du territoire.....	51
5.	Contraintes et perspectives de croissance.....	54
	A. Contraintes de la croissance.....	54
	B. Perspectives de croissance.....	55
	C. Scénarios possibles.....	58
6.	Plan Stratégique Opérationnel (PSO).....	67
7.	Suites à donner.....	81
8.	Annexes.....	82

Liste des acronymes et des abréviations

AFD	Agence française de développement
ANCAR	Agence nationale de conseil agricole et rural
ARD	Agence régionale de développement
ASPRODEB	Association sénégalaise pour la promotion des petits projets de développement à la base
BCI	Budget consolidé d'investissement
CASPAR	Centrale d'analyse statistique et prévision pour l'alerte rapide (sécurité alimentaire)
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIRAD	Centre International de recherche agricole pour le développement (France)
CNCAS	Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal
CNCR	Conseil national de concertation et de collaboration des ruraux
CNIA	Comité National Interprofessionnel de l'Arachide
CNSA	Conseil national de sécurité alimentaire
CSS	Compagnie sucrière sénégalaise
DAPS	Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques (Min. Agric.et Elevage)
DISEM	Division des Semences (ex.-Ministère de l'agriculture)
DOS	Document d'orientations stratégiques
FNGIECEF	Fédération nationale des GIE/Coop. d'exploitants forestiers
FNRAA	Fonds national de recherche agricole et agro-alimentaire
FONGS	Fédération nationale des O.N.G. du Sénégal
ICS	Industries chimiques du Sénégal
IRSV	Inspecteur Régional des Services Vétérinaires
ISRA	Institut sénégalais de recherche agricole
ITA	Institut de technologie alimentaire
LPDA	Lettre de politique de développement agricole
LPDE	Lettre de politique de développement de l'élevage
LPDRD	Lettre de politique de développement rural décentralisé
LPERN	Lettre de politique de l'environnement de gestion des ressources naturelles
LPI	Lettre de politique institutionnelle du secteur agricole
MAE	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
NOVASEN	Société NOVASEN
NPA	Nouvelle politique agricole
OMC	Organisation mondiale du commerce
OP	Organisations paysannes
PADMIR	Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural
PAPEL	Projet d'appui à l'élevage (financement BAD)
PASA	Programme d'ajustement du secteur agricole
PDES	Plan de développement économique et social 1996-2001
PGIES	Programme de gestion intégrée des eaux et des sols
PIB	Produit intérieur brut
PIDAM	Programme intérimaire pour le développement agricole de Matam (PIDAM)
PISA	Programme d'investissement du secteur agricole
PLD	Plan local de développement
PNAE	Programme national d'action environnementale
PNFR	Programme national de foresterie rurale
PNIR	Programme national d'infrastructures rurales
PPEA	Projet de promotion des exportations agricoles
PPPR	Projet des petits projets ruraux
PRDI	Plan régional de développement intégré
PRECOBA	Projet de reboisement communautaire dans le Bassin Arachidier (Thiès, Fatick)

PREVINOBA	Projet de reboisement villageois dans le Nord-Ouest du Bassin Arachidier (Thiès)
PROBOVIL	Projet de reboisement villageois (Louga)
PRODAM	Projet de développement agricole dans le département de Matam
PRODEC	Projet de développement des espèces à cycle court
PROGES	Projet de gestion de l'eau en zone Sud
PROMER	Projet d'appui aux micro-entreprises rurales
PROWALO	Projet d'aménagement des forêts classées et la gestion des terroirs du Walo
PSAOP	Programme d'appui aux services agricoles et des organisations des producteurs
PSIDEL	Programme de soutien aux initiatives de développement local
PSO	Plan stratégique opérationnel
PSSA	Programme spécial de sécurité alimentaire (FAO)
PTIP	Programme triennal d'investissement public
SAED	Société d'aménagement et d'exploitation des terres du fleuve Sénégal et de la Falémé
SFD	Système financier décentralisé
SISMAR	Société industrielle sahélienne de matériel agricole
SODAGRI	Société de développement agricole et rizicole
SODEFITEX	Société de développement des fibres textiles (Sénégal)
SODEVA	Société de développement et de vulgarisation agricole
SONAGRAINES	Société nationale des graines (filiale de la SONACOS)
SONACOS	Société nationale de commercialisation des oléagineux
UE	Union Européenne
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-africaine
UNCEF	Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers
UNIS	Union Nationale interprofessionnelle des semences
UPA	Unité de politique agricole (ex-Ministère de l'agriculture)

1. INTRODUCTION

1.1 Le Gouvernement du Sénégal accorde depuis de nombreuses années une grande priorité à l'agriculture, source principale d'emplois et de revenus pour plus de 60% de la population. De fait, bien que le pays ait des atouts considérables en matière de production agricole, force est de constater qu'une large partie de la population n'a pas accès à une alimentation suffisante et vit dans une situation de pauvreté (75% des ménages pauvres vivent en milieu rural et 58% des ménages ruraux sont pauvres) et d'insécurité alimentaire, le milieu rural étant le plus touché par cette situation.

1.2 Selon les sources officielles, le secteur agricole au sens large n'a contribué que modestement (environ +0,7%) à la relance de la croissance du PIB réel qui a atteint une moyenne légèrement supérieure à 5% durant la période 1995-1999. Le taux annuel de croissance de la production agricole est en régression (d'environ -2%) par rapport à celui de la population estimé à 2,7% pour la période 1989-1994. La production alimentaire par habitant, moyenne annuelle estimée pour cette période, n'atteint que 78% du niveau 1987. Le recours à des importations de céréales notamment le riz (environ 800 000 tonnes, volume moyen annuel des importations des cinq dernières années) pour assurer l'approvisionnement alimentaire est de plus en plus fort. De même, le sous-secteur élevage, qui occupe environ 350 000 familles sénégalaises parmi les plus vulnérables du monde rural, assure actuellement un niveau de consommation de viande en forte régression (11 kg/an/habitant en 1997 contre 20 en 1960).

1.3 Les stratégies et politiques agricoles mises en œuvre n'ont pas permis, à ce jour, d'enrayer la forte tendance du pays à demeurer importateur net de produits alimentaires. Le développement du secteur agricole est entravé à la fois par des obstacles structurels et par des effets négatifs de conditions climatiques et de dégradation des ressources naturelles.

1.4 Pour faire face à cette pauvreté qui est un phénomène multidimensionnel, le Sénégal s'est engagé à l'instar de la plupart des pays africains à promouvoir une croissance forte et durable et à réduire la pauvreté de moitié à l'horizon 2015 conformément aux engagements de Copenhague. Ainsi, le Gouvernement du Sénégal s'est engagé auprès des institutions de Bretton Woods à élaborer un « Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) » en décembre 2001.

1.5 Le but visé par le DSRP est de saisir la réalité de la pauvreté sous toutes ces formes pour définir les objectifs et les domaines d'intervention en mettant l'accent sur les résultats qui guident l'intervention publique.

1.6 Le DSRP qui sera le cadre de référence du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté doit être :

- ✓ Un outil de coordination pour impulser de partenariat entre les différents acteurs ;
- ✓ Un instrument de mobilisation de ressources et de recentrage des actions de développement de l'état autour d'objectifs clairement définis, assortis d'indicateurs de performance et d'impact ;
- ✓ Un cadre pour un développement communautaire efficace.

Justification

1.7 Lors de la réunion du Groupe consultatif des bailleurs de fonds sur le Sénégal d'avril 1998, le Gouvernement a présenté le Document d'orientations stratégiques pour le secteur (DOS) et s'est engagé à établir les conditions de réalisation d'une croissance soutenue du secteur agricole

sur la base d'un renforcement de la capacité du secteur à améliorer sa productivité et sa compétitivité. En 1999, le Gouvernement a sollicité l'appui de la FAO, au titre du Programme de coopération technique, pour préparer un Document de stratégie opérationnelle de développement du secteur agricole au sens large (productions végétales, productions animales, pêche continentale et aquaculture) ainsi qu'un plan-cadre d'actions à moyen terme, en vue de rendre opérationnelles les orientations stratégiques retenues dans le DOS et de les insérer dans un cadre inter-sectoriel cohérent et conforme à la politique économique générale du pays.

1.8 Ce travail, réalisé au cours du dernier trimestre 1999 dans le cadre du TCP/SEN/8925 par une équipe sénégalaise (fonctionnaires et consultants nationaux) appuyée par une équipe FAO (fonctionnaires du Siège et du Bureau régional d'Accra et 4 consultants internationaux), a conduit à l'élaboration en janvier 2000 d'un Rapport principal complété de documents de travail et annexes. Ce Rapport principal a été successivement proposé à la réflexion des partenaires au développement (Groupe thématique des bailleurs de fonds sur le développement rural et la sécurité alimentaire- mars 2000) et analysé lors de 3 ateliers régionaux (à Saint-Louis, Kaolack et Ziguinchor) qui se sont tenus en septembre 2000. Les commentaires reçus ont été pris en compte et ont contribué à corriger et enrichir le présent Document de stratégie opérationnelle. Pour sa finalisation en tenant compte des orientations du nouveau Gouvernement né des élections de mars 2000, une commission nationale de réflexion stratégique a été mise en place. Cette commission a tenu un atelier de lancement du processus de finalisation du 2 au 7 octobre 2001. Pour l'élaboration de la stratégie et la prise en compte des recommandations de l'atelier, un Groupe d'Appui à la réflexion stratégique dirigé par un coordonnateur a été mis en place par le Directeur de la DAPS. A la fin de ses travaux, le groupe devra restituer le fruit de sa réflexion à la commission nationale au cours d'un séminaire de validation de la proposition de stratégie opérationnelle de développement du secteur.

Constat

1.9 On constate actuellement au Sénégal une relative dispersion des actions de développement du secteur rural par les différents bailleurs de fonds agissant avec le Gouvernement. Celle-ci est due à l'insuffisance d'un cadre cohérent de stratégie globale qui stimule le renforcement du dialogue et de la concertation entre tous les acteurs pour une meilleure coordination des interventions. Une description des stratégies sous-sectorielles et des programmes et projets en cours figure dans l'Annexe 2 en fin de document.

1.10 Ainsi la Banque mondiale fournit actuellement un appui au Programme national d'infrastructures rurales (PNIR) ; au Projet de Promotion des Exportations Agricoles (PPEA) ; au Programme d'appui aux Services Agricoles et des Organisations des Producteurs (PSAOP). La FAO apporte également son appui avec le Programme Spécial de Sécurité Alimentaire (PSSA) en coopération avec le Programme régional de sécurité alimentaire (PRSA) de l'UEMOA.

1.11 Par ailleurs, et parallèlement, la Banque mondiale dans le cadre du PSAOP apporte un appui à la mise en place d'une institution décentralisée en matière de conseil agricole dénommé ANCAR (Agence nationale de conseil agricole et rural). Une telle institution vise à harmoniser toutes les interventions en matière de conseil agricole et rural.

1.12 L'Union Européenne, outre sa forte présence dans le passé dans les domaines de l'irrigation dans la Vallée du Fleuve Sénégal, intervient sur la relance de la production arachidière et a entamé une réflexion sur la poursuite d'un projet de développement de l'horticulture.

1.13 Il y a également tout un ensemble d'actions en cours financées par diverses institutions financières internationales : BAD, FIDA, BID, BOAD, Fonds koweïtien, etc., ainsi que par d'autres bailleurs de fonds bilatéraux. Le Groupe thématique des bailleurs de fonds

“Développement rural et sécurité alimentaire” institué depuis 2 ans à Dakar doit être un support qui établit la cohérence dans le cadre d’une stratégie sectorielle bien définie sous-tendue par un programme d’action approprié dans lequel les inter-relations (internes et externes au secteur agricole) sont prises en compte.

1.14 Pour ce qui concerne le sous-secteur de l’élevage, le Plan d’action 1998-2003, articulé autour des objectifs stratégiques du 9^{ème} Plan de développement économique et social et de la Lettre de mission du Ministère de l’élevage de 1998, a été considéré une base fondamentale pour le développement du sous-secteur. Désormais intégré au sein du MAE, il doit être actualisé sous la forme d’un plan-cadre d’actions et d’un programme d’investissements publics à réaliser d’ici 2003 en veillant à la cohérence avec l’ensemble des autres sous-secteurs.

1.15 Le Gouvernement a décidé également de donner une priorité indiscutable au reboisement et au développement forestier visant les objectifs d’amélioration des conditions de production, de l’environnement et de la satisfaction des besoins des populations rurales. Il considère par ailleurs la pêche continentale et l’aquaculture comme un sous-secteur pouvant aussi contribuer à l’amélioration de la sécurité alimentaire, à la réduction de la pauvreté et à la préservation des ressources naturelles.

Encadré n°1 : Le Programme d’Investissement du Secteur Agricole (PISA)

Le Gouvernement a jugé indispensable d’élaborer un programme d’investissements du secteur agricole (**PISA**) après avoir défini et adopté des orientations stratégiques autour de la maîtrise de l’eau, de la diversification et de la modernisation de l’agriculture. Les grands axes de cette stratégie seront la responsabilisation des producteurs, des collectivités locales et du secteur privé, l’Etat gardant un rôle de contrôle, d’impulsion, d’orientation tout en assurant les investissements dans des domaines d’intérêt général et structurants. Le programme d’investissement du secteur agricole devra indiquer les liens et les cohérences entre différents programmes, le rôle des différents acteurs (producteurs, secteur privé, Etat, collectivités locales partenaires au développement), les moyens financiers à mobiliser. Il devra également prendre en compte les contraintes et les atouts des marchés et de l’intégration économique dans la sous-région. Un travail important a déjà été initié dans ce sens par le Ministère de l’Agriculture et de l’Elevage, notamment avec l’appui de la Banque mondiale.

2. BILAN DES ACQUIS

A. Stratégie du Gouvernement

Stratégie et politiques nationales

2.1 Au cours des dernières années, le développement agricole a été une priorité du Gouvernement pour atteindre la sécurité alimentaire et lutter contre la pauvreté tout en assurant les conditions d’un développement durable.

2.2 Les objectifs et politiques de développement poursuivis sont contenus dans le 9^{ème} Plan (1996-2001) et ont été pris en compte dans le 10^{ème} plan (2002-2007) en cours d’élaboration, dans la LPDA et dans le programme d’ajustement structurel agricole (PASA). Ceux-ci ont été la suite logique de la Nouvelle politique agricole (NPA) qui avait été lancée en 1984-85. Les politiques ont été sous-tendues par des mesures telles que le désengagement de l’Etat, la privatisation, la restructuration des entreprises publiques, la responsabilisation des agriculteurs et la libéralisation des prix et des marchés.

2.3 Les résultats obtenus ont été jugés en deçà des objectifs visés et le secteur agricole reste encore confronté à plusieurs contraintes dont :

- ✓ La dégradation continue des terroirs ;
- ✓ Les aléas climatiques ;
- ✓ 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).

2.4 L'Etat s'est engagé dans une revue de ces politiques et stratégies pour mieux prendre en compte l'ensemble des contraintes qui bloquent encore le développement du secteur. Les principaux éléments de ces politiques **devraient** s'articuler autour d'axes tels que :

- ✓ **Consolider et approfondir les résultats positifs des réformes** portant sur la politique de libéralisation, de privatisation et de restructuration institutionnelle avec tout particulièrement la décentralisation, le renforcement des capacités des collectivités locales et des organisations paysannes pour en faire les principaux gestionnaires de l'économie rurale ;
- ✓ **Appuyer le développement de l'investissement et des initiatives privés** en amont et en aval de la production rurale ;
- ✓ **Adapter le financement** aux conditions du développement rural ;
- ✓ **Mettre en place des infrastructures** en milieu rural y compris les infrastructures de base pour assurer la maîtrise de l'eau ;
- ✓ **Mettre en place des services agricoles adaptés** au contexte de régionalisation et de partenariat avec les organismes socioprofessionnels, y compris avec le renforcement du système de gestion de la qualité, en particulier pour le développement des parts des produits sénégalais sur le marché mondial et avec la diversification des ressources alimentaires en dehors des productions traditionnelles. Une attention particulière devra être donnée aux productions animales et forestières, ce qui obligera à tenir compte dans l'allocation des terres de la nécessité de préserver les zones de pâturage, les parcours et les forêts ;
- ✓ **Définir une législation et une politique foncière nouvelle** privilégiant l'équité, la sécurisation des investissements consentis et la valorisation des terres ;
- ✓ **Renforcer la recherche** pour développer des technologies nouvelles et adaptées.

Encadré n°2 : Orientations stratégiques du PDES

Le 9^{ème} Plan de développement économique et social 1996-2001 (PDES) avait retenu les 10 orientations stratégiques suivantes :

1. Rendre le cadre réglementaire plus apte à promouvoir une saine compétition entre les différents acteurs et favorable au renforcement des investissements ;
2. Renforcer la dynamique d'intégration sous-régionale et la coopération internationale ;
3. Développer l'initiative privée et accompagner les mutations dans le domaine de l'auto organisation ;
4. Adapter l'environnement financier aux besoins des diverses activités et favoriser l'amélioration de l'épargne nationale ;
5. Améliorer la qualité des interventions de l'Etat dans la fourniture des services et des infrastructures de base ;
6. Renforcer le développement et l'intégration des régions ;
7. Renforcer le système éducatif, notamment la formation technique et l'éducation de base ;
8. Renforcer et faciliter l'accès à l'information et promouvoir la communication sociale ;
9. Poursuivre la mise en valeur des ressources humaines et atténuer les tendances démographiques défavorables et ;
10. Assurer une saine gestion des ressources de l'environnement pour un développement durable.

Le 10^{ème} Plan de développement économique et social 2002-2007 (PDES) devrait lui retenir les 10 orientations stratégiques suivantes :

1. Promouvoir la bonne gouvernance et renforcer l'Etat de droit ;
2. Renforcer le développement local par l'approfondissement de la décentralisation et la gouvernance locale ;
3. Accélérer la mise en place des infrastructures de base afin d'élargir l'accès pour tous aux services sociaux pour une meilleure valorisation du capital humain ;
4. Accroître les investissements et renforcer la compétitivité du système productif notamment par la mise en place d'infrastructures adéquates d'appui à la production ;
5. Poursuivre le renforcement de la dynamique d'intégration sous-régionale et de la coopération internationale ;
6. Promouvoir l'information pour le développement et favoriser l'utilisation des résultats de la recherche et des NTIC ;
7. Poursuivre la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement pour un développement durable ;
8. Renforcer la prise en charge des groupes vulnérables en améliorant leur capacités productives et réduire les disparités de genre.

Lettres de politique de développement du secteur

2.5 De 1995 à 2000, la volonté du Gouvernement de développer l'agriculture au sens large a été traduite dans plusieurs Lettres de politique de développement sous-sectoriel.

- ✓ La première Lettre du genre adoptée par le gouvernement en avril 1995 est la ***Lettre de politique de développement agricole (LPDA)*** qui en retenant trois objectifs généraux (sécurité alimentaire, accroissement des revenus en milieu rural et durabilité des ressources naturelles) définit les grandes orientations de la politique du développement agricole à moyen et long terme conforme à la stratégie de développement macro-économique adoptée à la suite de la dévaluation du FCFA de janvier 1994. Elle s'est fixé une croissance agricole de 4% par an.
- ✓ ***La Lettre politique de développement de l'élevage (LPDE)*** a été adoptée en juillet 1999 à la suite de la création du Ministère de l'élevage (M.E.) en juillet 1998, avec les objectifs généraux d'accroître de façon soutenue les productions animales pour contribuer à la sécurité alimentaire ; d'améliorer le revenu des producteurs en élevage et lutter contre la pauvreté, et enfin de préserver les ressources naturelles.
- ✓ ***la Lettre de politique du développement institutionnel du secteur agricole (LPI)*** a été adoptée en octobre 1998. Elle est axée sur la mise en place d'institutions de développement agricoles capables de faire des OP. les partenaires privilégiés du monde rural, de promouvoir un entrepreneuriat agricole privé dynamique et renforcé et de recentrer l'Etat sur ses missions de services publics. Elle prévoit que le mode d'organisation dominant de la production agricole à l'horizon 2010 sera l'agriculture paysanne à travers des exploitations familiales polyvalentes, malgré l'émergence d'une agriculture de type entrepreneurial. Celles-ci seront soutenues par le PSAOP avec comme objectifs d'améliorer l'accès au marché des producteurs ou organisations de producteurs, de promouvoir un cadre réglementaire et législatif approprié (en restructurant les services agricoles pour des missions régaliennes essentielles) et de mettre en place des services en conseil et recherche agricole et rurale capables de répondre à la demande paysanne (en créant l'ANCAR).
- ✓ ***La Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD)*** a été adoptée en octobre 1999. Elle s'appuie sur une stratégie de développement rural décentralisé à l'horizon 2015, qui appelle une synergie de l'ensemble des acteurs et des programmes sectoriels, ainsi qu'une responsabilisation transparente de cogestion décentralisée des investissements communautaires. La stratégie s'articule ainsi sur le recentrage des processus de développement local autour des collectivités locales ainsi que sur l'accompagnement de ce processus par la poursuite des réformes institutionnelles de la

décentralisation, le renforcement des capacités de ces populations et le financement des actions locales et décentralisées. La mise en oeuvre du PNIR doit être effectuée selon cette approche décentralisée.

- ✓ ***La Lettre de politique de développement sectoriel de l'environnement (LPERN).*** Cette Lettre qui est en cours de finalisation doit être basée sur les stratégies et plans d'action sectoriels existants : plan national d'action de l'environnement (PNAE); programme national d'action de lutte contre la désertification ; stratégie et programme d'action de conservation de la biodiversité ; plan d'action forestier ; stratégie nationale de développement de la pêche continentale et de la pisciculture au Sénégal.

2.6 Ces nombreuses Lettres de politique existantes traduisent l'intersectorialité qui caractérise le développement rural et fixent le cadre général d'intervention par secteur et sous-secteur. Compte tenu de l'évolution politique et institutionnelle intervenue depuis mars 2000, il convient d'élaborer et de faire valider un document unique qui synthétise l'ensemble de ces Lettres et qui permettrait de faire le lien entre la politique nationale de développement du secteur rural et les politiques de développement régional, en définissant leurs conditions de mise en application cohérente et intégrée avec une approche réellement décentralisée et participative.

B. Acquis et bilan des politiques

Cadre macro-économique et tendances récentes

2.7 Le cadre de la politique économique actuelle du Sénégal est brièvement résumée ci-après avec le rappel des tendances récentes notamment en termes de pauvreté rurale, revenu des ménages et sécurité alimentaire.

Encadré n°3 : politique économique actuelle

La politique économique actuelle (DCPE – 1999/2001 – FMI) reconnaît à la fois la nécessité de poursuivre et de renforcer les actions engagées pour la libéralisation économique et l'élimination des contraintes méso-économiques. Les principales composantes de cette politique sont présentées ci-après.

Politique monétaire

Les objectifs généraux de la politique monétaire sénégalaise sont d'obtenir une expansion modérée de l'offre de monnaie, en ligne avec le taux de croissance projeté du PIB nominal (+5% par an en moyenne), une réduction continue de la dette extérieure et un accroissement des réserves en devises. Les indicateurs actuels de la situation monétaire montrent que ces objectifs sont en passe d'être atteints. L'offre de crédit (mesurée par les "crédits à l'économie") a aussi augmenté en ligne avec les objectifs de politique. La supervision du système bancaire est en cours de renforcement et les investissements privés sont encouragés par le développement de nouveaux instruments financiers et l'établissement d'un marché régional des actions.

Politique commerciale

La décision du Sénégal d'adhérer à l'UEMOA¹ a des conséquences d'une grande portée sur la libéralisation de l'économie en général, et sur la politique commerciale en particulier. L'avantage principal provient d'un tarif extérieur commun qui réduit la protection moyenne vis-à-vis des importations des pays non membres de 20% en 1997 à environ 12% en 2000. A cet effet, une structure révisée des droits de douane (0%, 5%, 10%, 25%) a été introduite par le gouvernement sénégalais en avril 1998, même les timbres de doivent ont été maintenus à 5%. Depuis janvier 2000, tous les membres de l'UEMOA doivent appliquer les nouveaux tarifs.

Des mesures pour augmenter le commerce entre les pays membres de l'UEMOA ont déjà été prises avec l'abolition des droits sur les produits agricoles. Une liste des produits industriels pouvant faire l'objet d'un commerce libre à l'intérieur de la zone UEMOA est en cours d'établissement. Cependant, les bénéfices immédiats d'un tel commerce libre dans la zone UEMOA seront certainement limités car ce sont les barrières non tarifaires qui constituent actuellement l'obstacle majeur aux échanges. La valeur du commerce du Sénégal avec les pays membres de l'UEMOA n'a représenté que 6% de la valeur totale de ses échanges commerciaux en 1998²; la demande à l'intérieur de la zone UEMOA a peu de chances d'augmenter considérablement à moyen terme et la plupart des produits agricoles peuvent déjà être importés librement. Pour harmoniser les taxes dans la zone UEMOA, une TVA au taux unique de 18% est entrée en vigueur en septembre 2001 au Sénégal, remplaçant un système de TVA à deux niveaux, 10% et 20%.

Politique fiscale et des finances publiques

La contrainte fiscale demeure l'objectif général, avec un déficit budgétaire (excluant les dons) maintenu à 2%-3% du PIB. Les ressources publiques doivent être maintenues à 16%-17% du PIB pour la période 1999-2001 et les dépenses publiques réduites de 20% à 18% du PIB. Les investissements publics les plus prioritaires continueront à être financés avec les produits de la privatisation, mais le volume des ressources disponibles diminuera au fur et à mesure que le programme de privatisation se réalisera.

Les réformes de la politique commerciale et de la TVA associées avec l'appartenance à l'UEMOA contribuent à renforcer le programme en cours de réforme fiscale visant à élargir l'assiette fiscale. Les taxes sur les importations passeront de 31% des ressources publiques en 1995 à 15% en 2001, alors que la contribution de la TVA passera de 32% du PIB en 1995 à 39% en 2001. En principe, l'élargissement de l'assiette fiscale permettra aussi au Gouvernement d'augmenter les ressources publiques (en % du PIB) de façon plus équitable et de renforcer sa faible capacité actuelle de financement des dépenses publiques. Dans la pratique, les décisions concernant plus de la moitié des sources des ressources publiques seront à présent prises dans le cadre de l'UEMOA. Tout accroissement des recettes fiscales devra ainsi provenir d'une meilleure collecte des impôts et/ou d'autres taxes.

L'impact de ces réformes sur les investissements publics dépendra largement de la capacité du gouvernement à augmenter les recettes fiscales à travers une meilleure collecte de l'impôt. La politique fiscale était relativement favorable au développement du secteur agricole mais l'application de la TVA de 18% sur les intrants et le matériel agricoles, consécutive à l'entrée en vigueur de la loi 07/2001 du 18 septembre 2001 faisant suite à la directive 2/98/CM/OEMOA du 22 décembre 1998, rend la plupart de nos filières moins rentables et moins compétitives.

¹ L'UEMOA est une union douanière formée en 1994 entre le Sénégal, le Burkina Faso, le Mali, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Bénin et le Togo. La Guinée-Bissau est devenu le 8^{ème} membre de l'UEMOA en mai 1997.

² Les statistiques de la Direction du commerce du FMI montrent que le commerce total du Sénégal avec les autres pays membres de l'UEMOA a aussi été égal à 6% du total pour la période 1970-1993.

Privatisation

Pour réduire le niveau de l'intervention de l'Etat sur les marchés des facteurs et des produits, promouvoir l'activité du secteur privé et améliorer la concurrence, le Gouvernement s'est engagé à privatiser totalement ou partiellement toutes les entreprises publiques d'ici 2001. Quelques services publics (eau, chemin de fer, ports et aéroports) resteront propriétés de l'Etat mais seront gérés par une entreprise privée. A la date d'octobre 1999, les principales entreprises d'Etat encore à privatiser étaient la SONACOS, la SODEFITEX et l'Hôtel Méridien. Le processus de privatisation de la SONACOS arrivera à son terme en 2003 et dans le cadre de la préparation de cette privatisation, la SONAGRAINES a été dissoute en novembre 2001.

Au niveau de la SODEFITEX, l'analyse du bilan financier montre un taux d'investissement faible (13%) et un important taux de vétusté (71,4%), traduisant l'urgence d'une réhabilitation d'une partie de l'appareil productif. La baisse des investissements notée en 2000 est le résultat de l'extrême faiblesse des ressources stables. Partant de ce constat, le conseil d'administration de l'entreprise a recommandé le renforcement des ressources stables (capitaux propres et dettes MLT), pour réaliser un important programme d'investissements destiné au renouvellement et au développement de l'outil de production. Ce renforcement des ressources stables se ferait en 2 phases : en augmentant les capitaux propres par une augmentation du capital social et en renforçant le niveau de dettes à long et moyen terme. L'augmentation du capital se passerait en 2 étapes :

- par une incorporation des réserves libres, devant permettre de disposer d'un capital nominal plus important, tout en gardant l'actuelle répartition (77,5% Etat, 20% Dagrif, 2,5% CBAO) ;
- par une augmentation en numéraire du capital, afin de permettre à la SODEFITEX de se procurer des ressources propres (non remboursables) pour financer une partie de ses besoins d'investissement. Dans ce schéma d'augmentation de capital, le repreneur stratégique deviendrait majoritaire avec 51% du capital.

La croissance économique durable et la stabilité attestent des progrès globaux faits vers l'atteinte de ces objectifs. Cependant, les bénéfices retirés de ces progrès diffèrent largement entre les producteurs et les consommateurs et selon les secteurs. La libéralisation et l'ouverture du commerce ont favorisé les consommateurs et les agents du secteur privé engagés dans le commerce. La privatisation a favorisé les entreprises des secteurs secondaire et tertiaire ayant un avantage comparatif et pouvant accéder au marché du capital pour investir. Le secteur primaire n'a tiré que peu de bénéfices de la politique actuelle. Les coûts de production sont restés élevés en raison des distorsions du marché des facteurs, de l'accès limité aux intrants et des infrastructures rurales insuffisantes. Les progrès lents vers la restructuration et la libéralisation des secteurs de l'arachide et du coton n'ont pas permis la croissance des revenus des paysans. Les consommateurs ruraux n'ont eux aussi tiré que peu d'avantages de la politique actuelle à cause notamment des coûts élevés des transactions dans la commercialisation des produits agricoles et de l'élevage.

Contribution du secteur primaire au développement économique

2.8 L'économie sénégalaise a renoué avec la croissance à la suite de la dévaluation du franc CFA, le PIB réel a crû de 2,9 % en 1994 et le PIB courant de plus de 5% par an en moyenne entre 1995 et 2001. A la fin de l'exercice budgétaire 1998, le déficit des finances publiques a été maintenu sous la barre des 2 % du PIB. La forte pression démographique, la jeunesse de la population et l'évolution du statut des femmes ont induit une demande sociale en croissance régulière. De plus, la pauvreté est en expansion, notamment en milieu rural où se trouvent 78% des pauvres (dont une majorité de femmes).

2.9 Durant la période 1985-1998, la contribution du secteur primaire (agriculture, élevage, forêts et pêche) a été en moyenne de 20,5 % du PIB national et de 18,5 % en 2000. Ce secteur continue à fournir une importante source de revenus aux 5,3 millions de personnes vivant dans les zones rurales (57% de la population totale). La croissance annuelle du secteur primaire a décliné progressivement depuis 1985 (+3,8% sur la période 1985-1989 et seulement +0,7% sur la période 1995-1998), alors que les autres secteurs connaissent des taux de croissance élevés : secteur secondaire (+7,8% sur 1995-1998) ; secteur tertiaire (+6% sur 1995-1998). Le secteur primaire a été peu capable de tirer parti des conditions économiques post-dévaluation de 1994 qui ont contribué à la croissance des autres secteurs.

2.10 Le sous-secteur agricole (qui représente environ 45 % du PIB du secteur primaire) et 8 à 10% du PIB total) avait connu une décroissance de l'ordre de -2,6 % sur la période 1995-1998 traduisant ainsi ses faibles performances d'alors. Le retour de la pluviométrie à un meilleur niveau ces deux dernières campagnes agricoles laisse présager que l'agriculture reprendra son rôle de moteur du développement. 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 de + 4,2% sur la période 1995-1998. Le sous-secteur pêche (maritime et continentale) représente 13% du PIB du secteur primaire et a cru de +7,8% sur la période 1995-1998 (notamment en raison de l'impact de la dévaluation sur les revenus d'exportation) alors que le sous-secteur des forêts (4% du PIB du secteur primaire et +2,4% de croissance annuelle sur la période 1995-1998) a été moins performant.

Effet du développement économique et social sur l'alimentation et l'agriculture

2.11 Aussi profondes qu'ont été les réformes contenues dans les politiques suivies (notamment le programme d'ajustement structurel), elles n'ont pas suffi à amorcer une forte croissance du secteur primaire (agriculture, élevage, pêche, forêts) qui a connu un taux de croissance en termes réels de 1,3 % par an, inférieur au rythme d'accroissement démographique de l'ordre de 2,7 % par an sur la période 1991-1995.

2.12 La croissance de l'agriculture a été négative en 1997 (-2 %) et en 1998 (- 0,7 %) malgré les efforts déployés par le Gouvernement depuis 1997, déclarée année de la relance de l'agriculture ; une des principales raisons étant la forte dépendance de l'agriculture sénégalaise des conditions climatiques et notamment du régime des pluies. Pour la période 1999-2000, le niveau de croissance de l'agriculture peut être estimé, sous réserve de confirmation, à environ +3,6 %.

Sécurité alimentaire

2.13 L'Enquête Sénégalaise auprès des Ménages (ESAM 1, 1994), qui mesure le niveau de vie des ménages, avait montré que les besoins nutritionnels d'une fraction importante de la population ne sont pas satisfaits (notons que l'ESAM 2 est en cours d'exécution). La malnutrition touche particulièrement les femmes et les enfants, notamment dans les régions les plus affectées par la pauvreté: Kolda, Fatick, Kaolack, Tambacounda, Ziguinchor et Louga. Par ailleurs, un certain nombre de villages de ces régions sont considérés comme des zones et des groupes à risques alimentaires.

2.14 Environ 30 % de la population ne dispose pas de 2 400 kcal par jour et par personne. L'urbanisation et la croissance démographique influent sur la demande alimentaire, qui, elle, croît à un rythme régulier. Il en résulte que, de manière naturelle, la demande de produits agricoles augmente alors que la production nationale a tendance à baisser voire stagner, et pour combler ce déficit il y a recours aux importations et aux aides d'urgences de la communauté internationale.

Encadré n°4 : Programme spécial de sécurité alimentaire (PSSA) et PRSA

Le PSSA, initié au Sénégal depuis 1995, vise, avec une démarche participative et une approche terroir, à renforcer la synergie des actions au niveau local en vue du développement du potentiel agro-sylvo-pastoral sur une base durable, notamment en finançant la mise en œuvre de petits projets ruraux adaptés au milieu et à moindre coût et initiés par des groupements paysans à la base. Le PSSA se fixe comme objectifs :

- l'intensification et la sécurisation de la production irriguée par une gestion hydraulique plus rationnelle ;
- l'élimination ou la réduction des poches d'insécurité alimentaire et de pauvreté par un mécanisme de transfert et de diffusion de technologies Sud/Sud moins coûteuses et plus adaptées pour une mise en valeur rationnelle et efficace de potentialités hydro-agricoles ;
- mettre en place des services agricoles (recherche, vulgarisation, formation, structures techniques d'encadrement) adaptés au contexte de la régionalisation et de partenariat avec les organismes socio-professionnels ;
- étendre et renforcer le système de gestion de la qualité ;
- saisir les opportunités qu'offre le renforcement de la coopération sous-régionale ;
- l'identification de stratégies propres aux filières pour accompagner les politiques sectorielles.

L'objectif principal du PSSA est de relever le défi de la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté en augmentant la productivité et la production des pays à faibles revenus et à déficit vivrier par un transfert de technologies simples, peu coûteuses, avec une démarche participative et intégrée assurant durabilité et équité.

Le programme, mis en œuvre depuis l'hivernage 1995 avec les organisations paysannes et l'appui de l'ASPRODEB, s'est étendu et s'est renforcé progressivement dans l'ensemble du Sénégal (régions de : Dakar, Matam, Podor, Sédhio, Kolda, Vélingara, Anambé, Thiès, Fatick, Kaolack, Tamba, Kédougou) et porte sur les domaines suivants : riziculture, aviculture, apiculture, maraîchage, transformation des produits agricoles et halieutiques, pisciculture, et pêche artisanale.

Ce programme bénéficie de l'appui de la Coopération Sud/Sud. En effet, au cours de la campagne 1998/99, correspondant à la 2ème année de la convention tripartite Sénégal/Vietnam/FAO, 83 experts et techniciens vietnamiens étaient présents au Sénégal dans le cadre du PSSA.

Une extension du PSSA au niveau national est prévue d'ici à 2003 dans le cadre du Programme national d'appui à la sécurité alimentaire, en liaison avec le PNIR et en privilégiant l'approche de développement socio-économique durable (SLA). Une mission conjointe FAO/DFID (UK Government Department for International Development) s'est rendue à cet effet au Sénégal au cours de ce mois d'avril 2001.

Programme régional pour la sécurité alimentaire (PRSA)

La Commission de l'UEMOA a élaboré, en concertation avec la FAO, un cadre conceptuel dans lequel s'inséreront les activités du Programme régional pour la sécurité alimentaire (PRSA). Ce programme s'attache à préciser la logique d'une démarche ainsi qu'à renforcer le lien organique entre les programmes nationaux et le programme régional. L'approbation en août 1999 du PRSA par le Conseil des ministres de l'UEMOA témoigne de la volonté politique des huit états membres de l'Union de renforcer leur coopération pour mieux tirer parti de leur potentiel agricole, accroître la production alimentaire et intensifier les échanges de produits agricoles, ainsi qu'améliorer l'accès aux aliments en particulier pour les plus démunis. La Commission de l'UEMOA sera chargée de la mise en œuvre des activités régionales du PRSA.

L'accord de collaboration UEMOA/FAO³ pour la mise en œuvre du PRSA ainsi que la dynamisation des PSSA nationaux couvre essentiellement les aspects suivants :

1. Consolidation de la phase-pilote des PSSA nationaux grâce à :

- la multiplication des sites d'activité, notamment dans de nouvelles zones agro-écologiques ;
- le développement de la Coopération Sud-Sud.

2. Promotion des échanges et renforcement de l'intégration régionale comprenant :

- l'établissement d'une banque de données thématique «sécurité alimentaire» ;
- la mise en place d'un observatoire régional des productions et des filières ;
- l'harmonisation du contrôle de la qualité alimentaire ;
- des consultations sur la promotion du commerce intra-régional ;
- des consultations sur l'amélioration de la compétitivité des produits agricoles originaires de l'UEMOA.

³ **Note** :La réalisation des activités de renforcement des PSSA nationaux et la mise en œuvre du PRSA nécessiteront des investissements supplémentaires qui nécessiteront des financements complémentaires devant être sollicités auprès des principaux bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. L'accord de coopération UEMOA/FAO d'octobre 2000 prévoit déjà à ce titre une contribution de 5 millions \$ EU sur une période de 3 ans.

Pauvreté et revenu des ménages

2.15 Selon les informations CILSS/DIAPER, près de 44% des ménages ont un revenu annuel inférieur à 600 000 FCFA (61% en milieu rural). En milieu rural ces revenus sont constitués essentiellement par des activités non agricoles : 39% contre 23% aux ressources tirées de l'agriculture et de l'élevage. Le ménage agricole comprend près de 11 personnes en moyenne avec une relative insuffisance de la tranche d'âge la plus apte au travail agricole (25-49 ans). Le niveau d'instruction des exploitants agricoles est très faible: 91,3% des exploitants sont au-dessous du niveau primaire.

2.16 Les femmes constituent un groupe vulnérable critique : taux d'analphabétisme élevé (66% contre 47% pour les hommes), taux d'abandon scolaire élevé chez les filles, état sanitaire affecté par la sous-alimentation et la fréquence des grossesses, taux de mortalité, prévalence de l'anémie et mutilations génitales préoccupantes. Dans le domaine de la production, elles se heurtent à des contraintes spécifiques en matière d'accès à la terre, aux services agricoles (dont le crédit).

Encadré n°5 : Pauvreté rurale, activités agricoles et non-agricoles

La dernière étude complète de la pauvreté des ménages au Sénégal a été réalisée par la Banque Mondiale en 1991/92 et publiée en 1995. Une autre étude sur les revenus et les dépenses des ménages (ESAM) a été réalisée en septembre 1994 et publiée en 1997. Ces études ont clairement mis en évidence l'importance et l'ampleur de la pauvreté rurale avant la dévaluation. Un accès limité aux terres fertiles, et l'absence de revenus extérieurs à l'agriculture étaient les principales caractéristiques des ménages ruraux pauvres. Tous ces ménages souffrent aussi de la politique officielle des prix car la protection élevée accordée à des produits de base comme le riz, l'huile végétale, le sucre et le fuel a imposé une taxe régressive élevée sur les pauvres (Banque Mondiale, 1995). Une enquête de ESAM II est en cours d'exécution depuis quelques mois, elle servira de base pour les enquêtes de perception de la pauvreté dans le cadre de l'élaboration du DSRP.

Indicateurs sélectionnés de la pauvreté rurale au Sénégal

Localisation	% des ménages sous la ligne de pauvreté ^a	Poverty Gap ^a	Per capita HH Expenditure ^b	Food Budget Share ^b %
Dakar	16,6%	3,1%	266126	40,1%
Autres villes	16,3%	3,9%	189203	45,6%
Zones Rurales	40,4%	16,4%	94250	69,1%

Source: ^aEtude sur la pauvreté, 1995; ^bESAM, 1997

- Les tendances post-dévaluation des indicateurs généraux du bien-être économique sont mitigées.
- La croissance du revenu par tête en termes réels a été en moyenne de 2,5% de 1995 à 1998, à partir d'une base très faible. Cela s'est traduit par un accroissement de 15 000 FCFA en termes constants (1987=100) ou 37 000 FCFA en termes nominaux, un accroissement qui est insuffisant pour provoquer une amélioration importante du bien-être des ménages.
- La croissance annuelle moyenne a été négative dans le secteur primaire depuis 1995.
- Les prix réels à la consommation pour les produits alimentaires de base (riz, céréales, huile végétale et viande) ont fortement augmenté après la dévaluation. Depuis, la plupart des prix sont restés relativement stables, à part une baisse des prix du riz et une augmentation des prix du sucre et des céréales.
- L'impact des augmentations des prix à la production a été annulé par la chute de la production. Mais l'impact global de la diminution des revenus provenant de l'agriculture et de l'élevage est difficile à cerner car, en moyenne, ces activités ne contribuent qu'à 30% de la valeur des revenus des ménages ruraux. Au contraire, les revenus en provenance des activités non agricoles telles que le commerce et la transformation artisanale, qui représentent aussi 30% des revenus des ménages ruraux ont probablement augmenté suite à la libéralisation de l'économie et au développement des investissements privés.
- L'impact net dépendra donc de savoir si l'accroissement des revenus non agricoles a compensé la chute des revenus agricoles et si l'accroissement net des revenus a été suffisant pour annuler l'effet de l'accroissement des prix à la consommation. Les données par régions montre que ce sont les ménages ruraux de régions comme Thiès et Ziguinchor dont les revenus proviennent en majorité de l'agriculture qui ont probablement le plus souffert.

Pauvreté et dégradation de l'environnement et des ressources naturelles

2.17 Les pauvres sont à la fois les victimes et les acteurs de la dégradation de l'environnement :

- ✓ Agriculture extensive sur des petites superficies, avec comme corollaire une surexploitation des ressources naturelles ;
- ✓ Exode rural accéléré en raison de la diminution des terres de culture et de leur appauvrissement associés à la croissance démographique (le taux d'urbanisation est passé de 35 à 42% entre 1990 et 1996 provoquant en ville de nombreux problèmes environnementaux: manque d'infrastructures, pollution, maladies infectieuses, etc.) ;
- ✓ Augmentation rapide de la consommation de bois et de charbon de bois (plus de 80% de la population emploie ces combustibles traditionnels) d'où amenuisement des ressources forestières.

Pauvreté et consommation alimentaire des ménages

2.18 L'alimentation demeure un poste essentiel du budget des ménages: 53% de la dépense totale en moyenne nationale dont 69% en milieu rural, et 46% en milieu urbain. La base alimentaire est dominée par les céréales et le pain (37% du budget alimentaire) ainsi que les légumes (12% du budget alimentaire) d'où un fort déséquilibre sur le plan des apports nutritionnels par rapport aux besoins alimentaires. La consommation de protéines animales demeure faible: 8,6% pour le poisson et 9% pour la viande.

2.19 Pour ce qui concerne les ressources animales, les besoins nutritionnels des populations ne sont pas satisfaits et la ration alimentaire est pauvre en produits d'élevage (viandes, lait, œuf, miel), globalement à cause du faible pouvoir d'achat spécialement en milieu urbain.

Acquis et bilan des politiques

Les politiques d'ajustement du secteur

2.20 Les réformes dans le secteur agricole ont notamment porté de façon générale sur la politique des prix et les réformes institutionnelles et de manière spécifique sur les filières riz, coton, arachide et élevage. En particulier :

- i. Après avoir été revue à la baisse et même supprimée dans le cadre du programme de relance de l'agriculture démarré avec la campagne agricole 1997/1198, la fiscalité sur les intrants et le matériel agricoles a été fixée à 18 % en septembre 2001, dans le cadre de l'application des nouvelles dispositions de l'UEMOA relatives à l'harmonisation de la TVA ;
- ii. Les taux d'intérêt sur le crédit agricole ont été réduits de 12,5 % à 7,5 % depuis la campagne agricole 97/98 ;
- iii. Le Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA), particulièrement dans son volet rizicole, a procédé aux réformes prévues et exécutées à la lettre de l'accord et au-delà. Par rapport au riz importé l'approvisionnement du marché a connu une nette amélioration ;
- iv. Pour le riz local, paradoxalement, les résultats attendus n'ont pas été atteints, par suite de la protection tarifaire plus faible que prévue et de la faiblesse de la productivité liée à des facteurs internes et externes à la filière. Des efforts importants restent à faire pour améliorer la compétitivité du riz local ;

- v. Dans la filière arachide des progrès ont été réalisés grâce aux efforts consentis par l'Etat avec l'appui des partenaires au développement (Union Européenne) pour réorganiser et appuyer la production (9 milliards de FCFA de crédits semences et engrais financés par la SONACOS). La privatisation prévue de cette structure participera à la consolidation de ces efforts.

2.21 Les mesures mises en œuvre dans la filière coton, notamment celles de libéralisation, doivent encore être clarifiées pour pouvoir contribuer à une amélioration de la compétitivité de la filière. Au niveau de l'élevage, la libéralisation des prix de la viande, la levée du monopole sur les exportations des cuirs et peaux, et la privatisation de la médecine vétérinaire ont permis une bonne insertion du secteur privé dans ce sous-secteur. Toutefois les mesures portant sur l'élevage n'ont pas suscité un développement du secteur qui est généralement resté au stade traditionnel d'exploitation.

Les réponses du secteur agricole

2.22 Le secteur bénéficie d'importantes potentialités. Sur les 19,7 millions d'hectares que couvre le pays, 3,8 millions sont cultivables dont 2,4 millions effectivement cultivés. Le Sénégal dispose en outre de ressources hydriques souterraines importantes sur la majeure partie du territoire de même que des nappes de surface mobilisables aux fins d'irrigation. C'est ainsi que la vallée du fleuve Sénégal revêt une importance primordiale de même que les bassins de la Gambie et de la Casamance. L'exploration de nouvelles filières telles que le sésame, et les perspectives de la floriculture, du coton irriguée, de l'aviculture révèlent de nouvelles voies dans la diversification.

2.23 Bien que le pays dispose d'un certain nombre d'atouts sur lesquels peut s'appuyer le développement agricole, il reste confronté à plusieurs contraintes dont notamment :

- ✓ la baisse du revenu réel des paysans qui a provoqué la réduction très sensible de l'utilisation des intrants agricoles et la saturation et dégradation des terroirs ;
- ✓ le transfert de technologies et de connaissances souvent inapproprié par rapport à la demande effective des producteurs et à leurs conditions de production ;
- ✓ Absence d'un système de financement adapté ;
- ✓ la non-disponibilité de semences de bonne qualité en quantité suffisante notamment pour la filière arachide et l'obsolescence du matériel agricole ;
- ✓ les rigidités et les vides de la loi sur le domaine national, qui constituent une entrave pour la sécurisation des investissements et la gestion durable des exploitations ;
- ✓ l'exode rural avec comme corollaire le vieillissement des chefs d'exploitation notamment dans le Bassin arachidier ;
- ✓ les distorsions et insuffisances dans la commercialisation des produits du producteur au consommateur y compris pour les produits horticoles et les filières d'exportation ;
- ✓ l'insuffisance, voire l'absence d'investissements pour la modernisation des activités et industries, notamment dans le sous-secteur de l'élevage.

Encadré n°6 : Le scénario tendanciel et ses effets

Si les tendances actuelles se maintiennent jusqu'à l'horizon 2010-2015, la décroissance voire la stagnation de l'agriculture se poursuivrait, ce qui se traduirait par la dégradation des revenus agricoles, la paupérisation progressive du monde paysan (qui s'adonnerait peu à la pratique de l'intensification agricole), la dégradation des terres et terroirs et la baisse des rendements agricoles. Ceci pourrait se traduire par un exode rural croissant des populations vers les centres urbains.

De 33% de la population totale en 1995, la population urbaine passerait à 46% en 2006 et 56% en 2020. Ce flux migratoire se dirigerait principalement vers la région côtière qui abriterait 60% de la population totale (sur une bande de 70 à 100 km autour de Dakar).

L'exode rural et l'accroissement de la population dans les agglomérations urbaines aggraverait la pauvreté économique et auraient des effets négatifs considérables sur l'environnement et le cadre de vie avec des risques de tensions sociales, de révolte, d'exclusion et d'insécurité. Un tel scénario n'est évidemment désirable ni pour l'Etat ni pour la société civile, et c'est pourquoi l'Etat a tenté d'y remédier par la mise en œuvre des mesures de politique économique et sociale abordées par ailleurs.

L'impact de la politique agricole actuelle

2.24 Les objectifs globaux de la politique agricole actuelle sont d'améliorer la sécurité alimentaire et de promouvoir un développement rural durable. Ces objectifs reflètent les problèmes de base qui freinent le développement du secteur: pauvreté rurale, environnement physique fragile et en cours de détérioration du Sénégal rural et rendements financiers faibles de la production agricole et animale. Alors que les objectifs généraux sont corrects, beaucoup des politiques et des programmes mis en œuvre pour les atteindre ne le sont pas. **La mise en place lente et à contre-cœur des réformes structurelles a permis au secteur public et parapublic de continuer à dominer les marchés des facteurs et des produits.** Les coûts des transactions sur ces marchés demeurent élevés et les profits des producteurs sont réduits. Les politiques à court terme facilitent le maintien de ces structures et offrent des solutions non convaincantes au problème environnemental à long terme de dégradation des sols. L'accent mis sur l'agriculture plutôt que sur le développement rural et la traditionnelle approche "filière" dans la formulation et la mise en œuvre des politiques empêchent aussi les progrès.

2.25 Avant 1980, les politiques et les programmes publics définis pour atteindre les objectifs du secteur primaire reposaient sur une large intervention de l'état pour protéger les prix aux producteurs, fournir le crédit et les intrants et contrôler le marché des produits. Des entreprises parapubliques régionales et spécialisées par produit assuraient le contrôle de l'état sur la production et la commercialisation de l'arachide, du coton et du riz, les investissements publics et les programmes de vulgarisation. Une forte priorité était donnée aux investissements publics dans l'irrigation pour la production de riz dans la Vallée du Sénégal et en Casamance afin d'arriver à l'autosuffisance. La réponse du secteur à cette stratégie a été réduite (Duruflé, 1996), et le coût élevé de ce type d'intervention s'est avéré non durable.

2.26 Comme pour les autres secteurs, le Gouvernement et les donateurs ont commencé à mettre en place des programmes d'ajustement sectoriels mi-1980 pour réduire l'intervention de l'état et augmenter l'investissement du secteur privé afin d'accroître ainsi la production et les revenus ruraux. A part la libéralisation de la production et de la commercialisation des céréales traditionnelles, ces programmes n'ont pas abouti à des changements structurels réels. Un engagement plus actif des donateurs en faveur de l'ajustement sectoriel au début des années 90 a abouti à l'adoption par le gouvernement d'un programme d'ajustement structurel plus approfondi, le PASA⁴, en 1995. Les objectifs de ce programme, qui reste un point de référence majeur pour la politique agricole en cours étaient: le renforcement des activités de commercialisation avec la réduction des interventions publiques et la libéralisation des marchés des produits et des intrants, la promotion des activités du secteur privé sur ces marchés, le développement du secteur public

⁴ Programme d'Ajustement du Secteur Agricole.

dans les activités de vulgarisation et de recherche et la baisse des prix à la consommation des produits agricoles de base comme moyen de réduire la pauvreté rurale.

2.27 De toutes ces mesures destinées à réaliser les objectifs du PASA, seule la libéralisation du marché du riz a été achevée avec succès. Le retrait du Gouvernement du marché des intrants agricoles a laissé un vide qui n'a été que partiellement rempli par le secteur privé. Les secteurs de l'arachide et du coton sont encore dominés par des entreprises parapubliques traditionnelles. Les mesures pour rationaliser les prix aux producteurs, renforcer les organisations paysannes et développer de nouvelles sources d'offre de crédit et d'intrants dans ces sous-secteurs ont fait des progrès, mais elles n'ont provoqué que des changements faibles aux structures existantes et à l'inefficacité qui en résultaient sur les marchés respectifs des produits et des intrants. Les prix à la consommation des produits de base comme le sucre et les huiles végétales ont continué à augmenter. Les grandes entreprises parapubliques de développement régional ont été réduites, mais les structures de recherche et de vulgarisation restent faibles et le programme d'investissements publics établi pour supporter le PASA a mis du temps à réduire la priorité donnée à la vallée du Sénégal. **Le secteur agricole a ainsi échoué à mettre en place les réformes structurelles qui sont une condition préalable à une croissance économique soutenue.**

Encadré n° 7

Le succès limité du PASA peut être attribué au faible engagement du Gouvernement vis-à-vis des changements structurels et à l'appui insuffisant des donateurs à la fois au secteur privé et aux mesures de renforcement des infrastructures physiques et institutionnelles. Les déclarations récentes de politiques et les programmes des donateurs indiquent qu'un programme à moyen terme est en cours d'élaboration pour prendre en compte les problèmes d'infrastructures physiques et institutionnelles et renforcer la gestion locale des ressources humaines et environnementales. La "Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé" définit une approche plus large et mieux adaptée à un développement qui prend en compte tous les aspects du développement du secteur (agriculture, activités non agricoles et aspects sociaux) et reconnaît explicitement le rôle des institutions et des organisations au niveau local. Le PSAOP et le PNIR répondent au besoin d'améliorer les infrastructures institutionnelles et physiques, et le PSSA vise à améliorer pour sa part le niveau de vie et la sécurité alimentaire de la population. Cependant, il faudra du temps avant que l'impact de ces mesures sur la performance du secteur devienne visible.

2.28 Alors que les perspectives de développement à moyen terme du secteur primaire sont plus favorables, les réponses politiques à court terme aux problèmes du secteur ont été moins bien conçues. Soutenue par un accroissement substantiel des ressources publiques (privatisation), l'approche avait consisté à subventionner et à maintenir les entreprises parapubliques existant dans les domaines du crédit, de la commercialisation et de l'offre d'intrants (CNCAS, SONACOS, SONAGRAINES - actuellement dissoute - , SODEFITEX) et à introduire un programme mal conçu de restauration de la fertilité des sols. L'opportunité d'utiliser une importante partie des fonds publics pour appuyer la réforme structurelle a ainsi été perdue. En même temps, on s'est attendu à des performances élevées du secteur qui étaient basées sur des projections de croissance irréalistes s'appuyant sur des programmes de modernisation et d'intensification trop diffus et sur la perspective d'une réforme foncière.

2.29 Une telle approche à court terme est particulièrement préoccupante. En ne donnant pas la priorité à la réforme structurelle des sous-secteurs de l'arachide et du coton et au système de crédit, le Gouvernement a réduit les capacités du secteur agricole à bénéficier de la croissance économique et de la libéralisation. Sans ces réformes structurelles, les marchés des produits et des intrants resteront inefficaces, les coûts des transactions resteront élevés et la concurrence et les bénéfices des producteurs resteront bas. En assimilant la restauration de la fertilité des sols à la distribution d'engrais gratuits de faible qualité, le gouvernement et les donateurs n'ont pas réussi à encourager une solution à long terme durable à ce problème basée sur une gestion des sols améliorée et un accès à des engrais aux prix abordables. Et en proposant la modernisation, l'intensification et la réforme foncière comme base de la croissance future, le Gouvernement une fois de plus a détourné l'attention des contraintes à long terme fondamentales imposées par la

dégradation des sols et la faiblesse des marchés. La modernisation et l'intensification ne sont valables que pour une petite proportion de producteurs plus aisés et bien informés, et la réforme foncière ne changera pas grand chose si la faible fertilité de sols et la faiblesse des marchés continuent à rendre les investissements dans l'agriculture non rentables. De telles "solutions" auront aussi un impact limité sur la pauvreté rurale.

C. Performances passées

Encadré n°8

Le bassin arachidier reste le cœur de l'agriculture sénégalaise. Kaolack est la région qui contribue le plus à la production agricole et où le revenu par tête provenant de l'élevage et de l'agriculture est le plus élevé. Le revenu par tête est aussi élevé à Tambacounda. Les régions de Thiés et Diourbel sont les régions qui contribuent le moins à la production agricole et animale et qui ont les revenus par tête provenant de ces activités les plus faibles. La valeur de la production agricole à St Louis a baissé fortement pendant la période 1995-1998, mais cette baisse a été largement compensée par la croissance de la production de l'élevage. La production animale est la plus importante dans les régions de Louga et Tambacounda. La croissance de la valeur de la production animale est apparente dans toutes les régions. Cependant, cette croissance est peut-être due à la méthodologie et aux hypothèses adoptées plutôt qu'à des tendances réelles.

Evolution passée des rendements, superficies et productions pour les principales cultures

2.30 La comparaison des résultats moyens sur une période de 10 ans par grandes zones agro-écologiques, permet d'apprécier l'évolution des performances sur les dix dernières années, en lissant les effets des variations des conditions climatiques. Les résultats (hors cultures maraîchères et fruitières), sont particulièrement alarmants :

- ✓ Les superficies ont diminué en moyenne de 1,5% par an durant la période, la baisse se concentrant sur les zones bassin arachidier Nord (ce qui peut s'expliquer par l'aggravation des conditions climatiques dans cette zone), Basse Casamance (ce qui peut s'expliquer par des problèmes d'insécurité), mais aussi, et tout particulièrement, au Sénégal Oriental et en Haute Casamance, ce qui paraît étonnant, en raison du fort potentiel et du dynamisme agricole dont a fait preuve cette zone au cours de la décennie précédente.
- ✓ L'analyse de l'évolution des superficies par culture montre que la baisse est surtout concentrée sur l'arachide, les superficies en céréales restant à peu près constantes (avec toutefois une diminution du maïs), et seuls l'arachide de bouche et le coton faisant preuve d'une dynamique de croissance.
- ✓ Les rendements apparaissent également tendancieusement à la baisse, notamment dans le Bassin arachidier, à l'exception notable du paddy (l'accroissement des rendements est dans ce cas à rapprocher de la croissance des superficies irriguées et de l'évolution positive de la productivité sur le Fleuve). Cette baisse est à rapprocher du phénomène de dégradation de la fertilité des sols, constatée par de nombreux rapports, et attribuée à la faiblesse des apports de fumure ainsi qu'à la disparition des jachères suite à la pression foncière.
- ✓ Il en résulte une tendance à la baisse des productions, forte sur l'arachide d'huilerie, le maïs, le manioc et le niébé, plus faible sur le mil/sorgho. Seuls l'arachide de bouche et le paddy ont une évolution positive sur la période.

2.31 En ce qui concerne les fruits et légumes, les données de production et de superficie (sources : Direction de l'Horticulture) indiquent pour la production maraîchère, une progression de

3,8% par an entre 1987/88 et 1997/98 (182 000 T), tandis que les superficies croîtraient de 3,1%. Essentiellement concentrée dans les Niayes au cours de la décennie précédente, la production a tendance à se diversifier géographiquement, les Niayes ne représentant actuellement plus que 63%, contre 22% sur le Fleuve et 15% dans les Régions de Thiès et Kaolack (notamment pour la production de pastèques, qui a connu un véritable boom). Les principales cultures sont, par ordre d'importance, l'oignon (69 000 T), la pastèque (29 000 T), les choux, les tomates et les pommes de terre.

2.32 En ce qui concerne la production fruitière, les données sont plus sujettes à caution, étant donnée la dispersion de la production. Celle-ci serait actuellement de l'ordre de 122 000 T (par ordre d'importance: mangues, agrumes, bananes et divers), avec une progression de l'ordre de 2 à 3% sur les dix dernières années. Ces chiffres ne reflètent toutefois pas encore les plantations importantes de vergers constatées au cours des dernières années.

Rentabilité des principales spéculations

Rentabilité financière pour le producteur et valeur ajoutée

2.33 La rentabilité financière pour le producteur des principales cultures a été calculée sur la base des rendements moyens constatés, des prix observés et d'une valorisation de la main d'œuvre variant, selon les régions, entre 750 et 1000 FCFA/jour.

2.34 Il apparaît que l'arachide restait de loin la culture la plus rémunératrice, notons cependant que pour la prochaine campagne 2001-2002, le prix au producteur est fixé à 120 F.CFA (alors qu'il était de 145 F pour les deux campagnes précédentes) et les prévisions de collecte sont fixées à 500 000 tonnes. Cette diminution du prix au producteur et l'avènement de la TVA risquent d'entamer sérieusement la rentabilité dans les zones à faible rendement.

2.35 Pour les cultures irriguées, les résultats financiers correspondent aux performances des grands aménagements (qui constituent l'essentiel des superficies actuellement cultivées), les coûts d'aménagement n'étant pas répercutés sur les producteurs. Il en résulte des niveaux de valorisation globalement supérieurs à ceux obtenus en culture pluviale (la culture la plus rentable étant celle de l'oignon avec une valeur ajoutée/hectare d'environ 780.000 FCFA).

Rentabilité économique et avantage comparatif

2.36 Les calculs économiques initiaux ont été effectués sur la base de coûts hors taxes et des prix de référence (pour le riz, le maïs, l'arachide, le coton et les haricots verts, qui font l'objet de cotations de prix internationales).

2.37 Mais depuis le 24 septembre 2001, le Sénégal applique un taux unique de TVA de 18 % en application de la directive 2/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998. Les céréales, arachides, manioc, légumes frais, viandes, poissons, œufs, pomme de terre, oignons et autres racines sont exonérés. Par contre, les intrants (semences, engrais, médicaments, etc.), le capital fixe (machines, outils, aménagements, animaux reproducteurs de race pure) sont maintenant concernés par cette TVA de 18 % et ces éléments sont presque entièrement importés. A l'intérieur de la zone UEMOA, le problème ne se pose pas trop mais pour ce qui concerne le marché mondial, la compétitivité des produits concernés est à reconsidérer. Un nouveau calcul des coûts en ressources intérieures (DRC) est en train d'être fait au niveau de la DAPS et le résultat sera pris en compte dans la version finale du document.

2.38 Avant l'avènement de la TVA sur les intrants et matériels agricoles, les résultats faisaient apparaître un léger avantage comparatif pour les produits vivriers traditionnels (mil,

sorgho, niébé, manioc, maïs pluvial), un avantage comparatif et une rentabilité économique plus importants pour l'arachide, un fort avantage comparatif pour les produits maraîchers. En ce qui concerne le riz, le résultat économique est positif pour le riz irrigué sur le Fleuve.

Rentabilité des activités de production animale

2.39 La rentabilité économique et financière des activités de production animale est calculée, à partir des données techniques du Rapport sur le sous-secteur élevage. Les distorsions dans le sous-secteur sont, comme pour le sous-secteur agricole, relativement faibles: on suppose les prix économiques de la viande identiques aux coûts financiers, les importations en provenance des pays de la sous-région étant, dans la pratique, non imposés.

2.40 Il ressort que tous les systèmes de production identifiés (à l'exception de l'élevage intensif de poulets de chair), sont économiquement rentables, avec des DRC inférieurs à l'unité. L'intensification des systèmes de production n'améliore, en revanche, pas la rentabilité économique (sauf dans le cas de l'élevage ovin traditionnel, sur lequel les possibilités d'amélioration sont particulièrement spectaculaires), mais permettent un accroissement de la production, limitée dans les systèmes traditionnels.

2.41 En termes financiers, la valeur ajoutée unitaire (par kg de viande produit, litre de lait ou œuf) est évidemment plus importante dans les systèmes traditionnels, peu consommateurs d'intrants, tandis que la valeur ajoutée par exploitation croît avec les actions d'intensification.

Rentabilité des activités de pêche continentale et aquaculture

2.42 L'analyse économique et financière des activités de pêche continentale et aquaculture est rendue malaisée par de sérieuses défaillances en matière de collecte de données statistiques. Le pari est de lever ce défi le plus rapidement possible

Comparaison des performances de compétitivité avec d'autres pays de la sous-région

2.43 La comparaison des performances économiques au Sénégal et dans d'autres pays comparables de la sous-région fait apparaître que :

- ✓ Les prix aux producteurs sont en général supérieurs au Sénégal ;
- ✓ Les rendements y sont en revanche plus faibles, à l'exception de l'arachide, qui possède clairement un avantage comparatif ;
- ✓ Les coûts de production y sont en général légèrement plus élevés (en particulier pour le coton, mais à l'exception de l'arachide), notamment en raison du coût supérieur de la main d'œuvre (50% plus chère) ;
- ✓ La valorisation de la main d'œuvre est nettement supérieure au Sénégal ;
- ✓ Les DRC sont en général à un niveau intermédiaire entre le Burkina et le Togo, encore que l'avantage comparatif de l'arachide au Sénégal soit confirmé.

Encadré n° 9 : Agroalimentaire et secteur privé

Les activités industrielles de transformation associées à la production alimentaire représentent 3 à 4% du PIB dans le secteur formel et 1 à 2% du PIB dans le secteur informel.

L'ensemble des activités de transformation procure de l'emploi à environ 70.000 personnes dont 25.000 sont employées par le secteur industriel moderne (ESAM, DPS).

Le sous-secteur agro-alimentaire représente environ 25% de la production du secteur secondaire. La production a augmenté de 1987 à 1994 et s'est contractée fortement en 1995-1996 immédiatement après la dévaluation. Le changement minimal dans l'utilisation des crédits dans ce secteur pendant la période 1995-1997 est cohérent avec cette évolution. La plus grande partie de cette contraction s'est produite dans le secteur formel, et particulièrement dans les industries produisant des produits de substitution non concurrentiels aux importations. Cette tendance devrait continuer en raison de l'adhésion à l'UEMOA car ces industries seront soumises à concurrence encore plus forte des produits importés. Au contraire, les entreprises agro-alimentaires ayant un avantage comparatif verront leur expansion facilitée par la combinaison de la libéralisation économique et l'accroissement des revenus des consommateurs. L'accroissement sensible de l'utilisation de crédits par le secteur secondaire en 1998 montre que ces entreprises commencent maintenant à investir car elles anticipent un accroissement de la demande. Comme l'ensemble du secteur secondaire, l'industrie agro-alimentaire devrait connaître une forte restructuration dans les 5 ans à venir.

Parmi les différentes composantes du sous-secteur agro-alimentaire, seule les entreprises de transformation artisanale ont augmenté constamment leur production pendant la période 1987-1996. Cependant les perspectives d'augmentation sont plus limitées pour ces entreprises à moyen terme, car leurs produits sont achetés essentiellement par des consommateurs à bas revenus ; si la croissance économique actuelle débouche sur un accroissement significatif des revenus des pauvres, la part relative de ces entreprises artisanales aura tendance à diminuer.

La plupart des activités du secteur privé sont rurales et informelles et elles emploient 90% de la population active. Le secteur privé moderne n'emploie que 2% de la population active. Les entreprises informelles jouent un rôle prédominant dans le primaire et le tertiaire, c'est-à-dire l'agriculture, le commerce et les transports. C'est ainsi que la plus grande partie du commerce de détail et une partie importante des importations de biens de consommation sont le fait d'entreprises informelles. Dans le secteur secondaire, celles-ci jouent un rôle prédominant dans divers domaines tels que la ferronnerie, l'ameublement, le textile et le travail du cuir.

3. INSTITUTIONS ET INVESTISSEMENTS

A. Contexte institutionnel

3.2 D'une façon générale, les institutions sénégalaises qui interviennent dans le monde rural sont de trois ordres : l'administration centrale et déconcentrée, les collectivités locales décentralisées et les organisations paysannes (OP). Elles sont susceptibles d'intervenir à des degrés divers et à des stades différents du processus dans la conception, la mise en oeuvre et le contrôle des actions relatives au développement rural. L'environnement institutionnel sénégalais est actuellement dans une phase charnière d'évolution et, jusqu'à une période récente, se caractérisait par une centralisation et une lourdeur excessives et une insuffisante transparence, avec l'existence d'une multitude d'intervenants souvent concurrentiels. La nouvelle conception du rôle de l'Etat conjuguée avec l'adoption des lois de 1996 sur la décentralisation et le dynamisme émergent des organisations paysannes devraient emporter une profonde mutation des institutions sénégalaises. Cette mutation doit être notamment accompagnée par la mise en oeuvre du PSAOP.

Administration centrale et déconcentrée

Depuis le changement institutionnel de mars 2000, les Ministères impliqués dans les actions de développement agricole ont été restructurés et sont désormais essentiellement les suivants :

- ✓ **Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAE)** : il regroupe maintenant les sous-secteurs de l'agriculture et de l'élevage auparavant séparés depuis 1998. Cette intégration inter-sectorielle des responsabilités rendra plus facile la cohérence des interventions et la concertation institutionnelle. L'Unité de Politique Agricole (UPA) de l'ancien Ministère de l'Agriculture a été supprimée et ses attributions sont désormais reprises par la Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques (DAPS) mise en place dans le cadre de la restructuration du Ministère dans le cadre du PSAOP. Le Directeur de la DAPS a été nommé en janvier 2001.
- ✓ **Ministère de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'Hygiène Publique (MJEHP)** : Outre les secteurs de la jeunesse (y compris le Service Civique National) et de l'hygiène publique, ce Ministère regroupe l'ensemble des activités liées à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles et en particulier celles relatives au sous-secteur des forêts et de l'agro-foresterie.
- ✓ **Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique** : ce Ministère est chargé notamment de la gestion des ressources en eau.
- ✓ **Ministère de la Pêche**: ce Ministère intègre désormais l'ensemble des activités concernant les pêches, y compris la pêche continentale qui relevait auparavant de la Direction des Eaux et Forêts du Ministère chargé de l'Environnement. Pour ce qui concerne la pêche maritime, un document de stratégie a été élaboré et finalisé en février 2001 par le Ministère avec l'appui de la FAO (dans le cadre du TCP/SEN/8925) et sur la base des Journées de concertation sectorielle organisées sous l'égide du Gouvernement en novembre 2000 à Dakar.
- ✓ **Ministère de l'Intérieur** : pour ce qui concerne la tutelle des collectivités locales.

Encadré n°10

Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAE)

Sa restructuration en cours, appuyée par le PSAOP, a été décidée dans le cadre: (i) des nouvelles orientations économiques définies par le PASA, la DPDA et la LPDA pour le secteur agricole; et (ii) de la politique générale de décentralisation. La restructuration vise à permettre au ministère d'apporter un appui plus efficace aux actions de développement. Désormais, le Ministère se concentrera sur sa mission de service public et ne prendra plus en charge les activités commerciales, industrielles de production et d'exécution des travaux. La fonction de conseil agricole qui comprend la vulgarisation et l'appui aux organisations paysannes sera assuré par une structure mixte, l'ANCAR, sur la base d'une collaboration entre l'Etat, les OPA et les opérateurs privés. Le Ministère aura ainsi une mission: (i) d'orientation, d'analyse et de prévision des activités des services agricoles de l'Etat, des productions et des filières végétales et de l'élevage; (ii) de suivi, coordination et évaluation des actions de développement agricole en prenant en compte les capacités du secteur non étatique; (iii) de réglementation ainsi que de contrôle de son application et de son respect en matière foncière, phytosanitaire, zoonosanitaire, institutionnelle, etc.

Pour mener à bien cette mission le MAE comprendra:

(i) **à l'échelon central**, six Directions (de l'analyse, de la prévision et des statistiques (DAPS); de l'agriculture; du génie rural; de la protection des végétaux; de l'horticulture; et de l'élevage). La Direction de l'élevage est composée de quatre bureaux rattachés au Directeur (ressources humaines et gestion, suivi-évaluation, information et documentation, secrétariat et courrier) et de quatre divisions techniques: productions animales; pastoralisme, hygiène publique vétérinaire, protection zoonosanitaire. Elle dispose en outre sur le terrain de dix inspections régionales (niveau région), trente secteurs (niveau département) et de techniciens et agents vulgarisateurs de base au niveau des communautés rurales. Sur le plan professionnel, l'ensemble des opérateurs exerçant des activités de production animale sont regroupés au niveau régional dans des "Maisons d'éleveurs" constituées à l'initiative de l'ancien Ministère de l'élevage. Suite aux élections législatives d'avril 2001, le nouveau gouvernement a annoncé la création d'une nouvelle direction au sein du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, la Direction des bassins de rétention et lacs artificiels. Un projet d'arrêté est en cours d'élaboration.

(ii) **à l'échelon régional**, la Direction régionale du développement rural (DRDR) qui regroupe sous l'autorité du Directeur régional, en vue de permettre une meilleure coordination des interventions, l'ensemble des services centraux du Ministère dans la région à l'exception de l'Inspection Régionale des Services Vétérinaires (IRSV). Elle sera autonome par rapport aux Directions centrales et sera directement rattachée au Cabinet du Ministre.

(iii) **à l'échelon départemental**, les services départementaux de l'agriculture et de l'élevage.

Dans ce contexte, le MAE fournira aux DRDR les orientations de politique agricole en termes d'objectifs, de priorités, de méthodologie et d'instructions techniques à faire appliquer dans les différents secteurs d'activités sur la base des informations, prévisions et propositions formulées au niveau régional. Notamment, les DRDR formuleront les besoins de la région en termes d'appui technique attendu du Ministère et proposeront les objectifs et programmes régionaux annuels et pluriannuels de développement ainsi que les moyens et mesures institutionnelles et réglementaires nécessaires à leur réalisation. Les services régionaux agiront comme conseillers des collectivités locales décentralisées pour qu'elles intègrent les dimensions de développement agricole dans leurs programmes de développement multisectoriel.

Dans le cadre de la restructuration en cours du MAE, la DAPS assurera un rôle de coordination à la fois au sein du Ministère et pour l'ensemble du PSAOP en particulier pour l'élaboration, la validation et la mise en oeuvre du plan d'actions du MAE et pour le suivi-évaluation. A cet effet, la modernisation des outils de gestion et de communication du Ministère (logiciel de gestion des ressources humaines; logiciel de gestion informatisée du patrimoine; stratégie de communication rurale) reste une priorité.

Recherche agricole et agroalimentaire

L'Institut sénégalais de recherche agronomique, **ISRA** (qui dépend du MAE) développe des activités de recherche en vue de mettre au point des technologies dans les domaines des productions végétales et animales, forestières et agroforestières, halieutiques.

L'Institut de technologie alimentaire, **ITA** (établissement public relevant du Ministère de l'artisanat et de l'industrie) possède une solide expérience en matière de transformation des produits locaux (céréales, fruits et légumes, poisson), de transfert de technologies et de formation des petits producteurs.

Ministère de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'Hygiène Publique (MJEHP)

Le secteur des forêts et de l'agroforesterie est placé depuis 1993 sous la tutelle du Ministère chargé de l'Environnement qui comprend, outre la Direction de la Jeunesse et des activités socio-éducatives et la Direction de l'hygiène publique, la DEFCCS (Direction des eaux et forêts, de la chasse et de la conservation des sols), la Direction de l'environnement et des Etablissements Classés et celle des parcs nationaux. La DEFCCS exerce les prérogatives de l'Etat dans les domaines de la foresterie, de la conservation des eaux et des sols, de la gestion de la faune. Le rôle des services forestiers réside dans la conservation du potentiel forestier et des équilibres écologiques et dans la satisfaction des besoins des populations en produits et services non ligneux.

Depuis plusieurs années, le Gouvernement a renforcé la coordination et de la gestion des ressources naturelles en instituant le Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'environnement (CONSERE), rattaché au Premier Ministre, mais dont le Secrétariat technique relève du MJEHP. Enfin, la création de la Cellule des énergies domestiques sous la double tutelle des Directions des forêts et de l'énergie doit permettre d'harmoniser la politique nationale dans le domaine de l'énergie et notamment de l'utilisation des ressources ligneuses.

Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique

Le Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique est en particulier chargé de la gestion des ressources en eau et collabore avec la SAED en matière de développement de l'irrigation. Il comprend des services rattachés et des Directions centrales dont la Direction de l'hydraulique et de l'assainissement (qui comporte une Division de l'hydraulique rurale) et la Direction de l'exploitation et de la maintenance. La Direction de l'hydraulique et de l'assainissement est chargée de la gestion des ressources en eaux et de l'hydraulique pastorale. La Direction de l'exploitation et de la maintenance a un rôle de promotion et d'appui, et elle est notamment chargée de l'entretien et du renouvellement des installations et équipements d'hydraulique et d'assainissement en milieu rural.

Compte tenu de l'accroissement de la complexité de la gestion de l'eau liée au développement rapide de l'urbanisation et à la concurrence qui existe entre les diverses utilisations de la ressource, le décret 98-557 du 25 juin 1998 a institué un Conseil supérieur de l'Eau. Présidé par le Premier Ministre, il réunit les Ministres concernés et des représentants des institutions décentralisées et des utilisateurs. Il décide des grandes options d'aménagement et de gestion des ressources en eau et joue également le rôle d'arbitre en cas de conflits.

Coordination institutionnelle

3.3 L'examen de la nature et de la hiérarchie des nombreuses institutions dans le secteur agricole révèle une dispersion des centres de conception et de décision pour un même secteur et les mêmes acteurs à la base. Une telle situation crée de sérieuses rigidités dans la mise en cohérence et l'opérationnalisation de la stratégie de développement agricole et le plan d'actions qui doit en découler.

3.4 L'architecture institutionnelle actuelle n'a pas été une rupture d'avec les orientations et dispositions passées. Une plus grande complexité est même observée. Agriculture, élevage, environnement, eaux et forêts, chasse et conservation des sols, hydraulique pastorale, formation agricole, composante agricole du développement social, pêche continentale et transformation des produits agricoles relèvent de plusieurs centres institutionnels dont la proximité n'est pas évidente. La mise en œuvre d'une stratégie de développement rural reste confrontée au morcellement des processus de prise de décision mais aussi à des optiques et priorités qui ne découlent pas nécessairement d'une même vision. Les articulations ne sont possibles qu'avec l'implication des niveaux supérieurs de l'organisation gouvernementale et de l'Etat.

3.5 Il est urgent qu'une réflexion objective et approfondie permette de mieux dégager les inconvénients des dangers de la situation actuelle et de retenir une structuration plus efficace de l'action gouvernementale dans le secteur agricole. Pour garantir la cohérence et la continuité de la stratégie de développement agricole et une synergie réelle entre ses composantes, il est indispensable de réduire les rigidités institutionnelles par un remembrement des niveaux d'intervention dans le secteur agricole.

3.6 Dans la cas de contraintes politiques rendant impossible ou non opportun un tel remembrement, une alternative optimale serait de mieux individualiser les principaux centres de conception et de décision en tenant compte des spécificités et particularités des sous-secteurs qui composent le secteur agricole et pour lesquels l'intersectorialité ne doit pas être forcée. Chaque sous-secteur mérite une attention pleine et soutenue à laquelle la situation actuelle est loin de contribuer. Le sous-secteur de l'élevage est particulièrement affecté par des choix divergents dans les différents arrangements institutionnels qui se succèdent au Sénégal depuis les dix dernières années.

Encadré n° 11 : Une illustration des contraintes institutionnelles

La réorganisation du MAE a permis la création des DRDR dont le rôle est central pour la stratégie de développement agricole et la mise en œuvre de son plan opérationnel. La logique aurait voulu que toutes les entités sectorielles du MAE se retrouvent dans les DRDR pour assurer cohérence, synergie et économies d'échelle. Cependant, l'élevage se retrouve artificiellement scindé entre productions animales d'un côté (DRDR) et santé animale (IRSV) d'un autre côté, d'où de sérieuses inefficacités, défauts de communication et sources de conflits ou de compétence, ou concurrence institutionnelle au détriment des éleveurs, des filières de produits animaux et de celles des intrants et matériels d'élevage. De nouvelles difficultés institutionnelles pourraient résulter du projet d'arrêté relatif à la création et organisation de la Direction des bassins de rétention et des lacs artificiels, actuellement en cours de discussion, et qui prévoit la création de Directions régionales des bassins de rétention.

Déconcentration et décentralisation

3.7 Le dispositif institutionnel déconcentré (DRDR et IRSV) et décentralisé (Région, Commune et Communauté rurale) qui se met progressivement en place semble globalement positif dans la mesure où il vise à assurer la coordination des interventions au niveau régional, à alléger les interventions publiques au profit du secteur privé, à favoriser le dynamisme paysan et à établir des procédures fondées sur les besoins exprimés par la base. L'administration territoriale a vu ses pouvoirs renforcés au détriment des départements centraux, consacrant ainsi, sinon une autonomie significative, du moins une plus large initiative des représentants de l'Etat à l'échelle de la Région. La réforme de 1996 constitue un apport substantiel à l'architecture administrative sénégalaise. Elle contribue à conforter l'équilibre des pouvoirs entre la puissance publique et les collectivités locales en dessinant une nouvelle frontière, pragmatique et réaliste, entre les actions qui relèvent des fonctions régaliennes de l'Etat et celles qui relèvent plus directement de la compétence des institutions locales gérées par des organes élus au suffrage universel. La réforme du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAE) doit remédier à la faiblesse des capacités d'intervention des services techniques, à la nécessité d'une plus grande déconcentration de ces services, à une répartition plus claire des compétences entre structures publiques intervenant en appui aux acteurs à la base (essentiellement CERP, ANCAR et Sociétés régionales de développement).

3.8 Le nouveau cadre législatif de 1996 prévoit 3 types de collectivités territoriales locales : la Région, la Commune et la Communauté Rurale qui sont dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et qui s'administrent librement par des Conseils élus. Neufs compétences ont été transférées : les domaines, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la santé, la jeunesse, les sports et les loisirs, la culture, la planification, l'aménagement du territoire, l'éducation, l'urbanisme et l'habitat. La loi prévoit également que les Régions constituent avec les Communautés rurales une Agence Régionale de Développement (ARD) qui aura pour mission de leur apporter un appui pour la réalisation de leur programme. Parallèlement à ce mouvement de décentralisation, l'Etat poursuit la déconcentration de ses services (par exemple avec les DRDR et les IRSV) en veillant à donner de plus en plus d'autonomie aux structures de terrain.

3.9 La Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) d'octobre 1999 donne les axes de la stratégie retenus et le cadre de concertation et de pilotage du processus de décentralisation. Comme cela est précisé dans la LPDRD, le processus s'inscrit dans le long terme et de nombreuses questions sont encore à résoudre notamment en ce qui concerne les montants et les modalités d'utilisation des fonds décentralisés ainsi que les capacités techniques des structures locales à assurer leur rôle. C'est la raison pour laquelle, la LPDRD a privilégié une approche expérimentale sur 4 ans pour suivre, évaluer et harmoniser les différentes expériences.

3.10 En matière de décentralisation, la plupart des ressources des communautés rurales prévues par les textes (fourrières, contraventions dans le terroir de la Communauté Rurale, exploitation des carrières) et qui devraient leur permettre de jouer leur mandat, restent largement théoriques. Cette incohérence a été partiellement prise en compte par la législation nouvelle et l'on ne peut qu'approuver l'affirmation du principe selon lequel "tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence"⁵. Dans la pratique, le niveau des subventions accordées par l'Etat aux communautés locales est très en deçà des besoins réels.

3.11 Enfin, si les textes qui régissent le nouvel édifice institutionnel vont dans le sens d'une amélioration de la coordination des activités relatives au développement économique et social, l'articulation des compétences entre les différentes collectivités locales susceptibles d'intervenir en fonction de l'intérêt régional ou local des actions à conduire d'une part, et les collectivités locales et l'Etat d'autre part, risque de se révéler complexe en pratique, du fait de l'absence de clarté dans la définition des compétences des différentes institutions. Le Gouvernement a mis en place plusieurs groupes de travail en vue de poursuivre la réflexion et faire des propositions en la matière.

⁵ Loi 96-06 art.5.

3.12 La réforme annoncée par le Chef de l'Etat, vise la suppression des 10 régions et leur remplacement par 32 provinces. Si elle se confirme, cette réforme remettra en cause la restructuration actuelle du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, et plus particulièrement la déconcentration des services prévues dans le cadre du PSAOP (création de 10 DRDR).

Encadré n° 12 : ANCAR

L'Agence Nationale pour le conseil agricole et rural (ANCAR) dont la création a été décidée dans le cadre du programme de réorganisation des services agricoles (PSAOP, Programme de services agricoles et d'appui aux organisations de producteurs) a pour mandat de mettre en place un réseau national d'appui-conseil qui prendra en compte l'ensemble des besoins d'appui des producteurs et des ruraux et qui impliquera les bénéficiaires dans le processus d'élaboration, de mise en oeuvre et d'évaluation du conseil.

Le statut de l'ANCAR est celui de société anonyme à participation publique majoritaire (51% du capital), les autres actionnaires étant les organisations paysannes, les collectivités locales et les entreprises privées du secteur agricole. Ce statut reflète la volonté de l'Etat d'associer les organisations de producteurs dans la prise de décisions, la gestion et le financement de l'agence. Il est envisagé que la participation de l'Etat devienne minoritaire dans les trois prochaines années.

La phase de mise en place institutionnelle s'étendra sur la période 2001-2003, avec notamment : (i) le recrutement et la mise en place du personnel sur le terrain (un personnel technique de 700 personnes doit être recruté en trois ans pour un budget de fonctionnement de 3,5 milliards de FCFA par an en rythme de croisière); (ii) le démarrage du plan de formation; et (iii) le diagnostic de la situation des 10 régions en matière de présence et d'activités de conseil des autres intervenants et des besoins prioritaires de conseil.

L'organigramme de l'ANCAR est ainsi constitué :

- une direction générale "légère" (basée à Dakar);
- dix directions régionales disposant d'une large autonomie, et constituées chacune d'un directeur régional, de trois assistants régionaux (recherche-développement; formation; conseil agricole et rural) et de techniciens spécialisés (68 pour tout le pays);
- un chef d'équipe, au niveau de chaque arrondissement;
- un à trois conseillers agricoles, au niveau de chaque communauté rurale.

Le financement pérenne de l'ANCAR constitue une des conditionnalités du programme et la réflexion sur cette question doit être relancée avec la participation de tous les acteurs (MEF (Ministère de l'Economie, des Finances); MAE; CNCR;...).

Durant la 1ère phase de 3 ans, l'ANCAR reste un outil de l'Etat qui conformément à l'accord de crédit doit mettre à sa disposition les moyens qui en permettent le bon fonctionnement. Il est prévu que le PSAOP (cofinancement Banque mondiale/FIDA) finance une partie des coûts de fonctionnement de l'ANCAR et les investissements en ressources humaines (formation), ainsi que les infrastructures physiques, notamment la réhabilitation des bâtiments, l'équipement informatique et les véhicules. Des financements complémentaires seront nécessaires pour assurer le déploiement de l'ANCAR sur l'ensemble du territoire. Dans un premier temps, les zones à haut potentiel de production seront prioritaires pour la mise en oeuvre du système ANCAR.

Instances de consultation, de coordination, d'appui et de suivi

3.13 La législation nouvelle prévoit une large consultation des collectivités locales concernées dans les procédures de prise de décision sur des thèmes les plus divers; il est créé en outre un Comité économique et social auprès de chaque Conseil régional, composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région, d'élus locaux ainsi que de personnalités reconnues pour leur compétence et désignées par le Président de la République. Ce comité est obligatoirement consulté pour donner son avis sur les budgets annuels, le plan de développement régional et les plans d'aménagement régional, ainsi que sur leur déroulement annuel et sur les propositions d'ententes inter-régionales.

3.14 Les tâches de coordination des actions de développement reviennent essentiellement à la région. En outre, la Loi 96-06 fixe un certain nombre de cadres destinés à faciliter la coopération entre les différentes collectivités locales, entre les collectivités locales et l'Etat et entre les collectivités locales et les collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement. Enfin, la coordination entre l'action des services régionaux et celle des services de l'Etat dans la région est assurée par le représentant de l'Etat en rapport avec le Président du conseil régional.

3.15 Afin de remplir leur mission, les collectivités locales bénéficient des compétences des services déconcentrés de l'Etat sur la base de conventions. Par ailleurs, la Loi 96-06 instaure deux structures d'appui spécifiques: (i) la Commission nationale d'assistance aux centres d'expansion rurale qui a vocation à être

consultée sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et des programmes de développement à la base avec l'appui des commissions régionales d'assistance aux centres d'expansion rurale; et (ii) l'Agence régionale de développement (ARD) constituée en commun avec les communes et les communautés rurales, et conçue comme une cellule technique composée de l'ensemble des compétences techniques transférées à la région. Elle a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement et de coordonner les différentes actions des services techniques.

3.16 Deux organes de suivi ont été institués afin d'assurer un pilotage efficace de la réforme: (i) le Conseil national de développement, présidé par le Chef de l'Etat et comprenant des représentants de l'Etat, des élus des régions, des communes et des communautés rurales, établit annuellement un état de la coopération décentralisée et formule toutes propositions utiles; et (ii) le Comité interministériel de l'administration territoriale est consulté chaque année sur la conduite de la politique de déconcentration de l'Etat.

Structuration et perspectives d'évolution du monde rural

3.17 Le monde rural sénégalais est fortement structuré avec un réseau d'organisations locales (groupements villageois, associations villageoises, GIE) très dense et des fédérations régionales et nationales puissantes, montrant ainsi une volonté nette de prise en charge du développement par les acteurs à la base. En outre, ces organisations font l'objet dans de nombreux cas d'une formalisation juridique qui leur donne la personnalité morale et leur permet ainsi de constituer des interlocuteurs à part entière. Ces structures paysannes peuvent servir de socle aux actions destinées à assurer la professionnalisation de l'agriculture mais elles présentent encore des insuffisances.

3.18 Dans la logique de cette démarche et confrontés à la complexité des institutions administratives, les organisations paysannes se sont regroupées en 1993 au sein du Conseil national de concertation et coordination des ruraux (CNCR) pour défendre leurs intérêts et s'engager dans un partenariat avec l'Etat et les autres acteurs économiques. Le CNCR a été constitué sous forme d'une association à but non lucratif qui a vocation à être "une plate-forme de concertation et de coopération aux services des organisations des producteurs ruraux". Le Gouvernement a exprimé le souhait que le CNCR soit plus fortement impliqué dans la programmation et le suivi des divers projets au niveau régional (par exemple : PSAOP; PSSA;...) et un Forum national doit être prochainement organisé à cet effet. Le CNCR et l'Association des Présidents des conseils ruraux (APCR) ont par ailleurs pris l'initiative de mettre en place un cadre de concertation. D'ores et déjà, ces deux institutions appartiennent à l'Association sénégalaise de promotion de projets de développement à la base (ASPRODEB).

3.19 Il convient cependant de noter que les organisations paysannes ne sont pas toujours le reflet d'une solidarité préexistante entre les membres. Elles sont souvent constituées pour répondre à des pressions externes diverses (exigence d'un projet, invite d'une ONG ou d'un bailleur de fonds). De ce fait, on constate assez fréquemment un décalage entre solidarité sociale et solidarité juridique qui ruine partiellement les effets de la seconde et par voie de conséquence l'efficacité des organisations paysannes.

3.20 La réorganisation institutionnelle engagée doit accompagner le renforcement des organisations paysannes afin qu'elles assument les missions transférées par l'Etat et qu'elles deviennent le centre de relance des productions du secteur de l'agriculture et de l'élevage. Pour ce faire, le processus doit partir de l'expression des besoins par la base. A cet effet, un cadre d'expression est constitué au sein de chaque communauté rurale : le Comité local de concertation des OP (CLCOP).

B. Investissements et programmation du secteur rural

Les ressources financières publiques allouées au secteur

3.21 L'analyse des différents PTIP de 1994 à 2001 montre que le secteur primaire absorbe en moyenne un peu moins de 30 % des investissements publics. A noter que le taux d'absorption des crédits alloués était de 72 % en 1999.

La structure du budget d'investissements publics 2001

3.22 Le budget consolidé d'investissement pour l'année 2001 s'élève à 357 milliards dont 81 milliards sont alloués au secteur primaire dans lequel le sous-secteur de l'agriculture reçoit près de 30 % de la dotation. Cet effort considérable du Gouvernement est justifié plus par l'importance de la population active concernée (plus de 60%) que par la contribution au PIB (moins de 20%). Les investissements dans le sous-secteur agricole sont financés essentiellement (49%) par des financements extérieurs sur emprunts.

Tableau n°1 : Structure du budget d'investissements publics 2001 (millions FCFA)

	Total	% Primaire	Sources de financement		
			% Ress. Internes	% Ressources Emprunts	% Externes Subventions
Agriculture	28.68	35	1.85	86.72	9.42
Elevage	5.86	7	13.20	64.06	22.74
Eaux et forêts ⁶	7.44	9	5.17	10.75	84.07
Pêche maritime	9.79	12	40.85	30.64	28.52
Hydraulique rurale et agricole	11.17	14	12.88	58.11	29.05
Etude, recherche et Appui instit.	18.32	23	67.46	3.62	28.92
Total	81.261	1.00	23.98	49.41	26.52

Sources : Minsitère de l'Economie et des Finances.

Les tendances récentes

3.23 Les efforts d'ajustements de l'économie menés depuis plusieurs années par le Sénégal se sont traduits, surtout depuis la dévaluation de 1994, par une amélioration du cadre macro-économique. Le taux de croissance a dépassé significativement la croissance démographique (5% entre 1995 et 1998), l'inflation a été maîtrisée et maintenue à moins de 3%, le déficit de la balance des paiements été réduit significativement (8% en 1997) et les finances publiques ont été assainies. L'accroissement des recettes (notamment les recettes provenant des privatisations) et la maîtrise des dépenses ont permis de dégager des marges tout en gardant un déficit budgétaire global à un niveau raisonnable.

3.24 Les marges budgétaires ont été allouées principalement au financement du programme d'investissement sur ressources internes afin de maintenir un taux d'investissement compatible avec les objectifs de croissance poursuivis.

3.25 Le secteur primaire a profité de ces marges : le BCI-Etat a été multiplié par 4,5 en FCFA courant entre 1995 et 1998 alors que durant la même période les ressources externes consacrées au secteur sont restées pratiquement les mêmes. Cette stagnation au niveau des ressources externes alors que les besoins du secteur restent très importants témoigne sans doute, d'une part de la difficulté de traduire les réflexions stratégiques dans un schéma opérationnel cohérent et d'autre part, le besoin de renforcer la concertation de tous les partenaires sur les grandes options de développement.

⁶ Dont pêche continentale et pisciculture.

3.26 Cette évolution a augmenté considérablement la part relative des ressources internes dans le budget d'investissement. Cela s'est traduit par l'introduction de nouveaux programmes totalement financés par l'Etat : le programme agricole avec ses différents volets (phosphatage, crédits, élevage, phytosanitaire), le financement des lettres de mission de la SAED, le programme de développement de la pêche.

Le budget de fonctionnement

3.27 L'évolution des budgets de fonctionnement des Ministères de l'Agriculture et de l'Elevage (MAE) et du Ministère de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'Hygiène public (MJEHP) comprennent 3 grandes rubriques : les frais de personnel, les frais de fonctionnement et les transferts à des structures dépendantes.

3.28 La mise en place du PSAOP au niveau du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage. a entraîné les modifications suivantes dans la structure du budget :

- ✓ augmentation des frais de fonctionnement hors salaires ;
- ✓ augmentation du budget de l'ISRA ;
- ✓ inscription du budget de l'ANCAR ;
- ✓ suppression des budgets de la SODEVA et de la SODESP.

Synthèse des ressources publiques allouées au secteur et perspectives

3.29 Les budgets de fonctionnement et le budget consolidé d'investissement ne constituent pas la totalité des ressources publiques allouées au secteur. En effet certaines interventions sont réalisées en dehors de ces budgets. C'est le cas par exemple des fonds STABEX de l'Union Européenne. Les fonds mis à la disposition du Sénégal au titre des exercices 1992 à 1996 représentent 28 094 millions FCFA dont la plus grande partie a été allouée à l'assainissement des arriérés dans le secteur arachide et au programme de relance.

3.30 Les ressources internes allouées au secteur primaire dans le budget de 1999 dépassaient 26 milliards FCFA (8 milliards FCFA en fonctionnement et 18 milliards FCFA en investissement). Entre 1996 et 1999, les ressources internes allouées au secteur ont ainsi augmenté de plus de 80 %. Une analyse de l'évolution des ressources publiques allouées au secteur dans la Loi de Finances 2001 et des nouveaux programmes inscrits au PTIP devra être menée afin d'examiner dans quelle mesure les tendances identifiées en 1999 sont confirmées ou corrigées.

3.31 Pour les prochaines années, étant donné (i) les perspectives de révision à la baisse des objectifs de croissance, (ii) les engagements du Gouvernement dans la réduction des dépenses publiques par rapport au PIB, (iii) les incertitudes de l'impact sur les finances publiques des réformes liées à l'UEMOA, et (iv) la réduction des ressources en provenance des privatisations, la marge de manœuvre budgétaire est susceptible de se réduire. Dans ce contexte, le maintien de l'effort actuel de l'Etat dans le secteur primaire ne peut se justifier que dans la mesure où celui-ci a un impact réel sur la croissance et la lutte contre la pauvreté.

L'investissement privé

3.32 Ces dernières années, la croissance de l'investissement privé dans l'économie a été effective dans l'ensemble de l'économie. L'investissement intérieur brut du secteur privé a augmenté de 36,4 % en termes réels entre 1995 et 1998, soit pratiquement au même rythme que l'investissement public.

3.33 Cependant, le secteur primaire n'a pas connu la même évolution. Différents éléments indiquent que le niveau d'investissement dans le secteur y est resté faible, avec notamment :

- ✓ pas d'investissements directs étrangers ;

- ✓ pas d'augmentation significative des crédits à moyen terme. Le volume des crédits à moyen terme des banques commerciales⁷ au secteur agricole ne représente pas plus de 1,6% du total. Il est resté pratiquement au même niveau entre 1994 et 1998 soit 2,3 milliards, alors que, pendant la même période, le volume global a augmenté de 41,4%. Au niveau plus spécifique de la CNCAS, malgré les mesures d'assouplissement (taux réduit, fonds de garantie, réduction de l'apport personnel), le volume des investissements accordés est resté modeste par rapport aux objectifs du programme agricole en matière d'acquisition de matériel: 379 millions FCFA en 1998/1999 de crédits à moyen terme par rapport à un objectif d'acquisition de matériel évalué à 5,6 milliards FCFA dans le programme. Ces crédits représentent moins de 5 % du portefeuille de la CNCAS.
- ✓ pas de marge d'autofinancement dans des spéculations dont la rentabilité est généralement faible. Le faible niveau de l'investissement privé dans le secteur est particulièrement préoccupant pour l'avenir. En effet, sans investissement privé, il ne peut y avoir d'augmentation durable des capacités de production et d'amélioration de la productivité qui constituent les bases de la croissance.

3.34 Les principales contraintes restant à lever en matière d'investissement privé semblent être dues essentiellement à : (i) l'insécurité foncière ; (ii) l'indisponibilité de crédits à moyen et long terme ; (iii) le faible niveau de rentabilité des spéculations lié entre autres, à une baisse de fertilité des sols ; et (iv) au poids de l'intervention de l'Etat au niveau des décisions de gestion dans les structures de production et de crédit : SONACOS, SODEFITEX, CNCAS, SAED.

Le Programme agricole de relance

3.35 A partir de 1997, étant donné d'une part les marges budgétaires disponibles et les difficultés rencontrées par le secteur agricole, le Gouvernement a initié un « Programme agricole de relance ». Ce Programme de plus de 5 milliards FCFA par an est supporté uniquement par des ressources internes. Sur un BCI – Etat de 18 milliards FCFA, le Programme agricole consomme plus de 27 % des ressources, ce qui témoigne bien de la priorité donnée au secteur.

3.36 Les trois principales composantes du Programme agricole du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage financées directement par le BCI sont les suivantes: phosphatage de fonds (2,5 milliards FCFA en 1998/99), l'accès au crédit (1,2 milliard de FCFA en 1998/99) et la protection des végétaux (0,5 milliards FCFA en 1998/1999).

3.37 Depuis la création du Ministère de l'Elevage, le Programme agricole compte également un volet élevage autonome. Le programme 1999/2002 (4,4 milliards FCFA) présente 5 composantes: sécurité alimentaire de l'élevage extensif développement des espèces à cycle court, amélioration de la situation zoo- sanitaire du cheptel, développement de la production laitière, contrôle et suivi des mouvements du bétail de commerce.

3.38 Pour les deux programmes, les objectifs définis s'ils sont compatibles avec les priorités sectorielles sont peu réalistes et la préparation et l'évaluation des actions n'a pas été suffisante. Une évaluation des interventions reste à faire mais dès à présent, il apparaît que les résultats obtenus sont très décevants par rapport aux moyens mis en œuvre.

⁷ Source BCEAO, selon l'utilisation des crédits déclarés à la Centrale des Risques.

La programmation des investissements

La programmation des investissements publics

3.39 Sur le plan institutionnel, le PTIP fait intervenir les Ministères techniques qui identifient et préparent les projets et les services du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) qui évaluent, sélectionnent les projets, suivent leur réalisation et assurent l'exécution des dépenses et le suivi financier. La qualité du dialogue et des échanges d'informations entre les Ministères techniques et le MEF sont essentiels pour améliorer l'efficacité du programme d'investissement. C'est la raison pour laquelle, le Gouvernement a décidé en 1998 de créer des cellules de planification dans les Ministères qui n'en disposent pas. L'objectif à travers ces cellules est d'améliorer la traduction opérationnelle des stratégies, d'augmenter la capacité d'absorption et d'améliorer la qualité des investissements.

3.40 Au niveau du MAE, cette cellule (l' UPA) qui existait depuis 1985 a été supprimée suite au changement institutionnel intervenu depuis mars 2000. Dans le cadre de la réorganisation du Ministère, ses attributions en matière de programmation sont désormais confiées à la Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques (DAPS) qui comprend 3 Divisions : (i) la Division de l'analyse et de la prévision ; (ii) la Division des statistiques, de la documentation et de l'information agricole ; et (iii) la Division des programmes et des projets.

3.41 L'intégration de ces fonctions dans les structures du Ministère est justifiée par la nécessité de les pérenniser même en l'absence de financement extérieur ultérieur. Le démarrage de la DAPS pourra partiellement profiter de l'expérience, du personnel et des informations accumulés au sein de l'UPA. Le succès de la mise en œuvre et de la coordination du programme d'investissement dépendra de la capacité de la DAPS à jouer son rôle de coordination vis-à-vis : des autres Directions du MAE, du MEF, des entités décentralisées, des partenaires au développement et des projets de terrain.

3.42 Son travail et sa crédibilité devront s'appuyer sur un système et des outils d'information performants tant au niveau des statistiques agricoles qu'au niveau du suivi de l'exécution des projets et sur des moyens d'actions lui permettant de réaliser les études et les analyses nécessaires.. La tâche de la DAPS s'annonce difficile, mais même s'il est nécessaire de disposer de capacités techniques internes, une part importante des interventions pourra être réalisée par le recours à des experts externes pour des interventions ponctuelles.

La programmation et la décentralisation

3.43 Plusieurs partenaires au développement se sont engagés à soutenir le processus de décentralisation et souhaitent soutenir les programmes d'investissements au niveau local : (i) le Programme de soutien aux initiatives de développement local (PSIDEL) financé par l'Union Européenne ; (ii) le Programme national d'infrastructures rurales (PNIR) financé par la Banque mondiale ; (iii) le Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR) financé par le PNUD et le FENU ; (iv) le projet GTZ/KFW « appui à la décentralisation » ; (v) l'étude financée par la Coopération canadienne sur la fiscalité locale ; (v) le Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDEL) financé par la Coopération Française ; (vi) le Programme d'appui aux communes (PAC) financé par la Banque mondiale et l'AFD ; (vii) le Projet « Fonds de développement local de Kédougou » co-financé par le FENU et le PNUD ; (viii) le Programme élargi de lutte contre la pauvreté (PELCP) et le programme de lutte contre la pauvreté. De plus, plusieurs autres projets ont privilégié une approche décentralisée pour leur mise en œuvre (ex.: PSAOP, PSSA).

3.44 Progressivement les structures se mettent en place et commencent à travailler. Au niveau des régions, des PRDI où des plans d'actions ont été préparés soit avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat (Saint-Louis) soit avec le recours à des consultants extérieurs (Louga), soit avec l'appui d'un partenaire au développement (Kaolack). Les plans d'actions élaborés font généralement une bonne analyse des contraintes et potentialités régionales ainsi que des priorités. Par contre, le programme est le plus souvent présenté sous forme de liste d'actions dont on perçoit mal la cohérence, les modalités de mise en œuvre et les liens avec les objectifs.

D'un autre côté, l'ensemble du programme d'actions ne tient pas compte des programmes nationaux en cours ce qui présente un double inconvénient. D'une part, il sera difficile de trouver des financements pour des actions déjà prévues par ailleurs, d'autre part, il y a un risque de définir des actions qui sont en contradiction avec les politiques sectorielles.

3.45 La dynamique en cours doit être prise en compte par le MAE et les autres Ministères techniques. Au niveau de la programmation et des stratégies sectorielles il s'agira en priorité de veiller à harmoniser les approches sectorielles pour qu'elles s'inscrivent dans le cadre des stratégies nationales et intègrent les programmes en cours. Cela impliquera pour les Ministères techniques de clarifier leur stratégie et d'organiser avec les communautés décentralisées des concertations pour discuter les PRDI et les PLD pour les mettre en cohérence avec les orientations sectorielles. Cette mise en cohérence permettra également de préparer progressivement l'exécution à un niveau régional de programmes nationaux (PSAOP, PNIR, PSSA...). Du point de vue des structures décentralisées, cela permettra d'accéder à des ressources et à des moyens techniques pour l'exécution de leur programme. La mise en cohérence des PRDI doit constituer avec le programme de « remise à niveau » évoqué plus haut la base des actions prioritaires de la DASP pour les prochains mois.

Les investissements par zone agro-écogéographique

3.46 Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la répartition du programme d'investissements publics depuis le début de la décennie jusqu'à l'avant dernier (1999-2001) par grandes zones agro-écologiques ainsi que la répartition de la population.

Tableau n°2 : Répartition des investissements publics par zone écogéographique

	1990-1992 Réalisation	1993-1995 Réalisation	1999-2001 PTIP	% population
<i>Niveau national</i>	14%	21%	22%	—
Vallée	40%	41%	61%	9%
Casamance	31%	29%	2%	11%
Bassin arachidier	6%	3%	10%	47%
Sénégal oriental	5%	3%	3%	4%
Sylvo-pastoral	3%	2%	0%	4%
Niayes et Cap-Vert	2%	2%	1%	25%
	100%	100%	100%	100%

Source : Rapport UPA / Garry Christensen et estimation de la mission à partir du PTIP 1999-2001

- 3.47 Cette répartition des investissements publics conduit à faire les principales remarques suivantes :
- ✓ La part des programmes d'investissement qui couvrent le territoire national est restée à son niveau de 1995 ;
 - ✓ On note une augmentation des investissements vers la Vallée dans le PTIP 1999-2001. Plus de 60% des investissements du PTIP restent dirigés dans cette zone qui compte moins de 10 % de la population ;
 - ✓ La réduction des investissements en Casamance avec la fin de la deuxième phase d'Anambé et un contexte socio-politique peu favorable aux investissements ;
 - ✓ Une augmentation de la part relative des interventions publiques dans le bassin arachidier qui est due principalement à l'ajout au PTIP de l'intervention des fonds STABEX dans le programme arachide ;
 - ✓ Le niveau d'investissement public dans les Niayes reste relativement faible. L'essentiel du dynamisme économique de cette zone est davantage lié à des investissements privés.

Encadré n°13 : Programme de la SAED

L'objectif du programme de la SAED a été d'augmenter de 27 % le domaine exploitable pour le faire passer de 32 700 Ha en 1998 à 45 000 en 2001. A noter que le programme d'investissements dans le PTIP ne reprend que les investissements publics pour les Grands périmètres privés et les Périmètres villageois. La 6^{ème} Lettre de Mission arrive à son terme en décembre 2001, la 7^{ème} Lettre de Mission, qui devait prendre la suite en janvier 2002, est actuellement en cours d'élaboration. Un programme intérimaire pour l'année 2002 a été élaboré et tient compte de la mise en exécution des recommandations et propositions issues d'études et d'opérations fondamentales que sont :

- L'étude sur la maintenance des infrastructures hydro-agricoles ;
- L'étude sur le financement de l'agriculture irriguée ;
- La mise du Projet de Centres de Prestation d'appui à la gestion des OP (financé par l'AFD) ;
- La Charte du Domaine Irrigué ;
- L'élaboration et la mise en œuvre des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) dans 21 Communautés Rurales de la Vallée ;
- La couverture intégrale par le Système d'Information Géographique (SIG) de la SAED des 4 départements administratifs qui constituent sa zone d'intervention.

Les objectifs de croissance fixés pour le développement des périmètres privés sont en accord avec la stratégie du Gouvernement. Mais ces objectifs sont-ils réalistes étant donné les contraintes qui freinent l'investissement privé dans la Vallée (rentabilité potentielle des spéculations, infrastructures, problèmes de financement à long terme, problème foncier) ? Sans lever ces contraintes au moins partiellement, il est probable que l'objectif ne sera pas atteint.

Une complémentarité des investissements publics/privés présenterait les avantages suivants :

- Une augmentation du volume global d'investissement en mobilisant plus de ressources privées ;
- Une augmentation de la qualité des investissements privés qui seraient réalisés ;
- Une réduction des coûts d'aménagements ;
- Une meilleure garantie de mise en valeur.

4. ENJEUX DU DEVELOPPEMENT RURAL

A. Agriculture sénégalaise et environnement international

4.1 Le Sénégal est membre de l'OMC et à ce titre, doit respecter les dispositions de l'accord agricole, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Cet accord poursuit 3 objectifs principaux : faciliter l'accès au marché, réduire les soutiens internes, améliorer la concurrence à l'exportation. Les pays signataires ont convenus que la libéralisation de l'agriculture devait se poursuivre après cet accord et des négociations se déroulent actuellement au sein de l'OMC à Genève. Pour les pays de l'UEMOA, dont le Sénégal, les enjeux de cette renégociation de l'accord agricole sont notamment :

- ✓ une amélioration de l'accès aux marchés des pays développés ;
- ✓ une amélioration de l'accès aux quotas tarifaires, qui relèvent de négociations bilatérales où les pouvoirs de négociation sont inégaux ;
- ✓ un accès à la clause de sauvegarde spéciale ;
- ✓ une réduction significative des subventions et autres soutiens plus ou moins déguisés à l'exportation ;
- ✓ la possibilité de subventionner certaines exportations de produits agricoles afin d'accroître leur compétitivité ;
- ✓ la mise en place d'une " boîte développement ", regroupant toutes les exemptions prévues par le traitement spécial et différencié, et permettant d'engager des mesures de soutien interne à des fins de développement agricole et de sécurité alimentaire.

Afin de mieux défendre ces propositions, l'UEMOA a adopté une directive relative aux positions communes des Etats membres pour les négociations commerciales multilatérales de l'OMC sur l'agriculture (directive 01/2001/CM/UEMOA).

4.2 L'ensemble des huit Etats membres de l'UEMOA forment depuis le 1^{er} janvier 2000 une **Union Douanière**, avec un Tarif Extérieur Commun (TEC) et une politique commerciale commune avec les pays tiers. Cette importante étape du processus d'intégration au sein de l'UEMOA s'est traduite par :

- ✓ Un **désarmement tarifaire interne intégral** pour les produits du cru et de l'artisanat traditionnel originaires, ainsi que pour les produits industriels originaires agréés ;
- ✓ La **mise en œuvre du TEC**, composé, d'une part, d'une Nomenclature Tarifaire et Statistiques comprenant 4 catégories de produits avec des taux de droit de douane différents (0% pour les produits sociaux essentiels, 5% pour les produits de première nécessité, 10% pour les intrants et produits intermédiaires et 20% pour les produits de consommation finale) et, d'autre part, d'un tableau des droits et taxes, qui, outre les droits de douanes précédemment cités, comprend le Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS, fixé à 0,5%), la Redevance Statistique (RS, fixée à 1%), et le cas échéant, une Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) et une Taxe Dégressive de Protection (TDP) ;
- ✓ La **mise en place d'un dispositif complémentaire de taxation** à l'appui du TEC, composé de la Taxe Dégressive de Protection (TDP), de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) et, au titre des mesures spécifiques de protection, de la Valeur de Référence. Ces trois mesures constituent des mécanismes communautaires de taxation d'application nationale et sont applicables uniquement à des produits importés des pays tiers. La **Taxe Dégressive de Protection (TDP)** vise à compenser, d'une manière dégressive et temporaire, la baisse de protection tarifaire des entreprises communautaires liée à la mise en place du TEC. Les taux actuels, 5% pour les activités nécessitant une protection complémentaire faible et 10% pour les activités nécessitant une protection plus forte, passeront respectivement à 2,5% et 5% en 2002, puis la TDP sera supprimée au 1^{er} janvier 2003. La **Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI)** est un mécanisme destiné à amortir les effets des variations

des prix internationaux sur la production communautaire et à contrecarrer les pratiques déloyales. Elle concerne les produits de l'agriculture, de l'agro-industrie, de l'élevage. Le taux de la TCI est fixé à 10%. La **Valeur de Référence** est un système de détermination de la valeur en douane, qui a pour objectif de lutter contre les fraudes en matière d'évaluation et la concurrence déloyale.

4.3 Si l'ouverture du marché régional est considérée comme positive, la plupart des opérateurs du secteur agricole jugent le niveau actuel du TEC insuffisant pour protéger les filières agricoles communautaires face aux importations, et doutent de l'efficacité des mécanismes de protection complémentaires. En effet, la catégorisation du TEC favorise en général le consommateur final, en ne mettant que des droits de douanes modestes (10 à 20%) sur la plupart des biens de consommation finaux, alors que le Sénégal peut appliquer jusqu'à 180% de droit de douane sur les importations agricoles (taux consolidé à l'OMC). Le TEC constitue à cet égard un important désarmement tarifaire. De plus, le mécanisme de la TCI s'apparente à la Clause Spéciale de Sauvegarde, prévue dans l'Accord Agricole de l'OMC, mais réservée uniquement aux pays ayant appliqué la « tarification » (transformation des barrières non tarifaires en droit de douane). Or, les pays de l'UEMOA ont consolidé leurs droits de douane à un taux libre, dit « taux plafond », et ne peuvent donc pas avoir recours à ce type de protection. Actuellement, l'UEMOA n'est donc pas sûre de pouvoir mettre en place la TCI, car elle n'est pas conforme aux engagements de ses membres à l'OMC. Enfin, il faudra examiner la conformité du système des valeurs de référence proposé par l'UEMOA avec un autre accord de l'OMC, l'accord sur l'évaluation en douane, qui est entré en vigueur au Sénégal en 2001. **L'intégration régionale doit permettre d'atteindre la souveraineté alimentaire définie à l'échelle sous-régionale.** Il convient donc d'entreprendre **une étude d'évaluation de l'impact du TEC et de ses mécanismes complémentaires (TCI, TDP, etc.) sur la compétitivité des filières agricoles**⁸, en vue d'une protection adéquate contre les importations (souvent subventionnées) du marché mondial et d'un développement durable de l'agriculture au sein de l'UEMOA.

4.4 L'objectif d'harmonisation des politiques fiscales est fixé par le Traité de l'UEMOA, au regard duquel l'harmonisation des politiques fiscales permet de réaliser la convergence des mécanismes de taxation et l'égalité de traitement des opérateurs économiques au sein de l'espace communautaire. La directive n°2/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 fixe les conditions de mise en oeuvre de la taxe sur la valeur ajoutée, et ceci au plus tard le 22 décembre 2001, avec un taux unique compris entre 15 et 20%. Cette même directive fixe la liste communautaire des biens et services exonérés. Sur cette liste, il n'est pas accordé de dérogations aux Etats. Jusqu'à présent, il y avait 2 taux au Sénégal : un taux normal de 20% et un taux réduit de 10%. Les intrants et matériels agricoles étaient jusqu'à présent exonérés de TVA (arrêté ministériel N°003174 du 17/04/1996). La loi 07/2001 du 18 septembre 2001 (applicable à compter du 24 septembre 2001) détermine un taux unique de 18% et un arrêté du Ministère de l'Economie et des Finances (arrêté n°7809/MEF du 19 septembre 2001) fixe la liste des produits exonérés de TVA, qui concernent notamment les produits agricoles, les livraisons de produits alimentaires non transformés et de première nécessité. Par contre, les intrants et matériels agricoles sont dorénavant assujettis à la TVA. Les productions agricoles n'étant pas soumises à la TVA, il n'est pas possible de récupérer, comme le font les industriels et les commerçants, la TVA acquittée en amont sur les intrants et autres frais d'exploitation. Ceci fait que la production agricole est dorénavant une des filières de production nationale les plus taxées. **La suppression de l'exonération de TVA pour les intrants et matériels agricoles, si elle est confirmée, aura un impact négatif sur la production agricole sénégalaise, et de l'UEMOA en général** (baisse d'utilisation des intrants et donc des rendements, perte de compétitivité face aux importations, retrait de certains opérateurs des filières fortement consommatrices d'intrants, etc.). Pour éviter cela, le Gouvernement du Sénégal doit donc **négoier au niveau de l'UEMOA l'exonération de TVA pour les intrants et matériels agricoles. Par rapport à cette TVA, le séminaire de validation des 21 et 22 décembre 2001 à Saint-Louis a fait remarquer qu'elle ne permet pas une protection efficace de nos marchés et de nos productions agricoles.**

4.5 Après s'être centrée sur des mesures macro-économiques et afin de renforcer le processus d'intégration régionale, l'UEMOA travaille actuellement à l'élaboration de politiques dans les secteurs relevant

⁸ Il s'agit d'une des principales recommandations de l'Atelier régional sur la définition des grandes orientations de la Politique Agricole de l'UEMOA, qui s'est tenu du 16 au 18 octobre 2001 à Ouagadougou.

de sa compétence. C'est dans ce cadre qu'a été réalisée l'étude sur la définition des grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA (PAU). Cette étude, largement débattue au cours de séminaires nationaux et régionaux, servira de base à l'élaboration d'un projet d'acte additionnel de la Politique Agricole de l'UEMOA. Ce projet de texte sera examiné lors de réunion de la Conférence des chefs d'Etat de l'UEMOA, qui se tiendra à Dakar en décembre 2001.

Encadré n° 14 : Politique Agricole de l'UEMOA (P.A.U.)

A moyen et long terme, l'Agriculture de l'Union est confrontée à 3 défis majeurs :

- Nourrir la population de la région dans un contexte de forte croissance et d'urbanisation ;
- Accroître la production agricole de façon durable ;
- Réduire la pauvreté en milieu rural, en améliorant le revenu et le statut des agriculteurs.

Pour répondre à ces défis, il est proposé de donner à la PAU un objectif global et trois (03) objectifs généraux. L'objectif global de la Politique agricole de l'Union est de « **contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats-membres et à la réduction de la pauvreté** ». Les 3 objectifs généraux qui lui sont assignés sont :

- Réaliser la sécurité alimentaire, en limitant le recours aux importations, en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles et en assurant aux consommateurs des prix raisonnables ;

- Accroître la productivité et la production agricole sur des modes durables, en intensifiant la production et en limitant les risques naturels (aléas climatiques, ravageurs et maladies) par une meilleure maîtrise des conditions de production ;

- Améliorer les conditions de vie des producteurs, en développant l'économie rurale. Il s'agit ici d'assurer aux producteurs des revenus plus décents et de revaloriser le statut des agriculteurs, en renforçant leur participation aux décisions collectives. Cet objectif ne vise pas seulement à réduire la pauvreté, en développant l'économie rurale. Il est la condition sine qua non d'un meilleur équilibre entre les différentes régions de l'Union et donc d'une certaine régulation de l'exode rural à l'échelle régionale.

Sur la base des objectifs et des principes qui lui sont assignés (notamment le principe de subsidiarité), l'étude propose une politique agricole de l'Union articulée autour de trois grands axes :

- Axe I : Adaptation des grandes filières et amélioration de l'environnement de la production ;
- Axe II : Construction du marché agricole unique et gestion des ressources communes ;
- Axe III : Insertion dans le marché mondial et dans la sous-région.

4.6 L'UEMOA représente 15% des échanges ACP vers l'UE sur la période de 1997-1998. Cette part est plus faible pour les exportations (13,2%) que pour les importations, entraînant ainsi un déficit commercial. De plus, le contenu des exportations de l'UEMOA est fortement agricole, 72% en moyenne par an sur la période considérée, ce qui place l'UEMOA très au-dessus de la moyenne des pays ACP, qui n'est que de 39% sur la même période. **La mise en place, en 2008, d'un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'Union Européenne, dans le cadre de l'Accord de Cotonou, aura donc d'importantes répercussions sur les filières agricoles sénégalaises**, avec la mise en place d'un accord de libre-échange et par conséquent, la suppression des droits de douane sur les produits européens importés, notamment les produits agricoles. Il convient de se **préparer dès à présent à cette échéance, notamment en préparant efficacement les négociations avec l'UE, qui doivent commencer fin 2002, et en encourageant les différents filières à améliorer leur compétitivité pour faire face aux importations européennes.**

B. Agriculture familiale et entreprise agricole

Une agriculture familiale dont la diversité est à prendre en compte dans les politiques de développement

4.7 L'agriculture sénégalaise est largement dominée par des exploitations de type familial. Elles concernent environ 60 % de la population et occupent environ 95 % des terres agricoles du pays. Ce type d'exploitation généralement de taille modeste dans lesquelles s'articulent étroitement production et consommation revêt en réalité des formes très variées, déterminées par leur situation agricole et leur disponibilité en facteurs de productions. On peut distinguer les systèmes pastoraux, les systèmes de polyculture en zone de culture pluviale et ceux en zone de culture irriguée. Cette hétérogénéité appelle la spécialisation des politiques agricoles et même leur déclinaison au niveau des situations agricoles : zones péri-urbaines, zones de mangroves par exemple.

4.8 A côté d'une agriculture familiale polyvalente émerge une agriculture de type entrepreneurial basée sur une logique d'investissement et de recherche de rentabilité des capitaux mis en oeuvre. Ces exploitations sont essentiellement présentes dans la zone péri-urbaine de Dakar ou elles s'adonnent à l'horticulture et à l'élevage intensif. Elles commencent aussi à faire leur apparition dans la zone du delta du fleuve Sénégal en zone irriguée. Leur part dans la production agricole et les exportations est encore faible à l'exception de la filière horticole et de la filière avicole. Elles emploient 1 % de la population active et contrôlent 5 % des terres agricoles.

4.9 Par rapport à la diversité des modes de production au Sénégal, ce qui frappe c'est la forte concentration des ressources publiques dans une agriculture irriguée nécessitant des capitaux importants non seulement pour sa mise en place mais également pour son exploitation. En vingt ans, l'agriculture irriguée a attiré plus de 60 % des investissements publics alloués au secteur, le delta du fleuve en prenant la plus grande part alors que ces investissements concernent moins de 10 % des agriculteurs. De plus, les choix techniques retenus en s'appuyant sur le pompage de l'eau et la motorisation agricole risquent d'exclure la majorité des petits paysans qui ne disposent ni des capitaux ni des compétences techniques que requière un tel modèle.

4.10 Par rapport aux ciblage des actions de développement rural, le problème est moins d'opposer l'agriculture familiale à l'entreprise agricole que de rééquilibrer l'allocation des investissements publics pour prendre en compte la diversité des situations et les besoins dans toutes les régions du pays. **L'objectif est de favoriser l'évolution progressive de l'agriculture familiale vers une agriculture de type entrepreneurial tout en gardant les spécificités et la richesse du modèle familial** pour que cette évolution profite au plus grand nombre.

4.11 Pour permettre cette évolution de l'agriculture familiale, il faut lui garantir l'accès aux ressources naturelles (terres de culture ou de pâturage, ressources halieutiques et ressources forestières) Or, force est de constater qu'aujourd'hui, cette condition est mise à mal. La réforme foncière telle qu'élaborée en 1996 n'offre pas de garantie aux communautés rurales de garder une certaine maîtrise sur leur patrimoine foncier. On constate aujourd'hui que l'exploitation des ressources naturelles n'est pas réalisée aux bénéfices des communautés rurales. Dans le domaine forestier, le système d'allocation de permis de coupe du bois rend encore peu transparent les modes d'exploitation du bois et du charbon de bois. Derrière des coopératives forestières et les GIE se trouvent le plus souvent des entrepreneurs extérieurs qui se placent ainsi en concurrence avec les paysans locaux. Dans le domaine de la pêche, la concurrence de la pêche industrielle et la pêche artisanale dans un contexte de raréfaction des ressources menace les producteurs familiaux. D'une part, la réforme foncière qui reste à préciser et d'autre part, les réformes institutionnelles en matière de décentralisation qu'il reste à faire fonctionner devraient donner un cadre juridique à cette maîtrise des ressources naturelles par les collectivités locales.

Les aménagements hydro-agricoles dans la Vallée

4.12 Depuis des décennies, le Gouvernement sénégalais a fait de l'agriculture irriguée un axe privilégié d'intensification et de sécurisation des productions agricoles. Cette stratégie a drainé une portion importante des ressources publiques internes et externes. Les grands aménagements et ceux de taille intermédiaire réalisés au Sénégal représentent une superficie de 25 600 Ha (22 000 Ha dans la Vallée du Fleuve Sénégal). Les coûts d'aménagements publics sont très élevés, entre 7,5 et 10 millions de FCFA par hectare après dévaluation (sources : SAED).

4.13 Dans les conditions actuelles de rendement et d'intensité culturale, la rentabilité économique n'est pas assurée. Elle ne pourrait l'être qu'à la condition d'une amélioration significative des paramètres techniques et une réduction des coûts des aménagements (périmètres privés et les périmètres villageois).

4.14 Par ailleurs, des problèmes essentiels concernant le développement de la Vallée ne sont pas résolus :

- ✓ *Maîtrise de l'eau* : la disponibilité en eau tout au long de l'année n'est pas assurée et fait peser un risque d'insuffisance en eau durant certaines périodes de l'année ;

- ✓ *Aspects fonciers* : le statut juridique des infrastructures hydrauliques et les mécanismes de cession/concession qui vont régir leur entretien n'est pas clairement défini ;
- ✓ *Protection de la filière* et politique d'importation du riz ;
- ✓ *Aspects institutionnels* : le rôle et les prérogatives des différentes instances en matière de mise en valeur de la Vallée reste à préciser pour l'avenir sur la base d'une évaluation des résultats de l'application de la 6ème Lettre de mission de la SAED (recentrage sur les fonctions de maîtrise d'ouvrage déléguée des investissements hydro-agricoles réalisés par l'Etat et de conseil-assistance auprès des différentes catégories professionnelles concernées par l'agriculture irriguée).

4.15 Dans ce contexte, plusieurs partenaires au développement ont suggéré, à juste titre, de clarifier ces points en préalable à tout nouvel investissement de nouveaux périmètres hydro-agricoles au niveau de la Vallée. En outre, le Gouvernement vient de créer une Agence du réseau hydrographique national qui aura pour mission de mener une politique ambitieuse dans le domaine de l'eau sur l'ensemble du territoire, mais les objectifs précis et les fonctions attribuées à cette agence demeurent encore à préciser.

C. Problématique de la dégradation et de la fertilité des sols

4.16 **Erosion hydrique.** Cette catégorie englobe les phénomènes tels que l'érosion pluviale, l'érosion en nappe, le ravinement et divers types de mouvements de masse. Les risques d'érosion par les eaux de pluies particulièrement agressives s'aggravent en l'absence de couvert végétal. C'est dans les régions bien arrosées du Sud que s'exacerbe ce phénomène. L'érosion en nappe précède le ruissellement. Dans les régions centrales du pays, l'agressivité des pluies apparaît moindre et la capacité d'infiltration des sols meilleures, mais la trop faible couverture des sols provoque rapidement des phénomènes de ravinement.

4.17 **Erosion éolienne.** L'érosion éolienne concerne tant l'enlèvement de particules de sol (déflation) que le dépôt ailleurs (ensablement, formation de dunes, ...) ou les effets abrasifs des particules mobiles pendant le transport. Les risques se font sentir principalement au nord et au centre du pays et le long du littoral en raison des régimes des vents de la texture des sols, de la faiblesse du couvert végétal, des techniques de culture intensive arachide-mil et du surpâturage. L'accroissement de la pression démographique, le défrichement de nouvelles terres de culture, la destruction de la végétation pour les besoins énergétiques et les cycles d'années sèches ont aggravé ce phénomène et réduit les obstacles à la formation et au déplacement des vents chauds et chargés dont les effets se font sentir jusqu'aux frontières de la Gambie.

4.18 **Excès de sel.** Ce type de dégradation par salinisation ou alcalinisation caractérise les sols littoraux soumis à une série de transgressions et régressions marines. L'utilisation de ces milieux particuliers, pour la riziculture notamment, déplace l'équilibre chimique des sols qui entraîne le plus souvent une oxydation qui les transforme en sols sulfatés acides pouvant empêcher le maintien de toute végétation en absence de précautions particulières. Les superficies des terres affectées par le processus de salinisation sont estimées à un millions d'hectares.

4.19 **Dégradation chimique.** Cette catégorie comprend les processus comme le lessivage de base et l'apparition consécutive de phénomènes toxiques autres que ceux dus à l'excès de sel. Au Sénégal, la mise en culture répétitive dans le bassin arachidier entraîne assez rapidement l'acidification des sols avec risques de toxicité aluminique et manganique venant ainsi s'ajouter à la dégradation des propriétés physiques, biologiques et hydriques des sols.

4.20 **Dégradation physico-biologique.** Ce phénomène dont l'intensité est moins apparente que dans les autres cas s'avère presque partout présent dans les régions où se pratique l'agriculture dite « minière » à base d'arachide et peut donc être imputable pour l'essentiel à l'activité humaine. Il se manifeste d'une part par une

évolution défavorable de la porosité, de la perméabilité, de la densité apparente et de la stabilité de la structure et d'autre part par un accroissement du taux de minéralisation et une réduction de la teneur en matière organique.

Les éléments de réponse

4.21 Seule une approche intégrée de la fertilité des sols assurant la combinaison de diverses techniques portants sur les modes de dégradations physiques et chimiques des sols en y associant des interventions socio-politiques et économiques est à même de répondre globalement à ce défi majeur. Sans recours à des techniques de protection des phénomènes érosifs (protection de bassins versants, haies anti-érosives...) et sans une amélioration sensible du niveau humique des sols (intégration agriculture élevage, agroforesterie), garantissant l'absorption des éléments apportés, l'apport d'engrais minéral ne permet plus de maintenir la fertilité des sols. Différents projets et programmes tentent d'aborder le problème de la fertilité des sols en analysant et en proposant des solutions intégrées, en particulier le PGIES. C'est sur base de ces expériences qu'il faudra construire une politique de restauration des sols.

D. Foncier

1. Le domaine national en zone de terroir et son application

4.22 Le Sénégal a adopté en 1964 une loi sur le domaine national. Pour les zones rurales, la loi a supprimé les droits coutumiers des lignages et des familles sur les terres qu'ils détenaient. Les terres du domaine national sont la propriété de la nation. Dans les territoires des communautés rurales, pour ce qui est du domaine national, on peut distinguer deux situations :

- ✓ **Les terres affectées du domaine national** : au départ, il s'agit des terres qui étaient détenues par les familles (les domaines fonciers familiaux ou lignagers) et sur lesquelles celles-ci n'ont plus de droit réel. L'affectation, qui leur est ainsi reconnue, les oblige à exploiter les terres. Les terres affectées par les conseils ruraux depuis l'entrée en vigueur de la loi ne constituent qu'une petite partie de ces terres. Cette affectation peut être remise en cause en cas d'utilité publique, de non mise en valeur ou de classement en zone pionnière pour un aménagement par l'Etat. Les ayants droit d'un bénéficiaire disposent d'une priorité de réaffectation sous certaines conditions et non d'un droit. Les conseils ruraux, mis en place à partir de 1972, accordent aussi des droits d'affectation sur les réserves foncières et les terres désaffectées du domaine national, en accord avec les autorités administratives. Dans les zones ayant fait l'objet d'aménagement par l'Etat ou ses démembrements, après classement en zone pionnière, les paysans peuvent aussi recevoir des terres en affectation. Les zones aménagées ont été reversées dans le domaine national géré par les communautés rurales. L'article 27 de la loi 96-07 permet à nouveau à l'Etat la cession directe à des particuliers en pleine propriété des terres pionnières à aménagement spécial ;
- ✓ **Les terres non affectées du domaine national** : il s'agit des terres qui étaient exploitées collectivement et que la communauté rurale gère directement et peut affecter à des demandeurs pour leur exploitation. Ce sont les terres non défrichées, les zones servant souvent en même temps de pâturage, de zones de cueillette et de coupe du bois, les mares, les rivières et les zones impropres à la culture. Dans la pratique, les paysans ont un libre accès aux ressources que portent ces terres.

4.23 La loi devait, pour le législateur, favoriser la mise en valeur des terres, supprimer certaines situations d'exploitation des paysans par les grands détenteurs fonciers, permettre à l'Etat et aux collectivités territoriales d'investir dans les aménagements et les infrastructures sans avoir à dédommager les exploitants, ceux-ci n'ayant aucun droit réel sur le foncier. Mais la conception inachevée de cette loi, son inadaptation aux traditions et aux réalités du monde rural et les pratiques irrégulières de gestion foncière ont abouti à des conséquences inverses de celles souhaitées par le législateur :

- ✓ Les modalités de mise en œuvre de cette loi n’ont jamais été définies de façon précise et applicable. Un exemple en est la notion de mise valeur que chaque préfet devait définir par arrêté départemental. Ainsi, aucune réglementation claire ne vient encadrer l’exercice par les conseils ruraux de ses pouvoirs d’affectation et de désaffectation. Cette faille est une des sources de la corruption qui se développe à propos de la terre et une des causes des conflits fonciers de plus en plus nombreux. Un autre exemple est celui du registre foncier qui devait être tenu au niveau de chaque communauté rurale ;
- ✓ Les principaux acteurs chargés de l’application de la loi, les conseils ruraux, l’administration territoriale et la justice, n’ont pas les ressources humaines et les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre : inexistence de registre foncier, manque de moyens matériels, qualification insuffisante des personnes chargées de résoudre les litiges fonciers ;
- ✓ Les réticences et parfois les résistances des populations vis à vis d’une loi perçue comme une dépossession et une remise en cause de leurs traditions. Ces attitudes ont entraîné le développement de comportements d’accommodation et de contournement de la loi par les populations, l’acceptation par l’administration et les élus locaux d’interprétations et de pratiques pas toujours conformes à l’esprit et parfois à la lettre de la loi. Dans certaines régions, comme la Basse et la Moyenne Casamance, le Fouta et la zone des Niayes, l’Etat a en grande partie renoncé à appliquer la loi face à l’hostilité des populations. Il ne faut pas cependant oublier que la loi sur le domaine national a permis à de nombreuses familles qui n’avaient qu’un droit d’usage ou un contrat de métayage ou un contrat de location de s’affranchir de ces liens et, dans la plupart des cas, de ne plus verser de redevances aux anciens propriétaires fonciers. Des familles, qui n’en avaient pas le droit auparavant, ont pu aussi défricher et se faire reconnaître un droit d’affectation.

4.24 Les résultats de tout cela sont : une situation d’incertitude et d’insécurité pour les bénéficiaires d’affectations foncières qui n’est pas favorable à l’investissement; une surexploitation des ressources naturelles non renouvelables et l’érosion des terres. La lecture de la presse confirme une augmentation des conflits fonciers et de leur caractère violent. L’extension des villes sur les terres des communautés rurales se fait de façon sauvage. Si la législation foncière n’est pas réformée, on peut penser que la croissance démographique en milieu rural et urbain et l’urbanisation vont se traduire par le développement des inégalités et de la pauvreté en milieu rural et par une accélération de l’exode rural.

2. Le plan d’action foncier de 1996

4.25 Depuis 1996, l’Etat dispose d’un document de base devant servir à la réforme de la loi sur le domaine national. Le “Plan d’action foncier du Sénégal” préparé par le cabinet PANAUDIT, sous la supervision d’un groupe de travail mis en place par le ministère de l’agriculture propose plusieurs scénarios de réforme. Son analyse critique permet de dégager des orientations pour l’élaboration d’une véritable politique foncière qui ne se limite pas seulement à l’adoption d’un texte de loi.

Encadré n°15 : Le Plan d’Action Foncier

Le plan d’action foncier propose trois options pour une réforme foncière (maintien du statu quo ; option libérale de privatisation des terres ; et option mixte faisant coexister domaine national et domaine privé). Une analyse rapide permet de montrer que le raisonnement du Plan d’action n’est pas véritablement adapté à la réalité socio-économique sénégalaise. La transformation de l’agriculture sénégalaise ne peut pas reposer seulement sur le développement de l’entreprenariat agricole. L’essentiel des terres exploitables pour l’agriculture au sens large est aujourd’hui affecté et exploité par des familles paysannes au titre du domaine national. Les terres du domaine national directement gérées par les communautés rurales soit ne sont pas exploitables parce qu’incultes, soit sont exploitées collectivement par les populations pour le pâturage, le bois et les produits de cueillette. Leur affectation exclusive à des personnes privées où leur privatisation soulèverait d’énormes difficultés dans la mesure où cela priverait les paysans de l’accès à des ressources qui leur sont indispensables. Une privatisation massive des terres au profit de détenteurs de capitaux se ferait forcément au détriment de l’agriculture paysanne.

4.26 Toute politique de développement agricole doit viser un équilibre entre la nécessité d’une intensification de la production agricole dans les zones où cela est possible et la nécessité de maintenir le maximum des paysans à la terre dans la mesure où il n’y aura pas à terme une expansion de l’économie urbaine

pouvant absorber un exode rural massif. En milieu rural, les deux principaux problèmes qui se posent sur le plan foncier sont : le morcellement des exploitations agricoles familiales d'où l'extension rapide des petites exploitations non viables, la surexploitation des terres et des ressources naturelles et l'incapacité des communautés rurales à promouvoir une gestion durable des ressources naturelles sur les terres communes d'où une détérioration rapide de ces ressources par suite de la pression foncière, mais aussi de la demande croissante des villes en bois et produits de cueillette.

4.27 A ces deux problèmes, s'ajoute un autre aussi important, l'urbanisation croissante de la population. Entre 2015 et 2020, plus de 50 % de la population vivront en ville. La situation actuelle où plus de 90 % des terres, en dehors des forêts classées et des aires protégées, relèvent des communautés rurales, n'est plus tenable. L'urbanisation exige qu'une part de plus en plus importante des terres soit transférée aux communes urbaines pour les besoins d'habitat, de services et d'infrastructures publics et pour les besoins des activités économiques.

4.28 Toute réforme foncière doit donc viser en priorité à résoudre ces trois problèmes. Ceci suppose que la nouvelle législation permette aux paysans qui en ont les moyens d'agrandir leurs exploitations familiales ce qui suppose que les transactions foncières soient autorisées. Cette restructuration de l'agriculture familiale n'est pas incompatible avec la possibilité pour ceux qui en ont les moyens d'investir en milieu rural, dans l'agriculture ou dans d'autres activités économiques à condition que cela soit régulé pour ne pas provoquer un exode rural massif, ni le développement massif d'une classe de paysans sans terre vivant dans la misère. Ceci suppose aussi que les communautés rurales aient les ressources financières et donc humaines pour gérer durablement les terres communes. La réforme doit aussi permettre une urbanisation maîtrisée du pays qui ne lèse pas les ruraux. En réalité, les transactions foncières sont courantes et personne ne songe à les interdire même si la plupart sont illégales.

4.29 Il faut exclure le retour ou le rétablissement des anciens droits coutumiers . Après 37 ans de domaine national, cela créerait plus de problèmes et de conflits qu'il n'en résoudrait. Cela créerait une situation juridique inextricable pour les terres ayant été désaffectées et/ou réaffectées depuis lors. Ce retour aux droits coutumiers est cependant prôné par des ruraux. Cependant, cette revendication est rarement le souhait d'un rétablissement des droits fonciers des lamas ou des grands propriétaires fonciers. Il s'agit plutôt d'un désir de reconnaissance des droits fonciers des familles qui mettent en valeur les terres.

4.30 Pour conclure, les principales justifications d'une réforme foncière sont les suivantes :

- ✓ favoriser la transformation des exploitations agricoles familiales en permettant aux paysans, qui le souhaitent et qui en ont les moyens, d'acquérir des terres, de constituer des exploitations de taille suffisante pour être viable et les exploiter de façon durable. Permettre les investissements économiques en milieu rural : extension de l'habitat urbain, implantation d'activités économiques, touristiques, industrielles, infrastructures publiques et entreprises agricoles.
- ✓ assurer aux communautés rurales les ressources nécessaires à une gestion durable des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables.
- ✓ Répondre à la demande foncière urbaine

Encadré n° 16 : Proposition de scénario de réforme

Le scénario proposé consiste à

- **reconnaître un droit d'usage négociable** à tous les titulaires actuels d'un droit d'affectation.

- **créer des marchés locaux de droits d'usage.** Les droits d'usage reconnus aux affectataires actuels ne seraient négociables qu'entre résidents de la communauté rurale. On crée ainsi des marchés locaux de droits d'usage, où les ruraux pourront se louer, se vendre, se prêter ou se donner des droits d'usage. En contrepartie de la reconnaissance d'un droit d'usage, les titulaires devront payer un impôt ou une taxe foncière à la communauté rurale. L'APCR préconise la transformation domaine national en domaine public de la commune rurale. Cela pose le problème des ressortissants pour lesquels il est difficile d'imaginer que la loi leur reconnaisse des droits différents des non résidents. Sous réserve de l'avis des constitutionnalistes, une solution existe. Les droits coutumiers appartenaient aux familles et non aux individus. La loi peut donc parfaitement reconnaître un droit d'usage aux individus et aux familles résidentes, à charge pour les familles de faire une déclaration collective pourvu qu'un membre majeur de la famille réside effectivement. La loi laisse ainsi aux ruraux la responsabilité de prendre en compte leurs membres absents ou pas. Dans les ateliers locaux organisés par le CNCR sur la réforme foncière, les paysans ont insisté sur la nécessité d'inclure leurs parents émigrés. En effet, les besoins énormes d'investissements privés pour la restructuration de l'agriculture paysanne ne seront pas satisfaits sans les investissements des émigrés et sans leurs compétences. Ces investissements risquent cependant d'être très limités si ces émigrés n'ont pas un accès facilité au foncier. De plus, si les ressortissants ne sont pas pris en compte, les paysans trouveront facilement les moyens de contourner la loi.

- **créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics.** La reconnaissance de droits d'usage pose le problème des terres aménagées sur investissement public. L'Etat a déjà accepté leur transfert aux communautés rurales. Il suffit que les bénéficiaires paient une taxe d'aménagement. Cette taxe perçue en même temps que l'impôt foncier peut être calculée en fonction du coût de l'aménagement et étalée sur une période donnée. Il est difficile que certains coûts d'aménagement puissent être entièrement payés par les paysans bénéficiaires, même sur une longue période en plus des redevances sur l'eau. L'Etat peut décider de ne faire payer qu'une partie de ces coûts. L'Etat peut aussi décider de d'abandonner le revenu des taxes d'aménagement aux communes rurales, à charge pour elles de prendre en charge le gros entretien et la réhabilitation.

- **autoriser la transformation des droits d'usage en titres fonciers.** La nouvelle législation doit reconnaître aux détenteurs de droits d'usage la possibilité à tout moment de transformer ce droit en titre foncier. Pour que cette possibilité ne provoque pas une ruée vers l'immatriculation des terres et ne soit pas contournée par les détenteurs de capitaux, un impôt foncier dissuasif sera fixé pour les titres fonciers. Son niveau doit être tel que le titulaire de droit d'usage qui n'a pas un projet de mise en valeur rentable soit dissuadé de le faire ou ne trouve pas après un acquéreur pour son titre foncier. Un mode d'imposition dissuasif est préférable à une interdiction, car c'est l'intérêt économique qui doit motiver cette décision. Cette régulation par l'impôt peut être complétée par un droit de préemption du conseil rural sur les transactions de droits d'usage et par son droit de rachat de droit d'usage pour des raisons d'intérêt public. Le conseil rural peut aussi assurer une certaine régulation par l'adoption d'un plan d'occupation et d'aménagement des sols qui fixe les usages autorisés des différentes terres. L'obligation de rachat des droits est la contrepartie normale des impôts fonciers perçus par le conseil rural. Cet ensemble de règles doit permettre aux paysans soit de se contenter d'un droit d'usage sur leurs terres et de payer un impôt foncier très faible, soit d'immatriculer leurs terres s'ils souhaitent investir et avoir une plus grande sécurité, soit de vendre. Ce système permet aussi une privatisation maîtrisée des terres et la coexistence entre propriété privée et droit d'usage. Les titres fonciers sont bien sûr négociables sur le marché national. Les terres concédées en droit d'usage n'ont pas besoin d'être cadastrées. Les titulaires doivent pouvoir simplement les border devant témoins et se faire délivrer un procès verbal par le chef de village ou un conseiller rural dont une copie serait déposée au niveau du conseil rural. Les litiges sur ces terres doivent pouvoir être réglés au niveau du village par une procédure de médiation, avec possibilité d'appel au niveau du conseil rural et ensuite au niveau de la justice. L'inexistence de règles foncières écrites pour trancher les litiges peut être surmontée. Il doit être possible au niveau de la communauté rurale, du département ou de la région de recenser et codifier les règles et les pratiques coutumières et de les appliquer après approbation des autorités administratives. Dans la réalité, c'est ce que font déjà les conseils ruraux dans le cadre des comités de gestion foncière que presque tous ont mis en place. Pour les titres fonciers, il appartient aux demandeurs de requérir les services de géomètres agréés et de supporter les frais et les taxes d'immatriculation.

- **ériger en domaine public de la commune rurale les terres non affectées.** Dans le terroir d'une communauté rurale, les terres du domaine national non affectées seraient classées en domaine public de la communauté rurale. Ainsi l'Etat ne pourra plus procéder à des cessions directes de droits sur ces terres qu'il s'agisse de bail, de titre foncier, de permis de coupe ou de chasse, etc. L'Etat pourra pour ses besoins propres requérir un reclassement dans le domaine public national. Les futures provinces pourront aussi en faire de même. Le transfert du domaine public communautaire au domaine public national ou provincial est gratuit sauf s'il inclue des droits d'usage ou d'autres droits réels. Le conseil rural pourra céder des droits d'usage aux résidents de la communauté rurale ou procéder à l'immatriculation pour ses propres besoins. Par contre, pour éviter une aliénation abusive du domaine public de la commune, les cessions sous forme de bail de longue durée ou de titre foncier à des personnes privées doivent être soumises à l'approbation des autorités de tutelle. Ces cessions de droits doivent être encadrées par une réglementation claire et transparente.

- **rendre obligatoire la mise en place de plans d'occupation et d'aménagement des sols (POAS).** Pour favoriser une bonne affectation des ressources foncières et naturelles et favoriser leur gestion durable, la réforme foncière doit rendre obligatoire l'élaboration par chaque commune rurale d'un POAS. Pour tenir compte des différences entre communes rurales, la réforme doit fixer un délai assez long pour cela, dix ans par exemple. Les textes définissant le contenu et les procédures concernant les POAS doit être très souple.

- **créer un fonds national d'aménagement foncier et de remembrement.** Ce fonds doit permettre de financer en partie ou en totalité l'élaboration des POAS. Les procédures de préparation doivent permettre la consultation des populations et le plan doit être soumis à l'approbation des autorités de tutelle. Le fonds doit aussi permettre de subventionner les programmes d'aménagement, de remembrement et de

gestion des terroirs des communes rurales. Celles-ci avec les produits des taxes et impôts fonciers disposeront de ressources financières de plus en plus importantes pour financer leurs programmes.

- **développer les contrats d'exploitation des ressources naturelles des terres non affectées.** La loi sur le domaine national permet aux communautés rurales de réglementer la coupe de bois, la cueillette et le pâturage. Cette possibilité a rarement été utilisée d'où une surexploitation de ces ressources. L'accès libre des populations à ces ressources ne pourra pas se poursuivre longtemps. Un nombre de plus en plus important de communautés rurales ne dispose plus que de terres impropres aux activités agricoles. La nécessité de contrôler l'exploitation des ressources même par les populations locales s'impose. Les communes rurales doivent développer la contractualisation de l'exploitation de leurs ressources, contrats de coupe de bois, contrats de cueillette, contrats de pâturage, etc, sur la base de cahiers de charge et en donnant la priorité, sinon l'exclusivité aux groupements et coopératives de la commune rurale.

Les propositions ci-dessus ne prennent pas en compte les questions de l'espace bâti, ni des terres relevant du domaine public de l'Etat (forêts classées, etc). C'est un choix volontaire de se concentrer sur les terres et les ressources qui posent le plus de problème par rapport au développement agricole. Le cadre proposé est suffisamment plastique pour pouvoir être adapté aux problèmes des espaces pastoraux et des zones aménagées.

Encadré n° 16 bis : Actes du séminaire de validation des 21 et 22 décembre 2001 à Saint-Louis

Les conclusions des études menées sur la question retiennent trois (03) options :

1. Maintien du statu quo ;
2. option libérale de privatisation des terres ;
3. Option mixte faisant coexister domaine national et domaine privé.

L'Analyse de ces options a orienté les membres de l'Atelier à retenir la proposition du groupe d'appui d'orientation vers le scénario mixte, dans la logique d'un processus d'évolution en douceur vers la privatisation sans heurter les mentalités des populations. L'objectif visé étant la valorisation de la Terre tout en fixant des garde-fous.

L'esprit de la proposition est basé sur les principes de l'équité (pour éviter la spoliation des paysans) ; la valorisation des terres (institution de taxes foncière et d'aménagement) ; la réforme foncière (pour la sécurisation des investisseurs).

La proposition de réforme s'articule autour des points suivants :

L'alternative à fournir aux populations de faire un choix sur les formes de gestion de leurs droits sur la terre.

Reconnaître un droit d'usage négociable à tous les titulaires d'un droit d'affectation ;

Créer des marchés locaux de droits d'usage ;

Créer une taxe d'aménagement sur les terres ayant été aménagées sur fonds publics ;

Autoriser la transformation des droits d'usage en titres fonciers ;

Ériger en domaine public de la Communauté rurale les terres non affectées ;

Rendre obligatoire la mise en place des plans d'occupation et d'aménagement des sols ;

Créer un Fonds National d'aménagement foncier et de remembrement ;

Créer les contrats d'exploitation des ressources naturelles des terres non affectées ;

Renforcer les capacités des ruraux par l'alphabétisation et la formation en langues nationales.

RECOMMANDATIONS

Par rapport à cette proposition de réforme, les recommandations ci-après sont formulées :

Organiser un débat national avec tous les acteurs et à tous les niveaux ;

Développer une stratégie de communication particulièrement avec les populations rurales concernées.

AUTRES QUESTIONS DE DEBATS

Le constat d'une tendance démographique irréversible vers une diminution de la population rurale liée à l'exode rural d'où l'exigence d'un accroissement de la productivité par producteur rural.

L'encouragement de l'agriculture périurbaine en créant des pôles de développement réceptifs ; ainsi, l'objectif de rendre le milieu rural attractif par une politique d'équipement et d'infrastructure va lui donner une physionomie de plus en plus urbaine

L'exode rural doit être relativisé, au demeurant l'essentiel est de renforcer les capacités des populations pour leur insertion dans les secteurs de leur choix notamment dans les activités non agricoles

La prise en charge de la pauvreté par :

- le renforcement des capacités des ruraux par l'alphabétisation et la formation en langues nationales

- la formation des cadres à l'exploitation des savoir-faire locaux par l'alphabétisation en langues nationales pour une facilité de communication

L'exploitation des savoir-faire est prise en compte par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) pour la reconnaissance et la Protection du Droit de la Propriété Intellectuelle lié au Commerce (Accord ADPIC) ; Cet accord cherche à faire évoluer les productions en mettant en avant les aspects liés aux connaissances ancestrales locales ; des axes de coopération sont en cours de définition avec l'Union Européenne (UE).

Le développement d'une stratégie d'amélioration des productions animales particulièrement le sous secteur cuirs, peaux et phanères en limitant l'exportation à outrance de produits bruts et en favorisant la transformation sur place ;

La sûreté du fret et la traçabilité des produits exportés depuis les événements du 11 septembre 2001 ;

Le sous secteur élevage a été pris en compte dans le document à travers les axes stratégiques qui sont transversaux. Néanmoins les spécificités du sous secteur seront explicitées d'avantage dans le plan d'action ;

La filière coton dont les observations seront intégrées dans la version finale conformément au plan stratégique de développement de la filière. Elles sont relatives à l'évolution des prix aux producteurs et à l'intérêt de l'augmentation des rendements au-dessus de la tonne à l'hectare.

E. Activités non agricoles

4.31 Il est très difficile d'estimer l'importance des activités non agricoles, car les études sur ce thème sont peu nombreuses et très localisées. Les résultats du Recensement National de l'Agriculture (RNA 1998/99) montrent que les activités agricoles (agriculture, élevage, pêche et foresterie) constituent l'activité principale de 66 % des actifs en zones rurales, alors que 9% des actifs déclarent avoir comme activité principale une (ou des) activité(s) non agricole(s) (commerce, artisanat et autres). Les chiffres du RNA ne permettent pas toutefois d'estimer le nombre d'actifs ayant une activité non-agricole comme activité secondaire, ni la part de leurs revenus provenant de cette activité. Il ne faut donc pas percevoir ces activités non-agricoles comme des activités permettant uniquement d'occuper les paysans pendant les longs mois de saison sèche et donc comme négligeables, mais comme des activités à renforcer, car créatrices de revenus pour les populations rurales. C'est à ce titre qu'elles doivent être davantage prises en compte dans la conception des politiques de développement rural.

Tableau n°3 : Population rurale agricole selon l'activité

Activité principale	Ensemble	%
Agriculture	2.322.653	61.08
Maraîchage	55.056	1.45
Prod. fruits	3.951	0.10
Forêt	2.692	0.07
Elevage	142.251	3.74
Pêche	14.255	0.37
Commerce	114.142	3.00
Artisanat	38.912	1.02
Autres activités	210.922	5.55
Sans activité	483.996	12.73
Elève/étudiant	413.550	10.80

Source: Recen. Nat. Agr. 98-99 /MAE/DAPS

4.32 Le développement de l'emploi rural non-agricole est un axe stratégique important pour la réduction de la pauvreté, en contribuant à la diversification et à l'augmentation des revenus des populations rurales. Il contribue aussi à la réduction de l'exode rural, voire à une lutte efficace contre l'insécurité et la précarité.

4.33 La réforme foncière et la modernisation de l'agriculture familiale poussera vraisemblablement certains producteurs à abandonner leurs activités agricoles. Il faut toutefois éviter de provoquer un exode rural et/ou le développement d'une classe de paysans sans terre vivant dans la misère. Tout projet de réforme foncière devra comprendre des mesures d'accompagnement, permettant notamment de développer les activités rurales non agricoles, tels que par exemple les activités de transformation et de commercialisation, le développement de l'agrotourisme, l'artisanat, les prestations de services, etc. Les activités non-agricoles ne doivent pas seulement viser les consommateurs ruraux si on souhaite qu'elles occupent un pourcentage important de la population rurale, mais aussi les consommateurs urbains.

4.34 Actuellement, l'appui aux activités rurales non agricoles se fait essentiellement à travers le micro-crédit. Le projet de promotion des micro-entreprises rurales (PROMER) est un des rares exemples d'appui global à ces activités. Des stratégies d'appui et d'accompagnement des activités non agricoles sur le modèle du PROMER doivent être mises en œuvre, en associant la formation professionnelle, l'appui à la gestion, l'amélioration des procédés traditionnels et la mise au point de nouveaux procédés techniques, la mise en place de lignes de crédits adaptés à ce type d'activités, l'appui à la structuration professionnelle (association d'artisans, chambres de métiers...), etc.

F. Financement du développement rural

4.35 Dans une économie agricole libéralisée, le financement des activités agricoles dépend essentiellement des investissements réalisés par les producteurs eux-mêmes. La politique de l'Etat doit donc viser à inciter les producteurs à investir dans l'augmentation de leur production et de leur productivité, et à améliorer la rentabilité de ces investissements. Au Sénégal, on constate que, depuis l'arrêt du programme agricole en 1979, les investissements des paysans ont chuté et sont restés à un niveau très faible. Ainsi sur la période 1979 - 1998, la production agricole connaît une tendance à la baisse, à l'exception du secteur horticole qui est à la hausse depuis la dévaluation du franc FCFA en 1994. Depuis la campagne 1999/2000, il a été noté une légère amélioration de la production agricole, liée essentiellement à la bonne tenue de la pluviométrie.

4.36 Dans le cadre du programme d'investissement du secteur agricole de 1995, et après discussions entre les différentes parties prenantes, des mesures visant à améliorer l'accessibilité au crédit et sa sécurisation ont été prises par l'Etat à savoir :

- ✓ Mise en place des fonds de sécurisation (fonds de garantie, de bonification et de calamités) ;
- ✓ Exonération du matériel agricole ;
- ✓ Application de moratoires au cas par cas sur une durée maximale de cinq ans des dettes impayées, assortis de nouveaux financements ;
- ✓ Abaissement du taux d'intérêt à 7,5% ;
- ✓ Abaissement de l'apport personnel de 20% et 25% à 10% ;
- ✓ Allongement des durées d'amortissement des prêts jusqu'à sept ans pour certains types d'équipements agricoles.

4.37 Ces conditions ont permis un accroissement du volume de crédits distribués par la CNCAS qui sont passés de 11 620 M en 1997/98 à 13 891 M en 1999/2000. Par contre les taux de remboursements ont chuté à 61% en 2000 soit une baisse de près de 17 points en l'espace de trois campagnes. Ces dispositions ont aussi augmenté la dépendance de la CNCAS vis à vis des fonds publics.

4.38 Pour l'essentiel, les arriérés de dettes des paysans (environ 30 milliards de FCFA) concernent la zone du delta du Sénégal en premier, la région de Kaolack en deuxième et enfin la zone cotonnière. Ces dettes concernent dans l'ordre les filières riz, arachide et coton. Dans les autres régions, les arriérés de dettes sont négligeables bien que leurs conséquences soient graves pour les paysans concernés. En effet, à l'exception de la zone des Niayes, il s'agit en majorité de paysans pauvres qui ont un très faible accès au crédit agricole. Ces accumulations de dettes dans des zones ayant un bon potentiel agricole grâce à l'irrigation ou à une bonne pluviométrie sont dues au faible niveau de rentabilité de la production du riz, de l'arachide d'huilerie et du coton au niveau des producteurs.

4.39 La riziculture irriguée basée sur un modèle technique de production avec pompage de l'eau et motorisation des travaux agricoles est sévèrement concurrencée par les importations de brisures de riz. Le mécanisme de protection du riz local mis en place par l'Etat depuis le 31/12/96 par la loi N° 96-35 s'est avérée inefficace. En outre, les producteurs de riz du Delta ont accumulé des dettes importantes par suite des crédits importants qui leur ont été accordés au début des années 1990. Des études montrent qu'un pourcentage important des bénéficiaires n'étaient pas des paysans et ont profité d'appuis politiques, administratifs ou religieux pour se faire attribuer des terres et obtenir des crédits pour réaliser des aménagements de mauvaise qualité. On peut penser qu'une bonne partie de ces crédits a peu de chance d'être recouvrée.

4.40 Les arriérés de dettes des producteurs d'arachide d'huilerie de la région de Kaolack sont en grande partie dus à des prêts de semences accordés par la CNCAS et la SONAGRAINES. On notera que dans cette région, la SONAGRAINES subit une forte concurrence des commerçants privés qui achètent l'arachide à un prix plus élevé pour alimenter le marché national. Cela offre aux paysans la possibilité d'échapper au remboursement

du crédit. Par contre, le programme d'arachide de bouche de la société NOVASEN, qui sélectionne et encadre strictement ses paysans, leur fournit les intrants et achète la récolte à un prix plus élevé, obtient un très bon taux de remboursement du crédit.

4.41 Deux facteurs peuvent donc expliquer le faible remboursement des prêts dans la région :

- ✓ L'habitude prise par un nombre important de paysans de ne pas rembourser s'ils en ont la possibilité et que favorisent les interventions de toutes sortes dans l'octroi et la récupération des prêts dès qu'il s'agit d'organismes publics
- ✓ La rémunération inférieure offerte par la SONAGRAINES aux producteurs comparée à celles offertes par d'autres acheteurs.

4.42 Il est important de noter les évolutions récentes intervenues dans la filière arachidière qui auront certainement une incidence sur l'offre et le remboursement du crédit à savoir :

- L'abaissement du prix au producteur pour la campagne de commercialisation 2002 ;
- Le désengagement de l'Etat de la fonction de crédit et de commercialisation avec la dissolution effective de la SONAGRAINES ;
- La décision de privatisation de la SONACOS.

4.43 L'accumulation de dettes au niveau des producteurs de coton est récente. Les mauvais résultats enregistrés ces dernières années (production et rendements) sont liés essentiellement à la non maîtrise du complexe parasitaire du cotonnier (*Bemisia* et *Helicoverpa*). Il a été d'ailleurs constaté, dans la zone, l'abandon de la culture du coton par les gros producteurs au profit de l'arachide. Cette catastrophe s'est traduite par l'incapacité des producteurs à honorer le remboursement de leurs crédits de campagne et équipement assuré par la Sodéfitex jusqu'à la campagne 1999/2000. Pour la campagne 2000/2001, le système de crédit a été revu dans le sens d'une plus grande responsabilisation de la Fédération Nationale des Cotonniers dans la gestion du crédit qui lui a été intégralement transférée.

4.44 Depuis le début de l'ajustement structurel du secteur agricole en 1979, la politique de l'Etat a consisté à transférer des charges aux paysans : suppression des subventions sur les intrants, hausse des taux d'intérêt pour le crédit jusqu'en 1997, dévaluation du franc FCFA non compensée par l'augmentation des prix d'achat des produits agricoles alors que la dévaluation était entièrement répercutée sur les prix des intrants agricoles. Ce phénomène est aggravé par la permanence de monopoles publics, en amont et en aval de la production qui n'ont pas été restructurés pour améliorer leur productivité et ainsi offrir aux producteurs des intrants à des prix plus bas et des prix d'achat des récoltes plus rémunérateurs. Les Industries Chimiques du Sénégal (ICS) pour les engrais et les produits chimiques, la SISMAR pour le matériel agricole, la SONAGRAINES jusqu'en 2000 pour les semences d'arachide d'huilerie, la SODEFITEX pour les intrants coton jusqu'en 2000 et pour la commercialisation du coton.

4.45 Il est pourtant établi que la SODEFITEX pour l'égrenage du coton et la SONACOS pour la trituration de l'arachide d'huilerie ont des surcapacités qui grèvent leur rentabilité. La libéralisation n'est pas complète au niveau des filières de l'arachide et du coton.

4.46 Le deuxième facteur explicatif du mauvais fonctionnement du crédit agricole est dû au statut de quasi-monopole public de la CNCAS qui la rend très sensible aux influences politiques, administratives et religieuses dans l'octroi et la récupération du crédit agricole. Des prêts sont ainsi octroyés à des producteurs sans aucune garantie. Si beaucoup de paysans font leur possible pour rembourser, certains prennent facilement prétexte d'une mauvaise pluviométrie pour échapper à leur obligation. Les expériences passées d'annulation de la dette paysanne par l'Etat leur donnent d'ailleurs raison. Il paraît difficile dans une telle situation d'avoir des comportements économiques rigoureux de la part de tous les acteurs.

4.47 Il est urgent de mettre en place système viable de financement du développement rural, pour permettre un développement agricole durable et améliorer l'environnement pour un investissement massif du secteur privé. A cette fin, la commission nationale de réflexion stratégique a examiné les neuf recommandations de l'étude commanditée par l'Etat et réalisée par le cabinet synergies. La commission en a éliminer une, et a eu à en reformuler d'autres ; c'est ainsi que les recommandations suivantes de l'étude ont été retenues :

- ✓ Considérer la CNCAS comme le noyau central, en faisant état de sa spécificité et en la dotant de moyens lui permettant de mener à bien sa mission de gestion d'un système de crédit rural efficace ;
- ✓ Appuyer l'émergence des SFD et travailler à leur consolidation et à leur articulation avec le système bancaire en général et la CNCAS en particulier ; la collaboration SFD/CNCAS profiterait à tous les deux en ce sens que les premiers de par leur démarche de proximité couvrirait tous les recoins du monde rural tandis que la CNCAS servirait de point d'ancrage et sortirait les gros moyens ;
- ✓ Reconnaître la spécificité du monde rural, et lui donner une « protection institutionnelle » afin d'appuyer les grands comme les petits producteurs ;
- ✓ Définir une charte avec tous les acteurs ; l'Etat doit renoncer à ses actions incohérentes et limiter ses interventions à des appuis bien précis aux acteurs privés ;
- ✓ Réviser les critères d'éligibilité et les conditions de financement des lignes de crédit existantes et renforcer leurs ressources ;
- ✓ Négocier avec les bailleurs de fonds des lignes de crédit adaptés aux besoins d'investissement et d'équipement des producteurs ;
- ✓ Améliorer la participation effective des producteurs ruraux à l'alimentation du fonds de garantie et de calamité institués par l'Etat ;
- ✓ Crédibiliser la demande et la rendre plus attractive pour les capitaux et pour cela, certaines mesures doivent être prises ; elles concernent :
 - La clarification de la dette paysanne, en termes d'arriérés de remboursement ou d'impayés ;
 - L'amélioration qualitative des caractéristiques intrinsèques de la demande ;
 - Le renforcement des capacités des acteurs ;
 - L'organisation des filières afin d'assurer des débouchés stables et durables aux productions agricoles.

Des recommandations complémentaires ont été formulées par la Commission, à savoir :

- ✓ L'élargissement des fonds de calamité de garantie et de bonification aux autres intervenants dans le financement du secteur ;
- ✓ La mise en place de mécanismes incitatifs pour les bons payeurs ;
- ✓ L'intensification des fonds de développement local ;
- ✓ La mise en place d'une centrale de risques pour les SFD ;
- ✓ L'étude des modalités de mise en place d'un système d'assurance agricole ;
- ✓ L'étude des modalités de mise en place d'un fonds de développement agricole ;
- ✓ La mise en place dans chaque filière d'une interprofession ;
- ✓ L'inscription dans chaque projet d'une rubrique « appui institutionnel » pour permettre à l'Etat d'accomplir ses missions régaliennes.

Encadré n°17 : Situation du crédit au niveau du secteur agricole

Ce qui frappe dans la situation du crédit au niveau du secteur agricole, c'est la faiblesse persistante des taux de remboursement et l'aggravation de la situation ces dernières années.

Au niveau de la SONAGRAINES, le stock d'impayés est de 2,5 à 3 milliards FCFA chaque année. Le total est estimé aujourd'hui à 14 milliards FCFA.

Pour la CNCAS, le taux de remboursement s'est dégradé depuis le lancement du Programme agricole. Les taux sont passés de 95-97 % à 70 %. Cette situation rend la CNCAS totalement dépendante de ressources publiques à travers l'utilisation des fonds mis en place qui sont une subvention pour couvrir les impayés. Le montant est estimé chaque année en fonction des tendances de remboursement fournies par la CNCAS.

Cette situation est intenable, elle revient à subventionner les mauvais payeurs qui naturellement vont devenir de plus en plus nombreux, augmentant ainsi les ressources financières publiques à mobiliser pour soutenir la CNCAS.

Cette situation a et aura des conséquences graves sur la mise en place d'un système de financement durable du monde rural notamment par la banalisation du non-remboursement et la concurrence déloyale vis-à-vis des autres structures financières.

G. Formation et renforcement des capacités pour le développement rural

4.48 Les populations rurales sénégalaises sont dans leur grande majorité analphabètes. Ce pourcentage est variable suivant les régions, mais il est partout plus élevé quand on prend en compte les chefs d'exploitation qui sont les principaux décideurs au sein des unités de production. Parmi les 10 à 20 % qui ont reçu une éducation de base, un faible pourcentage, certainement inférieur à cinq pour cent, a reçu une formation professionnelle, si on ne prend pas en compte ceux qui ont suivi un apprentissage auprès d'artisans. En fait, non seulement les jeunes reçoivent rarement une éducation et une formation, mais la plupart de ceux qui en bénéficient quittent le milieu rural pour la ville. Le monde rural est donc doublement pénalisé par les faibles investissements de l'Etat en matière d'éducation et de formation et aussi par l'exode des personnes éduquées.

4.49 Deux changements majeurs dans l'environnement des ruraux font qu'il devient non seulement indispensable de mettre fin à cette déperdition permanente des personnes éduquées et formées, mais aussi de créer une dynamique d'accumulation de matière grise pour la transformation et l'adaptation de l'économie agricole et rurale.

- ✓ les savoirs et savoir-faire traditionnels ne suffisent plus dans le contexte d'une économie libérale où les paysans sénégalais sont en concurrence avec les agriculteurs du monde entier et où la maîtrise de l'information et des technologies qui se renouvellent en permanence sont des facteurs déterminants de compétitivité. L'oralité ne permet plus une transmission rapide et efficace des connaissances.
- ✓ la décentralisation qui transfère aux populations rurales un certain nombre de responsabilités n'est viable que si ces populations maîtrisent les connaissances indispensables à leur exercice.

4.50 Une politique visant à généraliser l'éducation de base en milieu rural et à offrir aux ruraux qui le désirent, jeunes et adultes, une formation professionnelle dans tous les domaines peut constituer un levier important pour la transformation de l'agriculture paysanne⁹. Elle peut aussi donner aux ruraux obligés de quitter la production agricole la possibilité de s'insérer dans d'autres activités économiques en milieu rural ou urbain. L'Etat s'est déjà fixé comme objectif de généraliser l'éducation de base en milieu rural à l'horizon 2008. La politique de formation professionnelle pour les ruraux n'a pas cependant été revue pour offrir aux ruraux les formations dont ils ont de plus en plus besoin (par exemple, formation sur le machinisme agricole).

Encadré n°18 : Stratégie de formation agricole et rurale

Une réflexion prospective (à l'horizon 2015) a été menée sur ces questions dans le cadre du projet sénégalais-suisse d'appui à la formation agricole et rurale. Les orientations et les stratégies proposées et adoptées par les acteurs et par les ministères concernés peuvent servir à l'élaboration d'une nouvelle politique dans ces domaines en soulevant un certain nombre de questions fondamentales.

La première est le modèle de l'école élémentaire sénégalaise. Généraliser un modèle basé sur des infrastructures importantes et des enseignants relevant de la fonction publique pose des problèmes de financement difficiles à résoudre. Il y a plus de 13.000 villages au Sénégal et la population rurale croît de deux pour cent par an. Créer le nombre d'écoles nécessaire à une population aussi dispersée sur la base de ce modèle pourrait absorber la totalité des ressources que l'Etat consacre actuellement à l'ensemble du système éducatif. L'Etat a créé récemment le corps des volontaires de l'éducation pour faire face à cette question. Il n'est pas sûr que cette mesure suffise.

La deuxième est la priorité à donner à la formation des ruraux eux-mêmes et non plus à la formation des techniciens et cadres chargés de les appuyer et de les conseiller. Cela suppose un système ayant une dimension sans commune mesure avec le système actuel. On passe d'un système devant former quelques centaines à quelques milliers de diplômés à un système formant des dizaines de milliers de personnes par an.

La troisième est la prise en compte de l'augmentation exponentielle des ruraux qui ne se consacreront plus à des activités agricoles ou seulement à temps partiel. Il faut donc passer d'un système peu diversifié dans ses offres de formation et essentiellement axé sur une formation agricole diplômante à un système très diversifié dans ses offres de formation, dans ses méthodes et ses pédagogies. Pour les agriculteurs eux-mêmes, les connaissances requises seront très diversifiées, techniques, économiques et en matière de réglementations, de normes, etc... Ces connaissances ne pourront plus être dispensées une fois pour toute au cours d'une formation initiale, mais aussi tout au long de la carrière professionnelle des individus. Les vulgarisateurs et encadreurs des sociétés de développement ont été les principaux formateurs des paysans.

4.51 L'exercice de planification stratégique de la formation agricole et rurale proposé à la suite de la réflexion prospective ci-dessus est indispensable et doit être considéré comme partie intégrante de la définition d'une nouvelle politique de développement agricole et rural. Il faut viser deux grands objectifs :

- ✓ améliorer les compétences et les capacités des ruraux actifs souhaitant s'insérer ou déjà insérés dans des activités de production, de services ou de transformation ;
- ✓ préparer les jeunes à leurs métiers ; à terme, les jeunes agriculteurs devant s'installer devront avoir reçu une formation professionnelle, les autres devront pour beaucoup créer leur propre emploi.

4.52 En avril 2001, le Gouvernement sénégalais a signé un protocole d'accord avec le Gouvernement de la République de Chine (Taïwan), relatif au financement du Programme des Centres Polyvalents de Formation des Producteurs (P/CPFP). Ce programme, d'un montant de 14 millions de US\$ sur 5 ans, permettra la mise en place de 17 CPFP, répartis sur l'ensemble du territoire.

H. Décentralisation et aménagement du territoire

4.53 La transformation de l'agriculture familiale sénégalaise pour qu'elle assure à ses membres des conditions de vie décentes et qu'elle contribue au développement économique et social dans un contexte de libéralisation sera longue et complexe. L'Etat a ici un rôle décisif car cette transformation nécessite des politiques de structures et de réforme institutionnelle que seul l'Etat peut financer et mettre en œuvre. Une politique foncière, d'aménagement des terroirs agricoles et de gestion durable des ressources naturelles est indispensable pour agrandir la taille des exploitations agricoles et permettre ainsi des investissements dans l'amélioration de la fertilité des sols et la protection contre l'érosion.

⁹ La FONGS est un acteur important de la formation en milieu rural.

4.54 Une politique de développement des activités économiques non agricoles est aussi indispensable pour inciter la main d'œuvre sous employée à sortir de l'agriculture définitivement ou à temps partiel pour mener d'autres activités. Malgré un exode rural de plus en plus important, ces surplus de main d'œuvre devront être fixés en partie en milieu rural car le développement de l'économie urbaine ne pourra en absorber qu'une partie.

4.55 Pour réussir, les politiques ci-dessus devront être accompagnées d'une véritable politique d'aménagement du territoire et de décentralisation pour permettre une amélioration de l'articulation ville/campagne.

4.56 L'Etat sénégalais a toujours eu une politique d'aménagement du territoire et a engagé, depuis 1972, une politique de décentralisation avec la création des communautés rurales. Mais jusqu'à présent les résultats sont encore insuffisants. Par exemple, malgré l'ancienneté de la création des communautés rurales, celles-ci sont encore très loin de disposer des ressources humaines et des ressources financières leur permettant d'assurer efficacement et équitablement leurs attributions. Les communautés rurales n'ont pas d'administration à leur disposition et la majorité d'entre elles sont présidées par des élus analphabètes ou dont le niveau d'éducation ne dépasse pas le niveau primaire. Pratiquement aucune communauté rurale n'a un budget lui permettant de réaliser un forage équipé par an alors que la plupart comptent plus d'une cinquantaine de villages. En fait, à la moindre sécheresse, la plupart se retrouvent sans budget, les populations ne payant pas alors la taxe rurale. Sans les subsides de l'Etat et de la coopération décentralisée, elles auraient peu de réalisations à leur actif. Elles ne sont donc pas viables pour l'instant. La création des régions comme collectivités territoriales décentralisées en 1997 semble se présenter sous de meilleurs auspices en termes de compétence des élus, de personnel administratif et de ressources financières.

4.57 On peut tirer les mêmes conclusions entre les ambitions des politiques d'aménagement du territoire et les réalisations. Malgré tous les investissements, la population nationale s'agglutine pour plus de 80 % le long d'une bande côtière de moins de deux cents kilomètres de large. La moitié de la population est concentrée dans le Bassin arachidier polarisé par Dakar qui elle-même compte plus d'un sénégalais sur quatre. L'Est du pays est pratiquement vide surtout dans sa partie Sud, alors que celle-ci a le meilleur potentiel agricole. La répartition spatiale de la population est donc mauvaise, surtout si on prend en compte les potentialités agricoles.

4.58 Le Sénégal est aussi quasiment isolé des pays voisins par l'absence ou la faible qualité des liaisons routières ou ferroviaires. Une capitale hypertrophiée, une population qui s'agglutine sur la côte et qui tourne le dos au reste de l'Afrique de l'ouest, telle est l'image qu'offre le pays. Pour les producteurs agricoles, le seul véritable marché solvable est la capitale alors que les coûts d'approche de ce marché sont prohibitifs pour la plupart.

Encadré n° 19

Si on veut surmonter ces handicaps qui ne favorisent pas la transformation de l'agriculture familiale, il faut que les **politiques de décentralisation et d'aménagement du territoire** partagent certains objectifs tels que :

1. une politique volontariste d'entretien et de développement des infrastructures : routes, pistes, chemin de fer, électricité urbaine et rurale, téléphonie urbaine et rurale, eau ;
2. une politique de développement des services publics en milieu urbain et rural en dehors de la capitale ;
3. une meilleure répartition de la population rurale et urbaine sur l'espace national en favorisant les régions peu occupées et ayant un bon potentiel agricole comme la vallée du fleuve Sénégal et le Sud du pays ;
4. la réduction de l'exode rural attiré par la capitale, Dakar, et un meilleur équilibre avec les centres urbains secondaires ;
5. une politique volontariste de transfert d'emplois publics qualifiés en dehors de la capitale pour favoriser une meilleure répartition des revenus et des activités économiques entre les centres urbains ;
6. une politique active de développement d'activités économiques non agricoles en milieu rural.

4.59 Ces objectifs nécessitent des ressources financières et humaines importantes que l'Etat ne pourra pas mobiliser sans le soutien de ses partenaires au développement. Cette politique peut être renforcée par des options telles que :

- ✓ Déconcentrer le maximum d'emplois publics au niveau des chefs lieux de régions pour renforcer leurs capacités et aussi pour transférer du pouvoir d'achat. Ce transfert de pouvoir d'achat peut favoriser l'installation d'activités économiques autrement concentrées dans la capitale et constituer pour les paysans et les artisans de la transformation des produits agricoles un marché solvable ;
- ✓ Transférer en dehors de Dakar le maximum de directions nationales, de sociétés et de projets publics. Plusieurs directions techniques nationales, de sociétés et projets de développement sont installés dans la capitale alors qu'elles pourraient très bien s'installer à Thiés et même dans d'autres chefs lieux de région.

4.60 Ces options devraient permettre d'imaginer un Sénégal organisé en une quinzaine de régions et un nombre sans doute plus important de communautés rurales dont certaines sont aujourd'hui trop grandes. On pourrait ainsi progressivement, sur le plan urbain, structurer le pays en trois niveaux : la conurbation urbaine englobant les villes de Dakar, Thiés et Mbour, une quinzaine à une vingtaine de villes secondaires parmi lesquelles Saint-Louis, Ziguinchor et sans doute Touba auraient des fonctions plus importantes et des bourgs ruraux constitués par les chefs lieux de communauté rurale et les communes actuelles. Ces centres urbains auraient pour vocation de polariser le monde rural.

4.61 Le réseau urbain sénégalais doit être conçu comme une partie d'un réseau urbain plus large incluant les centres urbains des pays environnants. Pour donner un exemple, la qualité des liaisons routières entre Bissau, Ziguinchor et Banjul doit permettre aux paysans casamançais de considérer ces villes comme des marchés pour leurs productions. Un autre exemple est de faire des villes de la façade maritime allant de Bissau à Nouakchott, le débouché de l'agriculture de l'Ouest du Mali.

5. CONTRAINTES ET PERSPECTIVES DE CROISSANCE

A. Contraintes de la croissance

5.2 Après une croissance économique remarquable dans les années 1960 et 1970, impulsée par le dynamisme de l'économie arachidière, le Sénégal est entré dans une phase de crise économique et de déséquilibres structurels à partir des années 1978, du fait de la stagnation de l'économie arachidière, du maintien d'une politique de distribution des revenus déconnectée de la politique de production et de l'absence de dynamismes économiques de substitution. Les années 1980 ont également été marquées par un déclin de la moitié nord du pays du fait de la crise de l'économie de l'arachide d'huilerie, ainsi qu'un tassement ou un déclin des autres cultures (à l'exception de l'arachide de bouche, du niébé et de la pastèque). Parallèlement, on a constaté un recul ou une stagnation de l'agriculture dans la partie humide ou irriguée du pays, notamment dans la vallée du fleuve Sénégal où la production est en baisse depuis 1992 malgré l'importance des investissements qui y ont été entrepris.

5.3 Contrairement à d'autres pays africains de la zone franc, la dévaluation du FCFA intervenue en janvier 1994 et les mesures de libéralisation économique mises en œuvre par le gouvernement depuis lors ne semblent pas avoir substantiellement accru l'offre agricole.

5.4 Les contraintes à la croissance du secteur sont principalement d'ordre économique, politique et institutionnel. Les investissements publics substantiels générés principalement par la privatisation des entreprises publiques et injectés dans le secteur agricole depuis 1995 ont servi plus à subventionner directement et indirectement le crédit, les intrants et le déficit de certaines entreprises publiques sans que cela aboutisse à une transformation positive des conditions de l'agriculture, à l'amélioration de l'environnement économique et organisationnel des producteurs, et à une stimulation du secteur privé national.

5.5 La politique de libéralisation et de privatisation du gouvernement s'est traduite par des difficultés pour certains producteurs qui se sont enfermés dans des stratégies de repli plutôt que des stratégies d'intensification, car cette politique n'a généralement pas intégré et solutionné leurs contraintes sociales, de revenus et de terroir. Ceci s'est parfois accompagné de la dégradation des prix et des revenus agricoles et de la paupérisation du monde rural, phénomènes décourageant l'intensification et freinant l'avènement d'une agriculture monétaire plus intensive et plus grande consommatrice d'intrants.

5.6 De plus, la mise en œuvre de la politique de libéralisation n'a pas pu encore aboutir de façon substantielle à impulser l'émergence du secteur privé national dans le sens du développement des circuits de production et d'approvisionnement en intrants, de commercialisation et de distribution de la production.

5.7 Enfin il a existé une certaine incertitude, ces dernières années, dans la politique de l'Etat à l'égard de l'agriculture, en matière de fixation des prix de cession du coton aux industriels du textile, en matière d'irrigation, notamment dans la Vallée du fleuve Sénégal où les 2/3 des superficies aménagées à des coûts relativement élevés, ne sont pas exploitées par manque de crédit et d'intrants ou du fait des difficultés des producteurs et des opérateurs économiques privés à réunir les conditions économiques et organisationnelles de la production et de la commercialisation. La politique de l'Etat avait également négligé le secteur de l'élevage comme cela a été mentionné dans l'analyse des investissements publics, ce qui explique la situation critique de ce secteur.

5.8 A ces contraintes d'ordre politique, institutionnel et économique, s'ajoutent la dégradation climatique et sa grande variabilité depuis la grande sécheresse des années 1968-73, qui entraînent la dégradation des sols et du rendement des cultures, fragilisent les exploitations et accroissent les risques liés au processus d'intensification, de telle sorte que les producteurs s'enferment dans des stratégies de sécurité alimentaire et d'autosubsistance, de minimisation des risques et d'abandon ou de réduction de l'intensification. Cette

dégradation climatique a également été une contrainte majeure au développement de l'élevage et de la pêche continentale¹⁰.

Encadré n° 20 Contraintes méso-économiques à une croissance durable

Alors que les principales distorsions macro-économiques ont maintenant été éliminées, d'importantes contraintes à la croissance économique demeurent au niveau méso-économique. De nombreux marchés de facteurs de production et de produits sont encore faibles et inefficaces, les institutions publiques sont faibles et les infrastructures physiques pauvres. Cela se traduit par des coûts de production élevés, un accès difficile aux intrants, et des coûts élevés dans la chaîne commerciale. Les bénéfices des producteurs diminuent ainsi que la compétitivité des entreprises nationales. L'action inappropriée de l'Etat est la cause sous-jacente de toutes ces insuffisances dans la mesure où il donne trop d'importance aux interventions sur les marchés et pas assez à l'amélioration des infrastructures physiques et des institutions.

L'existence combinée de marchés des intrants et des produits déficients, d'interventions gouvernementales inadéquates et d'infrastructures insuffisantes est la plus prononcée dans le secteur primaire, et particulièrement dans l'agriculture. Sur le marché des facteurs, la principale préoccupation concerne le système bancaire. Les taux d'intérêt pour le crédit commercial sont élevés (13%-18%) et on a peu recours au crédit à long terme. Un système d'institutions financières rurales approprié et durable est encore à développer. L'intervention de l'état sur les marchés des produits reste importante, soit directement à travers des entreprises publiques (arachide et coton) ou indirectement à travers des taux de protection élevés et le maintien de monopoles privés (sucre et farine). La gestion du marché des engrais et des semences par le secteur public a aussi été un échec. Un accès difficile à des semences de haute qualité reste la contrainte principale pour les producteurs d'arachide et les achats d'engrais ont baissé de façon vertigineuse.

Les réformes structurelles nécessaires pour éliminer ces contraintes méso-économiques ont aussi été les plus faibles dans le secteur primaire. Les entreprises parapubliques qui dominent les marchés clés des intrants et des produits agricoles doivent encore être privatisées et les activités du secteur privé dans ces domaines sont peu développées ou sont dominées par une petite quantité d'acteurs. Il en résulte des coûts de transaction élevés et une concurrence insuffisante.

5.9 D'une façon synthétique, les principales contraintes qui freinent actuellement le développement du secteur agricole et élevage au Sénégal sont les suivantes :

- *Inadéquation des politiques et investissements publics ;*
- *Faiblesse de l'investissement privé et inadéquation des structures de marchés ;*
- *Faiblesse physique et institutionnelle des infrastructures ;*
- *Dégradation des ressources naturelles et de la fertilité des sols.*

B. Perspectives de croissance

les perspectives de croissance sont détaillées en annexe de ce document principal pour l'agriculture. Pour l'élevage, la pêche continentale et l'aquaculture et l'agroforesterie, le détail a été fait dans le volume 3.

- *Mil/sorgho*

5.10 Un objectif réaliste d'amélioration de la productivité consisterait à inverser la tendance aux rendements décroissants, grâce à la mise en œuvre de méthodes appropriées et peu onéreuses de restauration de la fertilité, accompagnées par la sélection de variétés adaptées aux différentes conditions climatiques et le renouvellement régulier du matériel semencier.

- *Le maïs*

5.11 Les bonnes perspectives de marché et les résultats économiques favorables pour le maïs pluvial permettent d'envisager une croissance soutenue de l'ordre de 6% par an à l'horizon 2010, grâce à un accroissement des superficies (2% par an) et une amélioration de la productivité (progression de 4% par an).

¹⁰ En 1998 – 1999, les conditions climatiques pour l'agriculture et l'élevage ont été meilleures et ont permis une forte croissance du secteur primaire (+ 6,8%).

- *Le riz*

5.12 un objectif de l'ordre de 1000 à 1500 ha additionnels par an apparaît réaliste¹¹. En ce qui concerne les rendements, l'objectif d'un passage à un rendement moyen de 6 T/ha à l'horizon 2010, et à une intensité culturale de 1,5 apparaissent possibles, moyennant l'amélioration des pratiques culturales, impliquant notamment un élargissement de l'accès au crédit, et un effort soutenu en matière de conseils techniques aux producteurs.

- *L'arachide d'huilerie*

5.13 La production moyenne en 2000/2002 devrait avoisiner 100.000 T. Les calculs financiers, effectués sur la base d'un prix d'achat de 120 FCFA pour la campagne 2001/2002, montrent que l'arachide n'est plus rentable dans les zones à faible rendement, sauf sans utilisation d'intrants (engrais et semences sélectionnées).

- *L'arachide de bouche*

5.14 La production moyenne d'arachide de bouche, sur la période 2000/2002, devrait avoisiner 55 000 tonnes. La rentabilité financière de cette production est faible.

- *Cultures maraîchères et fruitières (marché local)*

5.15 Les prix intérieurs sont relativement élevés. De façon générale, bien que les calculs ne soient pas disponibles pour toutes les spéculations, l'exemple de l'oignon et du haricot vert montre que les spéculations maraîchères sont rentables à la fois financièrement et économiquement.

- *Le coton*

5.16 Les débouchés du coton sur le marché international peuvent être considérés comme illimités eu égard aux capacités de production du Sénégal. L'optimum économique devrait correspondre à une superficie de 40 000 ha, dans les zones les plus favorables, avec un rendement qui pourrait, dans ces conditions avoisiner 1 T/ha.

- *Les cultures diverses d'exportation*

5.17 Outre le coton et l'arachide, le Sénégal exporte une gamme réduite de produits maraîchers et fruitiers (environ 6 000 T, dont l'essentiel en haricots verts bobby et le solde en tomates cerises, melon, mangue, bissap). A ces quantités s'ajoutent des exportations non contrôlées, donc non comptabilisées, vers la Mauritanie. Le développement des exportations fait l'objet d'un appui apporté dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale (PPEA), qui se donne pour objectif de porter les exportations à 10000 T sur une période de 3 ans. La Stratégie de Développement des Exportations Agricoles lancée le 16 Octobre 2001 pourrait être très bénéfiques pour ces cultures.

¹¹ Voir stratégie de développement de la petite irrigation – Document élaboré par le Centre d'investissement de la FAO (avril 1999).

Perspectives de croissance de l'élevage

5.18 Les perspectives et potentialités de développement des produits d'élevage sont analysées dans le Rapport sectoriel sur l'élevage. D'une façon très synthétique il apparaît que les taux possibles d'accroissement de la production sont de 4,4% par an pour la production de viande, 2,9% par an pour la production de lait et 10,6% pour la production d'œufs.

5.19 Par rapport à la situation actuelle, la production attendue en 2010 (avec le programme tel que proposé dans le rapport sectoriel) pourrait connaître les croissances suivantes :

- ✓ + 68% pour la viande (soit 4,4% / an contre 2,6% sans programme)
- ✓ + 41 % pour le lait (soit 2,9 % / an contre 1,5% sans programme)
- ✓ + 236 % pour les œufs (soit 10,6 % / an contre 7,1% sans programme)

5.20 La valeur des productions de l'élevage (hors cuirs et peaux, traction animale et élevages secondaires) passerait de 138 milliards FCFA en 1998 à près de 186 milliards en l'absence de programme et à 230 milliards dans l'hypothèse de la réalisation d'un programme soutenu et cohérent (soit une croissance annuelle de 4,3 %). C'est la production carnée qui représente la plus grande part de la valeur des productions animales.

Perspectives de croissance et d'amélioration de la production des produits de la pêche continentale et de l'aquaculture

5.21 Les perspectives de croissance de la pêche continentale et aquaculture sont difficiles à chiffrer dû au manque de données appropriées. L'information existante permet seulement d'apprécier qualitativement la croissance de ce sous-secteur. Dans certaines zones (Vallée du Fleuve Sénégal), le nombre de pêcheurs diminue d'année en année, passant de 10 000 en 1974 à 5 500 en 1990 et à 2 500 en 1999. En même temps, le matériel de pêche devient désuet et la faune ichtyologique s'amoinde dû essentiellement à la sécheresse. Avec la puissance de pêche et le niveau de stocks en diminution, toute chose restant égale, on peut s'attendre à une régression de la production.

5.22 Des potentialités de développement existent et tiennent notamment à : (i) la présence d'un réseau hydrographique important ; (ii) une bonne diversité au sein de la faune ichtyologique ; (iii) la politique du Gouvernement visant la maîtrise de l'eau par les barrages ; (iv) l'existence des vallées fossiles ; (v) la disponibilité des sous-produits agricoles ; et (vi) la consommation de poissons ancrée dans les habitudes alimentaires de la population.

Perspectives pour l'agroforesterie

5.23 Jusqu'à ce jour, la stratégie forestière nationale a consisté à conserver le potentiel forestier et les équilibres socio-écologiques et à satisfaire les besoins des populations en produits forestiers ligneux, dans un contexte où l'arbre est intégré au système de production agricole. Les projets : PRECOBA (Régions de Thiès et de Fatick), PROBOVIL (Régions de Louga et de Tambacounda), PREVINOB (Région de Thiès) et PROWALO (Région de St.Louis) ont traduit ces actions sous diverses assistances techniques et financières (notamment des Pays-Bas) dans le sens de l'intégration agriculture-forêt, de la sécurité alimentaire et de l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

Encadré n° 21

Malgré ces efforts, la superficie des formations forestières ne cesse de régresser influençant la dégradation du cadre de vie. Les ressources ligneuses sont surexploitées avec près de 2 millions m³ par an exploitées sur une potentialité de 13,9 millions de m³. La saison 98/99 des feux de brousse a montré une augmentation sensible des superficies brûlées par rapport à l'année précédente passant de 151 000 ha à 224 000 ha soit une hausse de 73 000 ha. L'essentiel de ces feux se sont déclarés surtout dans les parties Sud et Sud-Est du pays.

Les combustibles ligneux bois de feu (40%) et charbon de bois (16%) représentent 56% de la consommation nationale d'énergie. Ils satisfont 90% des besoins énergétiques des familles. Cette forte consommation de combustibles, due à la progression de la demande liée à la croissance de la population, se traduit par une pression continue sur les ressources forestières.

La performance économique du sous-secteur de la forêt a été faible au cours des dernières années, même si la croissance s'est légèrement accélérée depuis la dévaluation du FCFA (+2,4% en moyenne annuelle pour la période 1995 – 1998) malgré des investissements du secteur privé négligeables. Les activités de transformation du bois restent marginales dans l'ensemble de la production du secteur primaire et demeurent essentiellement artisanales.

5.24 Pour remédier à cette dégradation croissante, le Gouvernement a décidé de donner une priorité indiscutable au reboisement et au développement forestier visant les objectifs d'amélioration des conditions de production, de l'environnement et de la satisfaction des besoins des populations rurales. A cet effet, un Atelier scientifique international a été organisé en mars 2001 à Dakar pour étudier l'ensemble des espèces les plus à même d'être développées au Sénégal et organiser le Forum pour la campagne de reboisement 2001. Les actions induites pour appuyer cette stratégie viseront donc essentiellement à favoriser la création et le fonctionnement de pépinières communautaires ou privées au niveau des régions, en vue de la production de plants de qualité, en mettant les moyens nécessaires auprès des populations pour l'organisation de leurs activités agroforestières.

5.25 Un nouveau plan d'orientation stratégique de trois ans (2001-2003) envisage par ailleurs une réorientation progressive du partenariat (entre l'Etat et les Pays-Bas qui ont substantiellement appuyé le secteur forestier depuis 1984) de l'approche-projet vers une approche-programme, à travers une consolidation de la distribution des responsabilités entre la Direction des Forêts, les autorités administratives et les collectivités locales ainsi que la capitalisation et la pérennisation des acquis des projets. Ce processus de transfert de la gestion des ressources forestières aux autorités locales décentralisées doit être accompagné de la libéralisation des prix du charbon et du bois de feu.

C. Scénarios possibles

1. Les scénarios possibles de croissance

5.26 Les perspectives de croissance (analysées dans le Document de travail 4) conduisent à identifier deux scénarios de croissance :

- ✓ Le scénario tendanciel correspondant à l'évolution probable compte tenu des tendances et contraintes constatées par le passé, en l'absence de mise en œuvre de toute stratégie nouvelle de développement ;
- ✓ Le scénario volontariste ou possible, correspondant aux potentialités de développement analysées au chapitre précédent, et qui implique que soient remplies, dans le cadre d'une stratégie de développement coordonnée, les différentes conditions de développement identifiées.

Le scénario tendanciel

5.27 Ce scénario est bâti sur les hypothèses suivantes :

- *superficies:*
 - ✓ les superficies irriguées sur le Fleuve restent à leur niveau actuel ;
 - ✓ les superficies au Sénégal Oriental et en Casamance restent constantes (alors que les statistiques passées laissent supposer une décroissance) ;

- ✓ les tendances constatées dans le Bassin Arachidier se poursuivent au même rythme (légère décroissance au Nord et au Centre, légère croissance au Sud), sauf pour le coton qui cesse de croître en raison de la rentabilité décroissante de cette culture.
- *Rendements* : les rendements poursuivent leur évolution tendancielle, au rythme moyen annuel constaté au cours de la dernière décennie (en particulier – 5,5 % pour le coton conduisant ainsi à un chiffre pessimiste de 345kg/ha en 2010).
- *valeur ajoutée unitaire* :
 - ✓ Le scénario est bâti à prix constants (valeur 1999), sauf pour le coton, pour lequel le prix à long terme est considéré pour 2010 (en valeur 1999).
 - ✓ Le scénario se traduit par une baisse de la valeur ajoutée agricole de l'ordre de 0,9% par an sur la période 1998/2010, qui touche toutes les régions, à l'exception des Niayes et du Fleuve. Ce scénario se traduit donc par une forte baisse du revenu rural par habitant, qui touche tout particulièrement les zones déjà les plus pauvres (ces prévisions risquent en fait de se révéler excessivement optimistes, dans la mesure où les filières organisées - coton et arachide de bouche notamment- risquent de s'effondrer à court terme, en cas de poursuite des tendances constatées dans le passé).

Tableau n° 4 : Synthèse du scénario tendanciel

Culture	superficie moyenne 96/98	superficie 2010	rendement moyen 96/98	rendement 2010	production moyenne 96/98	production 2010	valeur ajoutée 96/98	valeur ajoutée 2010	TCAM ¹² valeur ajoutée
unités	1000 ha		kg/ha		1000 T		milliards FCFA		
ARH ¹³	704	610	758	555	533	339	77,7	49,5	-3,4%
ARB ¹⁴	53	92	836	608	45	56	3,0	3,8	1,8%
Mil/sorgho	1 037	1 090	596	544	618	593	56,8	55,1	-0,2%
Niébé	113	148	238	132	27	20	3,4	2,5	-2,4%
Maïs	75	74	922	714	69	53	4,8	3,7	-2,0%
Manioc	16	16	2 635	2 261	41	37	2,5	2,3	-0,7%
Coton	50	50	660	345	33	17	3,1	1,6	-4,9%
Riz	77	79	2 344	2 299	181	182	7,5	7,5	0,0%
Maraîchage	12	18			182	251	17,0	19,3	1,0%
Fruits	0				122	168	12,2	16,8	2,5%
Cultures export divers	1	1			6	6	1,2	1,2	0,0%
Total	2 138	2 179					189,2	163,3	-1,1%
Répartition Régionale									
	Niayes	Fleuve	B A Nord et centre	B A sud	S O/Hte Cas	Basse Cas	total		
valeur ajoutée actuelle (MFCFA)	20,6	12,6	29,6	83,2	36,5	6,8	189,2		
valeur ajoutée 2010 (MFCFA)	24,2	16,0	18,1	69,8	31,0	4,2	163,3		
TCAM valeur ajoutée	1,3%	1,8%	-3,7%	-1,3%	-1,2%	-3,5%	-1,1%		
superficie actuelle (1000 ha)	7	85	672	933	380	63	2 138		
superficie 2010 (1000 ha)	6	88	602	1 037	381	63	2 178		
TCAM superficie	-1,2%	0,2%	-0,8%	0,8%	0,0%	0,0%	0,1%		

Sources : Etude sur l'analyse des sources de croissance, Nicolas Gergely, 1999

¹² TCAM = Taux de croissance annuelle moyen.

¹³ ARH = Arachide d'huilerie.

¹⁴ ARB = Arachide de bouche.

Le scénario volontariste

5.28 Il est bâti sur les perspectives de croissance dégagées en fonction des perspectives définies au chapitre 5.B précédent et sur la base des projections de prix de la Banque mondiale. Les résultats sont récapitulés ci-dessous:

- **mil/sorgho**

- croissance de 2% par an des rendements de mil/sorgho, grâce à des actions de restauration de la fertilité des sols et d'amélioration du matériel végétal mis à la disposition des producteurs ;
- les superficies restent constantes (alors qu'elles subissaient une lente diminution au cours de la période précédente), ainsi que la valeur ajoutée unitaire.

- **maïs**

- rendement du maïs passant à 1,5 T/ha en 2010, dans les zones favorables, grâce à l'amélioration du matériel végétal et la mise en place des conditions nécessaires à une intensification moyenne (essentiellement le crédit, pour l'acquisition d'engrais) ;
- croissance de 2% par an des superficies en pluvial, grâce à une dynamique créée par l'amélioration du fonctionnement du marché (débouché pour l'alimentation animale), et par le nouvel attrait financier de cette culture, dans un contexte d'intensification ;
- les superficies irriguées, en revanche, n'évoluent pas, étant donnée la faible rentabilité comparative du maïs par rapport aux autres spéculations possibles.

- **riz**

- accroissement d'environ 1000 À 1500 hectares par an des superficies rizicoles exploitées sur le Fleuve (grâce à la réhabilitation de périmètres existants, et/ou à la création de nouveaux périmètres privés ou villageois) ;
- passage à une intensité culturale de 1,5 à l'horizon 2010, et à un rendement moyen de 6 T/ha grâce à l'amélioration du paquet technologique ;
- accroissement moyen de 20%, à l'horizon 2010, des rendements rizicoles en dehors du Fleuve (à superficie constante), grâce à l'aménagement d'environ 1000 ha/an de barrages anti-sel ou de bas-fonds.

- **cultures vivrières diverses** : accroissement de 2,5% par an des rendements des spéculations vivrières diverses (manioc, niébé,...) cultivées dans le Bassin arachidier, grâce aux mesures déjà citées de restauration de la fertilité des sols et à l'amélioration du matériel végétal.

- **arachide**

- accroissement, à l'horizon 2010, des rendements moyens de l'arachide de 50% (600 kg/ha dans le Nord et le centre du Bassin arachidier, 1 T au sud du Bassin arachidier, 1,5 T au Sénégal Oriental et en Haute Casamance), conformément aux objectifs du Plan de relance, grâce essentiellement à la remise en marche d'une filière semencière, accompagnée d'une intensification moyenne dans les zones favorables et de mesures de restauration de la fertilité des sols dans le Bassin arachidier;
- accroissement corrélatif de la superficie cultivée, légère dans le sud du Bassin arachidier (de l'ordre d'1% par an), forte au Sénégal Oriental et en Casamance (de l'ordre de 5% par an), principalement en faveur de l'arachide de bouche¹⁵ ;
- au total, les superficies arachidières (bouche et huilerie) passeraient de 750 000 ha actuellement, à environ 950 000 ha à l'horizon 2010.

¹⁵ Ce scénario serait possible grâce à : l'attrait financier de cette culture (qui redeviendrait la culture de rente principale), dans un contexte de filière professionnalisée produisant des graines de qualité ; et la mise en œuvre des actions propres à re-dynamiser ces zones à fort potentiel (désenclavement, équipement rural, amélioration de la couverture en conseil agricole et en crédit, etc.).

- **coton**

- réduction de la zone de culture à la zone favorable, soit une superficie cultivée de l'ordre de 40 000 ha à l'horizon 2010 ;
- accroissement corrélatif du rendement moyen à 1 T/ha ;
- fort accroissement de la valeur ajoutée, du fait de l'évolution anticipée des cours, et de la restructuration de la SODEFITEX, permettant d'améliorer la rentabilité de la filière fruits et légumes pour le marché intérieur ;
- accroissement de 6% par an de la production maraîchère pour le marché intérieur (rythme possible d'accroissement de la demande), les Niayes restant pratiquement stables et l'essentiel de l'accroissement provenant du Fleuve ;
- accroissement également de 6% de la production arboricole.

- **produits d'exportation divers** : passage de 6 000 T actuellement à 30 000 T en 2010 de la production exportée, grâce à la poursuite de la dynamique créée par le Projet de développement des exportations agricoles (amélioration de la qualité, professionnalisation des filières, élargissement de la gamme de produits) et au développement des infrastructures de stockage et de transport, notamment sur le Fleuve, où pourrait se concentrer l'essentiel du développement. L'adaptation du cadre réglementaire et l'amélioration du transport aérien et maritime sont des conditions importantes du développement des exportations horticoles sénégalaises.

5.29 Les résultats de la simulation sont synthétisés sur le tableau ci-dessous, et les conditions à réunir pour l'obtention des performances attendues sont récapitulées en fin de document.

Tableau n°5 : Synthèse des évolutions selon le scénario volontariste

Culture	Superficie moyenne 96/98	Dont irriguée	Superficie 2010	Dont irriguée	Production moyenne 96/98	Production 2010	Valeur ajoutée 96/98	Valeur ajoutée 2010	TCAM valeur ajoutée	Part dans l'augment de V.A.
Unités	1000 ha				1000 T		milliards FCFA			
ARH	704		804		533	834	77,7	122,0	3,5%	33%
ARB	53		150		45	185	3,0	26,6	18,2%	18%
Mil/sorgho	1 037		1 037		618	799	56,8	73,5	2,0%	12%
Niébé	113		113		27	35	3,4	4,4	2,0%	1%
Maïs	75		96		69	145	4,8	10,1	5,8%	4%
Manioc	16		16		41	53	2,5	3,2	2,0%	1%
Coton	50		40		33		3,1	7,6	7,1%	3%
Riz	77		101		181	284	7,5	15,1	5,6%	6%
Maraîchage	12		27		182	390	17,0	25,8	3,3%	7%
Fruits					122	260	12,2	26,0	6,0%	11%
Cultures export divers	1		3		6	30	1,2	6,0	13,2%	4%
TOTAL	2 138	62	2 387	120			189,2	320,4	4,1%	100%

¹⁶ L'estimation de la valeur ajoutée du sous-secteur est sensiblement inférieure à celle effectuée par la comptabilité nationale, du fait que seules les activités agricoles sont prises en compte (ce qui exclut des activités telles que l'exploitation forestière ou les produits de cueillette), et surtout du fait que les productions sont estimées aux prix au producteur, alors que la comptabilité nationale prend en compte des prix unitaires se rapprochant des prix de marché.

Sources : Etude sur l'analyse des sources de croissance, Nicolas Gergely, 1999.

5.30 Il ressort du tableau qu'une telle politique volontariste de développement permettrait une croissance de la valeur ajoutée agricole de l'ordre de 4% par an, contre une quasi stagnation au cours de la décennie écoulée, et une décroissance vraisemblable pour l'avenir en cas de simple poursuite des politiques passées. Compte tenu du rythme de croissance démographique rurale, le rythme de croissance envisagé du secteur agricole se traduirait globalement par une amélioration sensible du niveau de vie rural.

5.31 Il est également intéressant de constater que cette croissance est dépendante, dans des proportions considérables, des performances réalisées dans la filière arachidière qui totalise plus de 50% des gains potentiels de valeur ajoutée agricole.

5.32 Le taux de croissance envisagé doit être compris plus comme un ordre de grandeur des potentialités que comme une prévision. Il montre en revanche que le Sénégal n'est pas voué inéluctablement à de médiocres performances dans le secteur agricole. La croissance possible sur la décennie à venir est d'autant plus forte que le retard à rattraper en matière de croissance est important (cas de l'arachide), et que la demande intérieure présente des potentialités insuffisamment exploitées par la production nationale. La capacité de l'agriculture sénégalaise à mieux satisfaire la demande intérieure constituera à cet égard un enjeu important de développement à l'avenir, dans la mesure où, avec la suppression des barrières aux échanges à l'intérieur de l'UEMOA, l'agriculture sénégalaise se trouvera directement en concurrence avec les autres pays de la sous-région sur des produits tels le mil/sorgho, le maïs, le niébé, les productions animales, voire l'arachide.

2. Potentialités de croissance selon les régions agro-écologiques

5.33 L'analyse par région agro-écologique du scénario volontariste est synthétisée dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°6 : Incidence régionale du scénario de croissance volontariste

	Niayes	Fleuve	B A Nord et centre	B A sud	S O/Hte Cas	Basse Casam	TOTAL
Superficie actuelle (mha)	6,5	85	672	933	380	63	2138
Dont irriguée (développé)	6,5	31	1	3	10	10	62
Superficie 2010 (mha)	7,2	131	673	983	524	69	2387
Dont irriguée (développé)	7,2	77	2	4	15	15	120
TCAM superficie pluviale	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	2,5%	0,3%	0,7%
TCAM superficie irriguée	0,8%	7,2%	5,1%	2,1%	3,2%	3,2%	5,3%
VA actuelle (MMFCFA)	21	13	30	83	36	7	189
VA 2010 (MMFCFA)	31	40	38	115	87	10	320
TCAM VA	3,1%	9,2%	2,0%	2,5%	6,9%	3,1%	4,1%

Sources : Etude sur l'analyse des sources de croissance, Nicolas Gergely, 1999.

5.34 Il en ressort que le potentiel de croissance, évidemment plus fort sur le Fleuve et la zone à fort potentiel du Sénégal Oriental et de Haute Casamance, reste en revanche à peu près limité au rythme de croissance démographique dans le Bassin arachidier (notamment au Nord et au centre), où une amélioration du niveau de vie rural passe à l'évidence par d'autres voies que le seul développement agricole. Dans le Sud (Ziguinchor), les contraintes majeures demeurent l'insécurité, l'enclavement et le manque de compétitivité des produits (riz et maraîchers).

5.35 La croissance obtenue n'impliquerait pas une augmentation des superficies cultivées ailleurs que dans les zones identifiées comme possédant encore des réserves foncières. En matière de superficies irriguées, le scénario implique un accroissement de la superficie développée d'environ 60 000 ha en 13 ans, dont 46 000 ha sur le Fleuve, correspondant à environ 37 000 ha de superficie physique, soit un rythme annuel de l'ordre de 2 800 ha, compatible avec les capacités de développement de l'irrigation privée¹⁷. On note que les superficies rizicoles ne représenteraient qu'environ un tiers de l'accroissement des superficies cultivées, d'après les hypothèses retenues. L'essentiel du développement de l'irrigation passe donc par la diversification des cultures irriguées (maraîchage, arachide de bouche et de semences, produits divers d'exportation,...).

3. Marge de manœuvre en matière de stratégie de développement agricole

5.36 La marge de manœuvre en matière de stratégie de développement agricole peut être mesurée par l'écart entre les résultats des scénarios tendanciel et volontariste, analysé sur le tableau de la page suivante.

5.37 Le tableau révèle à nouveau l'importance considérable en terme de développement du devenir de la filière arachidière, au niveau de laquelle se situe l'essentiel de la marge de manœuvre stratégique, selon que l'on assiste à une relance ou à un déclin tendanciel.

Tableau n°7 : Différence des gains de valeur ajoutée selon les scénarios

	Gain de V.A. à l'horizon 2010 (MMFCFA)		Ecart entre les scénarios	
	Scénario volontariste	Scénario tendanciel	Milliards FCFA	%
ARH	44,3	-28,1	72,5	46,6%
ARB	23,6	0,8	22,8	14,7%
Mil/sorgho	16,7	-1,7	18,4	11,8%
Niébé	1,0	-0,9	1,9	1,2%
Maïs	5,3	-1,1	6,4	4,1%
Manioc	0,7	-0,2	1,0	0,6%
Coton	4,4	0,1	4,4	2,8%
Riz	7,7	0,0	7,6	4,9%
Maraîchage	8,8	2,3	6,5	4,2%
Fruits	13,8	4,6	9,2	5,9%
Cultures export divers	4,8		4,8	3,1%
TOTAL	131,2	-24,3	155,5	100%

Sources : Etude sur l'analyse des sources de croissance, Nicolas Gergely, 1999.

4. Importance relative des principaux facteurs de croissance de l'agriculture

5.38 Le modèle calculant l'évolution des valeurs ajoutées dans le scénario volontariste est la résultante de l'effet de différents facteurs de croissance, qu'on peut regrouper comme suit, chaque groupe correspondant à une série d'actions correctives ou de développement :

- *Restauration de la fertilité des sols :*

correspondent à ce groupe les actions d'agroforesterie, d'association agriculture/élevage, d'amendements ou de lutte contre l'érosion visant à maintenir et restaurer la fertilité des sols. Ce groupe d'actions a pour effet d'accroître les rendements, donc la valeur ajoutée/ha. On suppose que les augmentations de rendement proposées dans le scénario sont dues au facteur restauration de la fertilité des sols à hauteur de 60% dans le centre et le nord du

¹⁷ Voir rapport sur la Stratégie pour le développement de la petite irrigation (déjà citée).

Bassin arachidier, de 40% dans le sud du Bassin arachidier, et de 20% au Sénégal Oriental et en Casamance.

- *Renforcement de la capacité et de la professionnalisation des producteurs :*

correspondent à ce groupe les actions visant : à renforcer les capacités techniques et l'organisation professionnelle des producteurs, à la fois pour les cultures vivrières et l'arachide (notamment pour la mise en place de filières de production de semences), ainsi que pour les cultures d'exportation diverses; à développer les acquis de la Recherche; à améliorer l'accès des producteurs aux intrants (crédit à court terme). Ce groupe d'actions a pour effet d'accroître les rendements par l'intensification, et donc la valeur ajoutée /ha. On suppose que les augmentations de rendement proposées dans le scénario sont dues à des actions de ce type à concurrence de 40% au centre et au nord du Bassin arachidier, de 60% au sud du Bassin arachidier, et de 80% au Sénégal Oriental et en Casamance, où les potentialités d'intensification sont plus importantes.

- *Accroissement des superficies cultivées dans les zones à fort potentiel :*

correspondent à ce groupe les actions visant à recréer une dynamique d'extension des superficies dans les zones où un tel mouvement est encore possible (notamment au Sénégal Oriental et en Haute Casamance, ainsi que dans certains secteurs au sud du Bassin arachidier): par exemple: pistes de désenclavement, construction d'infrastructures socio-collectives, amélioration de l'accès des producteurs à la culture mécanisée (crédit à moyen terme). Pour ce type d'actions, l'impact en matière de valeur ajoutée peut être calculé à partir des superficies additionnelles prévisibles. Dans l'Est du pays, les possibilités d'extension de superficies sont à lier avec une meilleure intégration des parcours du bétail et avec le respect de l'intégrité des zones forestières.

- *Développement de l'irrigation privée:*

correspondent à ce groupe les actions tendant à encourager l'investissement privé dans l'irrigation (seul ce type d'irrigation ayant un bilan économique positif), par exemple: adaptation du cadre réglementaire, sécurisation foncière, mise en place des moyens de financement de l'investissement rural privé (crédit à long terme). L'impact en termes de valeur ajoutée est constitué par la valeur ajoutée créée sur les superficies irriguées additionnelles ou réhabilitées.

- *Hausse prévisible des cours:*

ce facteur ne concerne que le coton, pour lequel les projections à long terme de cours de la Banque mondiale devrait permettre de dégager une valeur ajoutée additionnelle.

L'impact de ces différents facteurs de croissance de la valeur ajoutée peut être calculée, à partir du modèle du scénario volontariste. Les résultats du calcul sont présentés dans le tableau ci-dessous:

Tableau n°8 : Analyse de l'impact des différents facteurs de croissance

Facteurs de croissance	V A	Zone impactée							
	Additionnelle annuelle entre 1996/98 et 2010								
	Impact global (milliards FCFA)	%	Niayes	Fleuve	B A Nord et centre	B A sud	S O/Hte Cas	Basse Cas	TOTAL
Restauration de la fertilité des sols	20	15%	0%	0%	23%	48%	28%	1%	100%
Renforcement capacité et professionnalisation des producteurs	52	40%	5%	10%	6%	35%	40%	4%	100%
Développement/réhabilitation de l'irrigation privée	33	25%	29%	61%	2%	2%	1%	0%	100%
Accroissement des superficies cultivées dans les zones à fort potentiel	22	17%	0%	0%	-1%	14%	84%	4%	100%
Hausse prévisible des cours mondiaux (coton)	3	2%	0%	0%	0%	17%	85%	0%	100%
TOTAL	131	100%	8%	21%	7%	24%	38%	2%	100%

Sources : Etude sur l'analyse des sources de croissance, Nicolas Gergely, 1999.

5.39 Ce tableau montre la hiérarchisation et la localisation des impacts des différents facteurs de croissance identifiés:

- ✓ Le renforcement des capacités et de la professionnalisation des producteurs représente à lui seul 40% du gain attendu de valeur ajoutée à l'horizon 2010 et touche toutes les zones, en particulier le sud du Bassin arachidier et la zone Sénégal Oriental/Haute Casamance ;
- ✓ Le développement /réhabilitation de l'irrigation privée (25% du gain de valeur ajoutée) touche principalement le Fleuve et les Niayes et doit prendre en compte la préservation des écosystèmes ;
- ✓ L'accroissement des superficies dans la zone à fort potentiel (17% de la valeur ajoutée) touche essentiellement le Sénégal Oriental et la Haute Casamance ;
- ✓ La restauration de la fertilité des sols (15% de la valeur ajoutée) touche essentiellement le Bassin arachidier avec le souci de développer une meilleure intégration de l'agriculture et de l'élevage (santé animale ; parcours du bétail ; sécurisation des troupeaux).

5. Scénarios tendancier et volontariste pour l'élevage

5.40 Sur la base des analyses et recommandations du Rapport sectoriel sur l'élevage, les scénarios de développement tendancier et volontariste sont synthétisés dans le tableau ci-après. Le taux de croissance tendancier de la valeur ajoutée est estimé à 2,6 %, tandis qu'une stratégie de développement répondant aux contraintes identifiées du secteur permettrait d'obtenir un rythme de croissance de l'ordre de 3,9%. On remarque que les perspectives et les marges de manœuvre sont plus limitées que dans le secteur agricole, sans doute en liaison avec le fait que les perspectives de marché sont plus limitantes et les contraintes physiques de développement plus fortes. Des potentialités de développement significatif existent toutefois notamment pour les volailles, la viande ovine, les oeufs et le lait.

5.41 Comme pour le sous-secteur agricole, on relève que les valeurs ajoutées globales sont en-deçà des estimations de la comptabilité nationale, car elles sont calculées sur des prix producteurs et non sur des prix consommateurs.

Tableau n°9 : Evolution tendancielle et volontariste de la valeur ajoutée pour le sous-secteur élevage

Production	Unité	Production 1998	TCAM tendanciel	TCAM possible	Production tendancielle 2010	Production possible 2010	Valeur ajoutée unitaire 1998	Valeur ajoutée unitaire 2010	Valeur ajoutée 1988	Valeur ajoutée tendancielle 2010	Valeur ajoutée possible 2010	TCAM valeur ajoutée tendancielle	TCAM valeur ajoutée volontariste
Viande bovine	T	50 880	1,5%	2,4%	60 800	68 000	1 005	967	51 146	61 118	65 787	1,5%	2,1%
Viande ovine	T	16 900	3,2%	6,1%	24 600	34 400	847	811	14 313	20 834	27 898	3,2%	5,7%
Viande caprine	T	9 700	3,6%	3,5%	14 800	14 600	1 187	1 158	11 514	17 568	16 914	3,6%	3,3%
Viande porcine	T	5 300	2,7%	3,0%	7 300	7 550	800	800	4 240	5 840	6 040	2,7%	3,0%
Volaille	T	17 600	4,5%	8,0%	30 000	44 100	861	744	15 158	25 838	32 791	4,5%	6,6%
Total viande	T	100 380	2,7%	4,4%	137 500	168 650			96 372	131 199	149 430	2,6%	3,7%
Lait	1000 l	114 000	1,5%	2,9%	136 000	160 800	100	100	11 400	13 600	16 080	1,5%	2,9%
Œufs	1000 u	198 000	7,1%	10,6%	450 000	664 800	15	15	2 970	6 750	9 972	7,1%	10,6%
TOTAL									110 742	151 549	175 482	2,6%	3,9%

Sources : Etude sur l'analyse des sources de croissance, Nicolas Gergely, 1999.

6. PLAN STRATÉGIQUE OPÉRATIONNEL (PSO)

A. Un scénario de croissance au bénéfice des populations pour un développement rural durable

6.1 Le Plan OMEGA pour l'Afrique, intervenu au lendemain de l'alternance au Sénégal, se fixe comme objectif de procéder à l'évaluation des besoins du continent de façon à combler les disparités fondamentales par rapport aux pays développés. Ce plan indique, en effet, que si les disparités dans quatre secteurs fondamentaux tels que les infrastructures, l'éducation, la santé et l'agriculture sont résorbées, grâce à des investissements lourds, l'Afrique pourra alors se consacrer à la production directe en utilisant ses immenses ressources naturelles et humaines et en les associant aux technologies modernes. Ce Plan OMEGA, complété par les Plans Mbéki et Boutéflika, a donné naissance au Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NPDA). Il se traduit par un engagement des dirigeants africains, pris sur la base d'une vision commune et d'une conviction partagée, d'éradiquer la pauvreté, de placer les économies de leurs pays à la fois individuellement et collectivement sur un sentier de croissance et de développement durable, tout en participant activement à l'économie et à la vie politique, à l'échelle de la planète. Le programme d'actions du NPDA s'appuie sur la volonté des africains de compter sur les ressources propres du continent pour sortir les populations du sous-développement et de l'exclusion, en cette période de mondialisation accélérée.

6.2 Afin de relever les nouveaux défis de la mondialisation et de combler le retard pris par le continent sur les nations développées, le NPDA a retenu sept objectifs internationaux en matière de développement durable pour éradiquer la pauvreté de moitié d'ici 2015. Il s'agit notamment, de la santé, de l'éducation, des infrastructures de base, de la bonne gouvernance, de la paix et la prévention des conflits, du développement de l'agriculture, du renforcement des capacités par les nouvelles technologies de l'information et de la communication et enfin, de l'accès aux marchés.

6.3 Le scénario de croissance au bénéfice des populations rurales pour un développement rural durable proposé dans le cadre de ce Plan Stratégique Opérationnel, s'inscrit parfaitement dans la vision du NPDA et les orientations stratégiques du 10^{ème} Plan de Développement Economique et Social du pays, à adopter pour la période 2002 – 2007. Ce scénario volontariste qui repose sur l'évaluation des potentialités et contraintes du secteur agricole et sur l'analyse des différents facteurs de croissance se fixe comme objectifs globaux : (i) **d'améliorer durablement le bien-être économique et social des populations rurales** et (ii) **de mettre en place et de favoriser les dynamiques de participation et de développement local des bénéficiaires pour donner aux ruraux la maîtrise de leur développement.**

6.4 Ainsi formulé, il s'agira plus spécifiquement (i) d'accroître la production agricole de manière durable et diversifiée par l'intensification et la modernisation de l'agriculture, (ii) d'améliorer la sécurité alimentaire, (iii) d'accroître les revenus en milieu rural, (iv) d'assurer la durabilité des investissements dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, (v) de renforcer les capacités et la professionnalisation des producteurs.

6.5 La stratégie proposée visera ainsi l'amélioration du bien-être des populations rurales en agissant simultanément sur 5 aspects qui les touchent directement : (i) les investissements physiques à leur disposition (accès à l'eau, routes,...) ; (ii) le renforcement des capacités (formation, recherche, vulgarisation) ; (iii) la participation aux décisions qui les concernent ; (iv) la possibilité d'emprunter et d'épargner ; (v) un accès durable et responsable aux ressources naturelles (terre, eau) ; (vi) la sécurisation et le respect du cadre réglementaire.

La priorité sera donner aux les investissements publics et au renforcement des capacités des acteurs

1. Restauration de la fertilité des sols

6.6 Un programme à long terme pour restaurer la fertilité des sols dans le Bassin arachidier et les autres zones à fortes potentialités est nécessaire. Ce programme qui reste à définir devrait être basé sur une combinaison de programmes de vulgarisation pour former les exploitants à des techniques de conservation des sols simples et peu coûteuses, d'un accès amélioré au crédit et aux engrais commerciaux et d'un programme mieux conçu de distribution d'engrais par l'Etat.

2. Réforme structurelle

6.7 La contrainte de financement du monde rural n'a pas trouvé de solution satisfaisante. Au contraire, ces dernières années, on a assisté à une aggravation significative des impayés malgré les mesures prises par le Gouvernement (baisse du taux d'intérêt, etc.). La CNCAS, qui dispose d'un quasi-monopole dans le crédit agricole, est soumise à des pressions politiques, administratives et religieuses dans l'octroi et la récupération du crédit agricole. L'étude en cours sur un « système durable de financement du monde rural » et l'étude sur l'équipement rural réalisée par la Direction de la Planification doivent permettre de mieux définir les modes et conditions de financement souhaitables pour la relance du secteur. Ces études doivent également aborder la question de la place de la CNCAS dans le système de financement du monde rural. Le système à définir et à mettre en place devra fournir du crédit et des possibilités d'épargne à tous les ménages ruraux (pas seulement aux producteurs de coton et d'arachide) et aider à l'investissement dans toutes les activités rurales (agricoles et non agricoles).

6.8 Les privatisation/restructuration de la SONACOS et de la SODEFITEX ont été décidées par le Gouvernement en accord avec ses partenaires et sont inscrites notamment dans le Document cadre de politique économique 1998-2000. En ce qui concerne la SODEFITEX, un plan stratégique de la filière a été récemment élaboré par le Cabinet Synergie en vue de jeter les bases de son développement durable. Sans revenir sur une analyse détaillée des raisons qui ont conduit à ces décisions, les résultats attendus sont l'amélioration de la compétitivité de ces structures, l'abandon des situations monopolistiques, et l'arrêt des financements de leur déficit sur le budget de l'Etat. Afin d'assurer que cette évolution facilitera la croissance du secteur et améliorera les revenus des producteurs, elle devra se faire de manière à éviter la création de monopoles privés et en favorisant la concurrence.

6.9 Il est nécessaire de redéfinir le rôle et les responsabilités du secteur public aussi bien au niveau central qu'au niveau local et de réorganiser les institutions publiques afin de leur permettre de jouer leur rôle. Par exemple pour la SAED, comme prévu dans la sixième lettre de mission, elle devra inscrire ses activités de conseil « ... dans les principes de réorganisation des services agricoles et avec l'objectif de préparer les relations contractuelles qui devraient lier l'ANCAR et la SAED ».

3. Renforcement des infrastructures physiques et institutionnelles

6.10 Ce renforcement devra porter sur deux axes principaux : expansion du PSAOP et du PNIR et support accru aux autorités locales et aux organisations impliquées dans la définition des programmes de développement local et régional et le processus de décentralisation ; appui continu pour le transfert de méthodes de production et de commercialisation plus modernes et plus orientées vers le marché aux producteurs et aux associations de producteurs.

6.11 Toutes ces politiques et tous ces programmes visent à augmenter les bénéfices des exploitants et à créer un environnement plus favorable à l'investissement dans l'agriculture. De plus, des mesures spécifiques pour aider l'investissement du secteur privé dans des activités particulières ne sont pas à recommander. En effet, le rôle des politiques et des investissements publics est de faciliter l'activité du secteur privé dans toutes les activités où ils veulent s'engager.

4. Renforcement des capacités et professionnalisation des producteurs

6.12 Pour mieux tirer profit du nouvel environnement international né de l'UEMOA et de l'OMC, les producteurs devront être en mesure de mener les activités qui étaient, pour la plus part d'entre elles, du ressort de l'Etat. Des appuis à la formation aux métiers de l'agriculture, au financement, à la recherche, à la promotion des exportations et à la naissance d'un secteur privé dynamique et capable d'aider à la création des conditions pour un environnement propice à l'attrait des investisseurs. Le renforcement des capacités devrait aussi concerner la société rurale à travers les Organisations de Producteurs qui sont les véritables moteurs du développement rural.

5. Equipements agricoles du monde rural

6.13 Depuis les années 80, le monde rural ne bénéficie plus d'équipements en matériels agricoles, et l'existant est devenu très obsolète et se renouvelle à la seule initiative individuelle ou collective des paysans, qui n'ont pas une bonne surface financière et se heurtent à un système bancaire dont les principes de base pour l'octroi de prêts ne leur sont guère favorables. Une étude a été commanditée par le Ministère de l'Economie et des Finances et réalisée par la Direction de la Planification, pour équiper le monde rural en matériel agricole et définir un système de financement approprié.

6.14 L'idée qui sous-tend cette étude est que la maîtrise du foncier, des intrants et de la restauration de la fertilité des sols ne sauraient suffire si le monde rural n'est pas suffisamment équipé en matériels agricoles. Ces équipements vont couvrir trois domaines complémentaires que sont :

- ✓ Le matériel agricole proprement dit, qui se compose de matériel de travail du sol, de matériel de récolte et de battage et de matériel post-récolte ;
- ✓ Le matériel d'exploitation et les équipements agricoles ;
- ✓ Le matériel de traite et de conservation du lait.

Rôle du Gouvernement

6.15 Pour appuyer son objectif d'accroissement des investissements privés et de la concurrence, le Gouvernement a reconnu qu'il devait redéfinir son rôle dans la gestion de l'économie et changer sa façon d'agir. A cet effet, trois programmes de réforme ont été définis: un programme de privatisation pour réduire le niveau d'intervention publique dans de nombreux secteurs de l'économie; un programme de décentralisation du gouvernement et d'implication plus forte des autorités et des organisations locales dans les décisions; et un programme de réformes institutionnelles, administratives et législatives pour améliorer la qualité de la gouvernance.

6.16 Dans la mesure où tous ces programmes sont encore en cours de formulation, il est difficile de dire de façon précise quels seront le rôle et les actions de l'Etat. Même quand le programme de privatisation sera terminé, le Gouvernement continuera à exercer une influence considérable sur l'activité économique, soit directement en demeurant actionnaire des entreprises les plus importantes, soit indirectement à travers le niveau d'assistance et de protection qu'il accordera aux monopoles privés pour la fourniture d'eau, d'électricité et de télécommunications.

De même, une définition claire des rôles et des responsabilités respectives de chaque niveau de gouvernement doit encore émerger du processus de décentralisation, ainsi qu'une définition du niveau et des sources de revenus dont disposera chacun de ces niveaux. C'est pourquoi, le risque demeure que ces programmes donnent une apparence de changement, alors qu'en fait la situation actuelle d'une intervention sur l'économie de l'état importante et hautement centralisée persistera (il est trop tôt pour estimer l'impact du programme de bonne gouvernance sur l'efficacité et la transparence des institutions publiques).

6.17 Pour réussir, le programme de réforme du secteur public doit générer des politiques et des institutions dont le rôle principal dans la gestion économique sera de mettre en place un environnement favorable au secteur privé par l'établissement de réglementations et de standards adéquats, et d'assurer la fourniture de services et biens publics telles que la recherche, l'éducation, la santé, l'information sur les marchés et les infrastructures physiques. Ces institutions publiques devront refléter et répondre aux besoins des intérêts locaux et des organisations locales et être transparentes et efficaces dans leurs opérations. L'implication du gouvernement dans les marchés des facteurs et des produits doit être stoppée quand ces marchés fonctionnent bien et il doit se concentrer sur la mise en place des conditions nécessaires là où ils ne fonctionnent pas bien.

6.18 Pour satisfaire à ces principes, le Gouvernement devra étendre le processus de privatisation en réduisant encore plus sa participation dans les entreprises produisant des biens et services privés, et mettre en place des autorités de contrôle pour les entreprises produisant des biens et services publics (télécommunications, électricité, eau, etc.). Les monopoles privés créés par la privatisation où l'appui du gouvernement doivent être soumis entièrement aux forces de la concurrence intérieure et internationale, et les monopoles publics encore existant devront être dissous avant leur privatisation afin de promouvoir la concurrence du secteur privé. Les investissements dans des activités telles que la recherche, la santé et l'éducation devront être accrus et la qualité et l'efficacité des institutions qui fournissent ces services devront être améliorées. Des investissements publics supplémentaires considérables sont aussi nécessaires pour améliorer les infrastructures physiques, et particulièrement les pistes rurales.

Le scénario volontariste de «consolidation/relance »

6.19 Le scénario proposé ci-après n'est qu'un premier schéma possible qui devra être mis en œuvre et analysé dans le contexte de la politique nationale de développement et qui ne pourra être conduit qu'avec la participation de la société rurale et notamment des organisations paysannes qui devront être le moteur principal du développement. Ainsi, le scénario volontariste proposé est déterminé sur la base d'objectifs quantitatifs qui, en fonction des analyses des chapitres précédents, pourront être atteints si les mesures nécessaires sont prises notamment sur les plans structurel et institutionnel et si tous les acteurs du développement y participent.

6.20 Il s'agira de développer de façon réaliste le secteur primaire et de relever progressivement le niveau du PIB rural par habitant (4% par an en moyenne, soit 3,5 à 4% pour l'agriculture et 4,5 à 5% pour l'élevage à l'horizon 2010-2015) à travers des actions d'intensification, de diversification et d'équilibrage régional et local en inversant toutes les tendances négatives du scénario tendanciel ci-dessus.

6.21 Cela nécessitera , comme développé dans la problématique ci-dessus de:

- i. désengager davantage l'Etat par l'accélération du processus de privatisation (SONACOS, SODEFITEX, CNCAS...) et la restructuration des services et entreprises (SAED,...) avec l'objectif d'une amélioration de la situation des producteurs et consommateurs ;

- ii. consolider l'investissement public dans les aménagements structurants et les infrastructures rurales et socio-collectives de base ;
- iii. développer l'investissement privé rural en adaptant le cadre réglementaire (code des investissements, charte de l'irrigué, code forestier...), en sécurisant le foncier et en restaurant la fertilité des sols ;
- iv. rééquilibrer le développement régional et local et créer des « pôles secondaires » de développement pour inverser totalement l'exode rural et créer des emplois, et contrer la polarisation urbaine vers les zones côtières et Dakar et ;
- v. développer la compétitivité de l'agriculture, des filières existantes et des nouvelles filières prometteuses (maraîchage, fruits...) dans le cadre sous-régional (UEMOA, Convention ACP/CEE) et international (OMC).

6.22 Ce scénario volontariste mais réaliste repose également sur l'approfondissement de la démocratie, de la décentralisation et de la bonne gouvernance (gage de paix sociale, de stabilité politique et de progrès économique) ainsi que sur l'exploitation de la situation géographique privilégiée du Sénégal (proche de l'Afrique du Nord, de l'Europe, du Moyen Orient, de l'Amérique du Nord et du Sud), malgré son relatif enclavement par rapport aux autres pays de l'Afrique de l'Ouest.

B. Le plan stratégique opérationnel (PSO)

L'analyse du secteur agricole, des défis, des contraintes, des potentialités et des perspectives de croissance avec une bonne prise en compte des intersectorialités a permis d'identifier quatre (4) axes permettant sa relance.

6.23 Le **Plan stratégique opérationnel (PSO)** proposé pour atteindre les objectifs globaux définis précédemment sera organisé autour de 4 **axes opérationnels et transversaux** destinés à traduire, en cohérence avec les orientations du PDES, la mise en œuvre opérationnelle et le suivi-évaluation de la stratégie retenue en termes d'objectifs et de programmes prioritaires hiérarchisés et cohérents faisant le lien avec les opérations en cours et le PTIP et en prenant en compte les spécificités par sous-secteur et par zone agro-écologique.

6.24 Les **4 axes opérationnels prioritaires** à mettre en oeuvre de manière simultanée et intégrée sont :

1^{er} axe : Renforcer/améliorer la qualité et la durabilité des infrastructures rurales..

Ce thème concerne à la fois les investissements prévus en infrastructures destinées à favoriser l'augmentation des capacités de production et de transformation agricole, agroforestière et animales (particulièrement la maîtrise de l'eau) et les infrastructures socio-collectives de base en milieu rural.

2^{ème} axe : Améliorer les conditions de développement du secteur privé.

La croissance du secteur repose sur l'investissement du secteur privé. Cet axe vise à lever les principales contraintes: cadre réglementaire, désengagement de l'Etat, sécurisation foncière,

financement du développement rural, conditions et coûts de transport, communication et information rurale.

3^{ème} axe : Renforcer les capacités des acteurs en zones rurales.

Les activités prévues concernent la réforme des services agricoles, les actions en matière de financement du monde rural, l'appui à la recherche, à la promotion du secteur privé et des exportations, l'appui aux organisations paysannes et aux structures décentralisées en charge du développement rural, gestion intégrée de la production et des déprédateurs.

4^{ème} axe : Gérer durablement les ressources naturelles et l'environnement.

Les actions concernées sont la restauration de la fertilité des sols (identifiée comme préalable à tout développement agricole) dans les régions de Thiès, Louga et Diourbel et dans une moindre mesure à Fatick et Kaolack. Des actions d'évaluation des ressources sauvages, végétales, fauniques et halieutiques continentales préalables à la mise en œuvre de programmes et projets dans certaines filières mal exploitées

6.25 Le PSO doit reprendre les actions déjà programmées à poursuivre ou éventuellement à réorienter et les actions nouvelles. Il devra aussi servir de base à la réorientation du PTIP 2002-2004. Dans ce cadre, seront prises en compte à travers les 4 axes les programmes et projets déjà inscrits dans les PTIP 2001-2003. et 2002-2004 Les projets inscrits pour lesquels les financements ne sont pas acquis (financements à rechercher) seront retirés. Le tableau suivant donne la structure du PTIP (secteur primaire) 2001-2003 ventilée entre les axes opérationnels retenus.

**Tableau n° 10 : Répartition des investissements 2001-2003 (Millions de FCFA)
(secteur primaire)**

	Montant	%
1. Infrastructures rurales	117.533	47
2. Conditions de développement investissement privé	22.894	9
3. Ressources naturelles et environnement	21.399	8
4. Renforcement des capacités et professionnalisation	87.707	36
	249.503	100

Sources : Ministère de l'Economie et des Finances.

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

- ✓ Les infrastructures représentent logiquement un poids important dans les investissements. Mais, elles sont concentrées géographiquement dans la vallée du fleuve et concernent principalement des aménagements hydro-agricoles.
- ✓ Les actions visant à la professionnalisation représentent déjà une part significative des investissements dans le secteur ce qui est conforme à la stratégie du secteur.
- ✓ Les actions spécifiques en matière de protection des ressources naturelles et de la fertilité des sols sont faibles même si des actions sont intégrées dans différents projets d'intervention repris dans d'autres axes.

Le Plan-cadre d'actions est la traduction des axes opérationnels du PSO en programmes et projets (la programmation financière de ses programmes et projets devra se faire , compte tenu des objectifs du PSO, sur la base de la poursuite, de la réorientation de ceux en cours ou de la mise en œuvre de nouveaux programmes et projets).

6.26 Les propositions pour l'amélioration, voir la réorientation du PTIP 2002-2004 en fonction des analyses et orientations dégagées précédemment sont définies ci-après :

1^{er} axe : Renforcer/améliorer la qualité et la durabilité des infrastructures rurales

L'objectif est un meilleur équilibre des investissements publics et l'amélioration de leur qualité, sur la base des besoins réellement exprimés par les populations, dans trois directions :

- ✓ La réduction progressive des projets de réalisation directe par l'Etat de grands périmètres irrigués et le renforcement des projets publics de créations d'infrastructures structurantes liés à des programmes d'aménagements par le secteur privé. Le développement de la petite irrigation. Une bonne maîtrise de l'eau avec une prise en compte des besoins de l'élevage
- ✓ Le développement dans le cadre du PNIR d'infrastructures socio-collectives de base visant à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales. Ces infrastructures dépassent le cadre strict du secteur agricole et s'inscrivent dans une démarche intersectorielle traduites au niveau local dans les PLD (Plan local de développement) et au niveau régional dans les PRDI (Plan régional de développement intégré).
- ✓ L'amélioration des structures de marché physiques et institutionnelles et l'appui au développement d'infrastructures de marchés aux niveaux d'arrondissement et de département.
- ✓ En matière de stratégie nationale de sécurité alimentaire (CNSA/CASPAR), l'accent sera mis davantage sur la décentralisation du programme et l'appui à la préparation de micro-projets ruraux afin d'accélérer son extension. Un programme national d'appui (2001-2003), élaboré sur la base de l'expérience du PSSA, est actuellement en cours de négociation en liaison avec le PNIR, en vue de couvrir à terme de 3 ans un ensemble représentatif de villages du Sénégal. Il devra se développer par ailleurs en cohérence avec le Programme régional pour la sécurité alimentaire (PRSA) élaboré par l'UEMOA en concertation avec la FAO.

2^{ème} axe : Améliorer les conditions de développement du secteur privé

Cet axe reprend un ensemble d'actions à mener pour assurer les bases du développement du secteur privé, en permettant de faciliter l'investissement privé dans la production, la distribution des intrants et la commercialisation locale et l'exportation des produits agricoles :

- ✓ Finalisation de l'adaptation du cadre réglementaire en cours (Plan foncier, Code des investissements de l'UEMOA Charte de l'irrigué, Code forestier), police sanitaire, amélioration génétique, organisation médecine et pharmacie vétérinaire.;

- ✓ Mise en œuvre d'un programme de gestion intégré de la production et des déprédateurs (GIPD) pour faire face à l'avènement des mesures de fixation à zéro de la limite maximale de résidus des pesticides (LMR) tolérée sur les produits agricoles d'exportation des ACP sur le marché Européen ;
- ✓ Désengagement complet de l'Etat des décisions de gestion relatives aux activités de production , de transformation et de crédit.
- ✓ Mise en place effective d'une législation foncière ;
- ✓ Financement de l'investissement rural (financement à moyen et long terme). Même si le financement de l'investissement est par nature assez différent du financement de campagne, il doit reposer sur des structures de crédit durables et autonomes. Une action immédiate concerne la finalisation de l'étude sur « un système durable de financement du monde rural » financée par le Gouvernement sur les mesures d'urgences à prendre pour éviter une aggravation de la situation actuelle et le démarrage d'un programme de crédit rural touchant tous les aspects ;
- ✓ Programme intégré de développement des statistiques de l'alimentation et de l'agriculture (initiative Banque mondiale /USDA/FAO).

3^{ème} axe : renforcer les capacités des acteurs en zone rurale

Cet axe est couvert en partie par les programmes en cours (PSAOP, PPEA) et qui concernent :

- ✓ le renforcement des capacités techniques et professionnelles (PSAOP/ANCAR) ;
- ✓ le développement des exportations (PPEA) ;
- ✓ l'appui à la recherche avec la création du Fonds national pour la recherche agricole et agro-alimentaire (PSAOP/FNRAA) ;
- ✓ la mise en œuvre d'une véritable intégrations des productions végétales, animales ou halieutiques.

Les actions prioritaires complémentaires à définir et à lancer concernent principalement des actions déjà prévues dans d'autres axes :

- ✓ le financement adapté et renforcement des capacité de pénétration des marchés, de recherche de partenaire ;
- ✓ mise en œuvre effective de la stratégie nationale de formation agricole et rurale.

4^{ème} axe : Gérer durablement les ressources naturelles et l'environnement.

La baisse de fertilité des sols est une contrainte forte à la croissante que le programme de phosphatage a tenté de corrigé en partie. L'évaluation de ce programme permettra de tirer profit de l'expérience pour l'exécution du PGIES qui devrait être mis en œuvre rapidement au moins au niveau de deux zones pilotes. Les ressources financières sont à rechercher en urgence. Par ailleurs, seront développées au titre du Ministère chargé de l'Environnement (MJEHP) les

actions du PNAE, du PNFR et du Programme de lutte contre la désertification pour la réduction de la pauvreté en cours de préparation avec l'Italie.

Les implications financières à moyen terme (dépenses publiques en 2002-2004)

6.27 Le tableau ci-après donne une estimation du plan-cadre d'actions et des enveloppes retenues pour chaque axe. Le volume global de financement pour le plan-cadre a été évalué sur base d'un alignement de la croissance des investissements publics du secteur à la croissance attendue du secteur soit plus ou moins 12 % pour les trois années. Cette croissance modérée semble adéquate dans la mesure où la priorité portera plus sur la qualité des investissements que sur le volume. Parallèlement, il est attendu sur la période une croissance plus forte de l'investissement privé (de l'ordre de 10 % par an) résultant de la mise en œuvre de la stratégie.

6.28 La ventilation par axe a été estimée sur base : (i) des programmes en cours ; (ii) des orientations par axe présentées précédemment ; et (iii) de l'importance relative des axes par rapport à leur contribution à la croissance¹⁸. *A ce stade, il ne s'agit que d'enveloppes indicatives qui devraient être réévaluées lors de la revue du PTIP 2002-2004 et une prise en compte dans la préparation du PTIP 2003-2005.*

Tableau n°11 : Plan cadre 2002-2004 (Millions FCFA)

	PTIP – 2001-2003		PTIP 2002-2004		Plan-cadre 2002-2004
	Montant	%	Montant	%	Montant
1. Infrastructures rurales					
-Infrastructures structurantes	84.901	34	58.787	20	60..000
-Infrastructures socio-collectives	32.632	13	47.469	17	52.000
2. Conditions développement invest. Privé	22.894	9	31.876	14	35.000
3. Ressources naturelles et fertilité des sols	21.399	8	32.688	11	35.000
4. Renf. Capacités et professionnalisation	87.707	36	119.989	41	120.000
	229.533	100	290.809	100	302.000

Sources : Ministère de l'Economie et des Finances.

Nous analyserons ici le PTIP 2002-2004, et proposerons sa réorientation pour mieux prendre en compte les besoins en investissement pour la mise en œuvre de la stratégie.

6.29 Les infrastructures ne pèsent plus comme avant (37 % de l'enveloppe et une baisse de -10 % par rapport au PTIP 2001-2003), elles font l'objet d'une profonde réorientation. Les infrastructures d'aménagements sont réduites et concentrées sur des infrastructures permettant le développement du secteur privé. Les infrastructures socio-collectives ont connu une hausse de + 4%, leur mise en œuvre se fera à travers le PNIR et le PSIDEL, par une approche qui privilégie la gestion décentralisée. Le lancement d'un programme de développement de la petite irrigation (un projet a été déjà formulé dans ce domaine) nous amènera à revoir ce volet.

¹⁸ Analyse des sources de croissance, tableau 12 et commentaires.

6.30 Cette réorientation des investissements en infrastructures socio-collectives permettra, osons l'espérer, de rééquilibrer les investissements au profit des zones moins favorisées.

6.31 Pour la mise en place des conditions du développement du secteur privé, l'augmentation prévue de 2 % de l'enveloppe n'est pas suffisante et devrait faire l'objet d'une revue, surtout si on veut résoudre la question foncière et celle du financement et prévoir leur mise en œuvre.

6.32 Il est prévu une augmentation de 3 % de l'enveloppe consacrée à la restauration et la fertilité des sols. C'est là encore insuffisant mais dans cette période, la priorité sera de développer des techniques adaptées avant de les étendre progressivement et de les concentrer au niveau du bassin arachidier.

6.33 Le renforcement des capacités conforte sa place de choix, 41 % de l'enveloppe prévu pour le PTIP 2002-2004, c'est aussi la plus forte hausse prévue (+ 9 %). La mise en œuvre du PSAOP pourrait être une explication, néanmoins des efforts devraient être faits pour une meilleure prise en compte des besoins, dans ce domaine, des zones où cela a été identifié comme principale facteur de croissance

6.30 Un accent particulier devrait être porté durant la période 2002-2004 sur quatre axes prioritaires d'investissements publics :

1. Développement de l'irrigation privée

- mise en œuvre du plan opérationnel défini dans le document de stratégie validé lors de l'atelier de novembre 1999 ;
- aménagement/réhabilitation de 3000 à 5000 hectares en petite irrigation (7 à 10 milliards de FCFA) ;
- actions de consolidation sur grands et moyens périmètres dans la Vallée du Fleuve en vue d'attirer de nouveaux exploitants.

2. Gestion intégrée des eaux et des sols

- mise en œuvre du PGIES sur les 2 sites-tests et les 4 zones-pilotes retenues (2002-2003) ;
- puis extension à environ 20 communautés rurales dans le Bassin arachidier, 10 dans le Sénégal Oriental et 5 dans les Niayes (2002-2003).

3. Programme national d'infrastructures rurales (PNIR – 1^{ère} phase)

- réalisation d'infrastructures rurales et socio-collectives de base au niveau national. S'agissant du transport rural, le cadre d'orientation en cours de négociation (composante du PST 2) classe le réseau en fonction de niveaux de responsabilité clairement définis. Dans cette perspective, les communautés rurales et leurs populations devraient assurer l'entretien du réseau classé communautaire.

4. Programme national d'appui à la sécurité alimentaire

- extension du PSSA en liaison avec le PNIR au niveau national et en privilégiant l'approche de développement socio-économique durable, afin de toucher à l'horizon 2003 un ensemble représentatif de villages du Sénégal par la mise en

œuvre de micro-projets visant à améliorer substantiellement le niveau de vie et la sécurité alimentaire de la population.

Conditions préalables

6.32 Les **conditions préalables** de réussite du PSO proposé requièrent les étapes suivantes :

- ✓ Approbation d'un plan-cadre d'actions prioritaires par sous-secteur;
- ✓ Mise en place de mécanismes d'élaboration, suivi et évaluation de la programmation des investissements publics dans le secteur (ce qui passe par un inventaire préalable) ;
- ✓ Répartition des responsabilités et des ressources entre secteur public et secteur privé avec détermination des mécanismes d'utilisation des fonds.

Tableau n°12 : Le plan Stratégique Opérationnel du Secteur agricole

<p>1. Renforcer/améliorer la qualité et la durabilité des infrastructures rurales</p> <p>1. Assurer la maîtrise de l'eau en tenant compte de l'équité, de la valorisation des potentialités et des avantages comparatifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitation de l'accès à l'eau et à la terre ; - Meilleure catégorisation des aménagements ; - Etablissement de meilleures normes d'aménagements par zones. <p>2. Désenclaver les zones de production.</p> <p>3. Développer les infrastructures socio-collectives (écoles, dispensaires, ...etc.)</p>
<p>2. Améliorer les conditions de développement du secteur privé</p> <p>1. Adapter et/ou améliorer le cadre réglementaire (code investissements UEMOA, code environnement., code forestier, charte irrigué, charte biologique, police sanitaire, organisation de la médecine et de la pharmacie vétérinaire, amélioration génétique, etc.)</p> <p>2. Mettre en place un système viable de financement du développement rural</p> <p>3. Mettre en place les conditions de développement des activités non agricoles (principalement en direction des femmes et des jeunes) par la mise à disposition de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lignes de crédits adaptés ; - Formation aux métiers agricoles et ruraux. <p>4. Mettre en place un plan foncier adapté.</p> <p>5. Appuyer la création de petites unités industrielles, de prestations de services et de commercialisation, en amont et en aval de la production (agriculture; élevage; pêche, foresterie).</p>
<p>3. Renforcer les capacités des acteurs en zone rurale</p> <p>1. Consolider la restructuration du MAE en dotant de moyens les DRDR.</p> <p>2. Appuyer la professionnalisation des acteurs et de leurs organisations.</p> <p>3. Appuyer l'organisation et à l'intervention des interprofessions (toutes les filières)</p> <p>4. Développer la formation à la base</p> <p>5. Mettre en place un système d'information sur les flux et les marchés des produits agricoles, animaux, forestiers et halieutiques (nationaux, régionaux et internationaux)</p> <p>6. Améliorer l'efficacité des structures publiques intervenant dans le monde rural.</p>
<p>4. Gérer durablement les ressources naturelles et l'environnement</p> <p>1. Restaurer le patrimoine environnement : restauration et fertilisation des sols, conservation de la biodiversité</p> <p>2. Evaluer les ressources sauvages, végétales, fauniques et halieutiques continentales</p> <p>3. Etablir une base de données durable et son alimentation par des institutions spécialisées</p> <p>4. Mettre en œuvre une gestion intégrée de la production et des prédateurs (GIPD)</p> <p>5. Développer les systèmes d'épidémiologie-surveillance pour les maladies animales.</p>

C. Condition de mise en œuvre

Encadré n° 22 : Cadre d'intervention/mécanismes de mise en œuvre

Le PSO devra être mis en œuvre dans un cadre respectant à la fois les principes de restructuration institutionnelle (LPI), d'intersectorialité et de gestion décentralisée.

Gouvernance et décentralisation

Pour mettre en œuvre le plan stratégique opérationnel (PSO) l'Etat approfondira le processus de décentralisation lancé depuis 1994-96 et aidera les organisations décentralisées et les communautés rurales à se développer de façon relativement autonome du pouvoir central. Comme il s'est déjà engagé dans le 9^{ème} plan de développement (1996-2001) l'Etat deviendra ainsi « stratège », c'est-à-dire qu'il se recentrera sur des missions de souveraineté et d'orientation générale, de suivi-évaluation, d'écoute et de dialogue avec les populations, celles-ci devant être les seules à mener des activités productives. Le processus de décentralisation devra être accompagné d'une bonne gouvernance qui reposera sur l'approfondissement de la démocratie au niveau central (avec possibilité de l'alternance politique), régional et local, gage de paix sociale, de stabilité, politique et de progrès économique et social.

Rôle du secteur public

Le secteur public aura un rôle important à jouer dans la définition et la mise en œuvre de la politique décentralisée du développement national et rural :

- politique de développement et d'entretien des infrastructures structurantes (transport, eau, électricité, télécommunication, etc.) ;
- politique de développement des services publics (en dehors de la capitale) ;
- politique de répartition optimale de la population dans l'espace national en favorisant les régions défavorisées mais d'un bon potentiel agricole ; en réduisant l'exode rural par la création de nouveaux pôles centrés sur des villes secondaires ;
- politique de transfert d'emplois publics qualifiés en dehors de la capitale pour faciliter de façon équitable la répartition des revenus et des activités économiques entre les villes secondaires ;
- politique de développement d'activités non-agricoles en milieu rural, qui favorisent et soutiennent les activités agricoles.

Ainsi le secteur public qui abandonnera définitivement les activités productives au secteur privé, devra se concentrer sur les fonctions de politique, de coordination et de contrôle, notamment au niveau régional et local pour renforcer le processus de décentralisation.

Partenariat avec les organisations de producteurs, les organisations professionnelles et interprofessionnelles.

Dans la politique de désengagement et de décentralisation de l'Etat, les OP ont un rôle important à jouer dans le développement agricole et rural du pays. Pour pouvoir jouer ce rôle de façon efficiente, leurs capacités à tous les niveaux devront être renforcées pour développer la production et la distribution et améliorer la productivité et l'efficacité des filières d'une part, participer à la formulation et à la mise en œuvre des politiques agricole et rurale d'autre part. Cela demandera à l'Etat de solutionner à moyen terme en interaction avec les OP, les problèmes majeurs portant sur le financement des activités agricoles et rurales, l'endettement des exploitations familiales, la ré-allocation des investissements publics en adoptant des critères d'efficacité, d'équité et de rentabilité et le foncier. Un cadre de synthèse de la stratégie opérationnelle proposée par les organisations paysannes (CNCR) comme support de la stratégie opérationnelle du secteur est présenté au tableau 5 du chapitre suivant.

Secteur privé

Le secteur privé, notamment à travers l'entreprenariat agricole et rural dont la finalité est la maximisation du profit tiré du capital investi aura également un rôle important à jouer dans le développement agricole et rural du pays. L'Etat devra mettre en œuvre une politique de développement de ce secteur en complément et en harmonie avec les agricultures familiales qui représentent aujourd'hui 95% des terres agricoles et occupent 60% de la population totale.

Présent principalement dans la zone périurbaine de Dakar (horticulture, filière avicole et élevage intensif) et dans les Niayes (horticulture), le secteur privé s'étend dans le delta et la Vallée du Fleuve Sénégal où il a des perspectives certaines de développer l'agriculture irriguée dont une partie des produits pourrait être exportée.

Le développement du secteur privé nécessitera de la part de l'Etat un approfondissement des réformes institutionnelles du secteur ; une simplification des procédures (agence autonome de promotion des investissements et des exportations, facilitation et intermédiation entre investisseurs et administration, etc.), le parachèvement de la libéralisation du commerce et le renforcement de la concurrence et le retrait de l'Etat des structures de production et de commercialisation (SONACOS, SODEFITEX, etc.) au profit du privé et des organisations des producteurs.

L'une des conditions les plus importantes du développement du secteur privé sera la résolution des problèmes cruciaux actuels du crédit et de l'endettement pour la mise en place, à moyen terme d'un système efficient de crédit agricole et rural privé qui finance les activités de court et moyen terme mais également de long terme (crédit d'investissement).

Communauté des bailleurs de fonds

Celle-ci a été toujours présente pour appuyer le développement du secteur agricole et rural, et a même mis en place un groupe thématique sur le développement rural et la sécurité alimentaire, qui est actuellement présidé par le représentant de l'Union européenne (UE) à Dakar et qui comprend entre autres, le représentant de la FAO au Sénégal. Les bailleurs de fonds poursuivent leur assistance technique et financière au secteur mais sont désireux de voir l'Etat approfondir et appliquer les réformes institutionnelles de façon plus déterminée s'engager de manière plus claire pour le développement des secteurs, avec un retrait plus substantiel des activités de production et de commercialisation au profit du privé et des organisations, de producteurs. C'est dans cet esprit que le Ministre de l'agriculture a organisé, les 25 et 26 juin 1997 à Saint-Louis, à la demande des bailleurs de fonds, une concertation sur les difficultés rencontrées par l'agriculture dans la vallée du fleuve Sénégal, et les mesures pour y faire face (gestion de l'eau, maintenance du patrimoine hydro-agricole, questions foncières, intensification de la riziculture et diversification des cultures).

Les bailleurs de fonds devront participer à la finalisation de la stratégie opérationnelle horizon 2010 et du plan-cadre d'actions (horizon 2003) pour le développement de l'ensemble du secteur, pour son amélioration éventuelle et son financement à partir de l'an 2000. D'ores et déjà, ils ont manifesté par principe leur soutien à la formulation et à la mise en œuvre de cette stratégie opérationnelle et de son plan-cadre d'action pour le moyen terme.

7. SUITES A DONNER

(Ministère agriculture et Elevage maître d'œuvre)

Tenue de l'atelier de validation avec le Groupe Thématique des bailleurs de fonds et la F.A.O.

Finalisation des plans d'actions sous-sectoriels

Mise en cohérence avec le DSRP (au niveau des plans d'actions)

Elaboration d'un programme prioritaire d'investissement avec le groupe thématique des bailleurs de fonds, les autres partenaires au développement et le ministère e finances (DCEF)

8. ANNEXES

Perspectives de croissance et d'amélioration de la productivité par
spéculation agricoles

Annexe n°1 : Perspectives de croissance et d'amélioration de la productivité par spéculation agricoles

Mil/sorgho

8.1 Les productions de mil et de sorgho ont connu, au cours de la décennie passée, une lente régression, du fait des rendements tendanciellement décroissants. Aux rendements moyens actuels, le mil/sorgho apparaît faiblement rémunérateur pour le producteur, ce qui n'est, au demeurant pas totalement significatif dans la mesure où cette culture est essentiellement orientée vers l'autoconsommation. Un objectif réaliste d'amélioration de la productivité consisterait à inverser la tendance aux rendements décroissants, grâce à la mise en œuvre de méthodes appropriées et peu onéreuses de restauration de la fertilité, accompagnées par la sélection de variétés adaptées aux différentes conditions climatiques et le renouvellement régulier du matériel semencier.

Le maïs

8.2 La production de maïs apparaît nettement décroissante sur la dernière décennie, vraisemblablement en raison de la faible rentabilité financière de cette culture aux rendements moyens obtenus, et de la difficulté pour les producteurs, depuis le retrait des systèmes d'appui, d'acquérir les engrais nécessaires à l'obtention de rendements acceptables. Il existe toutefois une demande potentielle importante, mais dont la satisfaction se heurte à un problème évident de dysfonctionnement des circuits de commercialisation intérieurs.

8.3 La productivité du maïs pluvial, dont les rendements actuels moyens apparaissent relativement faibles (autour de 900 kg/ha), pourrait être très largement améliorée (jusqu'à 2T/ha en moyenne d'après l'ISRA), moyennant des apports suffisants d'engrais et l'existence d'un matériel végétal de bonne qualité et régulièrement renouvelé. Pour le maïs irrigué, les perspectives économiques sont nettement plus défavorables: en termes économiques, le maïs irrigué n'est pas rentable, même avec un rendement de 4T/ha, et, en termes financiers, la rémunération du producteur apparaît sensiblement inférieure à celle procurée par la riziculture.

8.4 Les bonnes perspectives de marché et les résultats économiques favorables pour le maïs pluvial permettent d'envisager une croissance soutenue de l'ordre de 6% par an à l'horizon 2010, grâce à un accroissement des superficies (2% par an) et une amélioration de la productivité (progression de 4% par an). Cet objectif est conditionné par: (i) le désenclavement des zones à fort potentiel de production et l'amélioration des circuits de commercialisation ; et (ii) l'accès par les producteurs à du matériel végétal de bonne qualité et aux engrais, grâce notamment au développement d'un système adapté de crédit aux intrants et au développement d'une filière semencière.

Le riz

8.5 Le riz produit au Sénégal est essentiellement destiné à la consommation locale ou régionale, vis-à-vis de laquelle il bénéficie d'un avantage par rapport au riz importé du fait de coûts de transport inférieurs. Les quantités actuellement produites ne permettent de toute façon pas de viser des marchés plus lointains, et le problème de débouché ne se pose évidemment pas pour le riz, la demande de consommation nationale étant 4 fois supérieure à la production locale.

8.6 La riziculture irriguée sur le Fleuve assure, grâce à la protection tarifaire dont jouit le riz local, une rémunération correcte du producteur, du moins sur les aménagements collectifs, dont les coûts ont été entièrement pris en charge par l'Etat. La rentabilité économique est également assurée, au rendement actuel (en nette progression par rapport aux rendements de la décennie précédente), pour un coût moyen d'aménagement de l'ordre de 2 Millions FCFA/ha, considéré par

la SAED comme le coût de référence d'un périmètre privé pérenne. La rentabilité économique devient limite pour un aménagement de 4 millions FCFA/ha, considéré par la SAED comme le coût de référence pour un périmètre villageois, et négative pour un aménagement de 5 à 7 millions FCFA/ha, coût de référence pour les grands aménagements (ces coûts de référence étant nettement inférieurs aux coûts des réalisations passées, de l'ordre, à titre d'exemple, de 10 millions FCFA pour les grands aménagements).

8.7 L'amélioration de la rentabilité économique et financière passe essentiellement par des gains encore possibles de productivité mais ne sera toutefois vraisemblablement pas suffisante pour établir la rentabilité économique des périmètres dont les coûts d'aménagement sont supérieurs à 4 millions FCFA/ha.

8.8 En ce qui concerne la riziculture de bas-fonds, il apparaît qu'elle ne parvient pas, au rendement actuel, de valoriser la main d'œuvre familiale au coût d'opportunité. L'intérêt actuel d'un tel système de production réside donc essentiellement dans sa contribution à la sécurité alimentaire. En revanche, l'aménagement des bas-fonds et l'application corrélative d'un paquet technologique intensifié (permettant de doubler le rendement, à 2 T/ha) conduit à un DRC inférieur à l'unité pour un coût unitaire d'aménagement inférieur à 1 million FCFA/ha, ce qui est le cas notamment des aménagements effectués dans le cadre du PSSA au Sénégal Oriental, ainsi que des aménagements anti-sel réalisés en Basse et Moyenne Casamance.

Encadré n° 23

En ce qui concerne les périmètres irrigués sur le Fleuve, la SAED a prévu sur la période 1998-2001 la réalisation de 7 000 ha additionnels en périmètres publics ou villageois destinés à la riziculture, sur des programmes déjà financés, soit un rythme de 2300 ha par an. Dans la mesure où, sur le plus long terme, l'accent est mis plutôt sur la petite irrigation de type privée ou villageoise que sur les grands aménagements, économiquement non rentables, le rythme à prévoir à l'horizon 2010 dépendra:

- des mesures incitatives mises en œuvre pour favoriser l'investissement privé; de la mise en œuvre d'une législation foncière adaptée et incitant à l'investissement;
- de la réalisation, par les pouvoirs publics, des aménagements structurants nécessaires;
- de la politique d'appui technique aux producteurs et à leur professionnalisation;
- de la mise en place de mécanismes de crédit à long terme adapté au financement des aménagements.

Compte tenu de ces différents paramètres et des contraintes externes telles que le manque de main d'œuvre ou le manque d'épargne disponible chez les privés, **un objectif de l'ordre de 1000 à 1500 ha additionnels par an apparaît réaliste**¹⁹. En ce qui concerne les rendements, l'objectif d'un passage à un rendement moyen de 6 T/ha à l'horizon 2010, et à une intensité culturale de 1,5 apparaissent possibles, moyennant l'amélioration des pratiques culturales, impliquant notamment un élargissement de l'accès au crédit, et un effort soutenu en matière de conseils techniques aux producteurs. Dans les autres zones, où la dynamique constatée au cours de la dernière décennie est clairement une dynamique de réduction des superficies avec des rendements stagnants, les perspectives d'évolution tiennent plus à des aménagements de bas-fonds existants ou des aménagements anti-sel pour lutter contre la dégradation des rendements qu'à une extension proprement dite des superficies cultivées.

Les autres cultures vivrières (manioc, niébé)

8.9 Comme les céréales traditionnelles, le niébé et le manioc ont connu au cours de la décennie passée des baisses de rendement substantielles, dues à la dégradation de la fertilité des sols dans le Bassin arachidier central. En raison de la faiblesse des rendements moyens obtenus, ces cultures ne procurent qu'une valorisation médiocre de la main d'œuvre utilisée, mais jouent en revanche un rôle important dans la sécurité alimentaire de zones fortement déficitaires, et présentent d'autre part un bilan en termes économique légèrement positif.

8.10 Les contraintes d'amélioration des performances techniques sont les mêmes que celles identifiées pour les céréales traditionnelles dans le Bassin arachidier. Les perspectives d'évolution de la production pourraient, dans la mesure où une politique déterminée est entreprise

¹⁹ Voir stratégie de développement de la petite irrigation – Document élaboré par le Centre d'investissement de la FAO (avril 1999).

dans le domaine de la restauration de la fertilité des sols, et où un matériel végétal de qualité est disponible pour les producteurs, correspondre à une amélioration des rendements, à superficie constante, de l'ordre de 2 à 3% par an à l'horizon 2010, permettant de satisfaire la demande additionnelle résultant de la croissance démographique.

L'arachide d'huilerie

8.11 La production moyenne 2000/2002 d'arachide d'huilerie devrait s'établir à 1.000.000 T, Les besoins du marché intérieur, qui peuvent être estimés, hors semences, à environ 150 000 à 200 000 T par an, devraient croître à l'avenir au rythme de la croissance démographique. Sur le marché à l'exportation vers l'Europe, la demande semble rester stable au cours des dernières années, et une reconquête des parts de marché sénégalaises est envisageable (+ 4 à 5% par an).

8.12 La filière est en voie de libéralisation complète : la SONAGRAINES est dissoute et la vente de la SONACOS est programmée en 2003. Le marché reste organisé dans le cadre d'un accord interprofessionnel de la filière (sous l'égide du Comité National Interprofessionnel de l'Arachide – CNIA). Un fonds de soutien a en outre été mis en place, avec l'appui de l'Etat et de l'Union. Au cours des dernières années, les prix d'achat au producteur étaient nettement supérieur au prix d'équilibre.

8.13 Les calculs financiers, effectués sur la base d'un prix d'achat de 120 FCFA pour la campagne 2001/2002 avec une TVA de 18 % sur les intrants et le matériel, montrent que la rentabilité est perdue chez les producteurs à faible rendement (600-700 kg/ha), sauf sans utilisation d'intrants (engrais semences sélectionnées) Les calculs économiques, effectués sur la base des coûts normés, montrent que l'arachide d'huilerie dispose d'un avantage comparatif certain, et dégage une marge nettement positive dans les zones les plus propices (où les rendements sont encore de l'ordre d'une tonne par hectare), c'est-à-dire au sud du Bassin arachidier, au Sénégal Oriental et en Haute Casamance. Les études et résultats de recherche disponibles montrent que les rendements pourraient être améliorés d'environ 50% par la remise en marche d'une véritable filière semencière.

Encadré n° 24

La filière arachide a fait en 1999 l'objet d'un **plan de relance**, financé par l'Union Européenne et comportant les axes suivants: mise en œuvre d'un programme semencier ; structuration d'une organisation professionnelle des producteurs d'arachide ; identification et mise en place de systèmes de crédit adaptés ; restructuration de la SONACOS/SONAGRAINES ; appui à la création et au fonctionnement du CNIA. L'objectif du programme était de retrouver un niveau de production de l'ordre de 1 million de tonnes, sur 1 million d'hectares, arachide de bouche compris, soit 850 000 ha hors arachide de bouche . Cet objectif impliquait une amélioration de l'ordre de 32% des rendements moyens. Les statistiques de production pour la campagne 2000 ne sont pas encore disponibles.

Il convient de remarquer en particulier que l'objectif de superficie est ambitieux, puisque sa réalisation à l'horizon 2010 implique une croissance moyenne annuelle de 1,5%, soit une totale inversion de tendance par rapport aux performances passées. Cette croissance implique notamment que les contraintes au développement des activités agricoles au Sénégal Oriental et en Haute Casamance (enclavement de certaines zones, faible population, faible niveau d'équipement en culture attelé) soient résolues, dans la mesure où ces zones sont les seules zones à pluviométrie favorable où des réserves foncières importantes sont encore disponibles. Cette condition étant posée, on peut retenir comme raisonnables des objectifs proches de ceux du plan de relance à l'horizon 2010.

L'arachide de bouche

8.14 L'arachide dite de bouche est une culture encadrée par l'opérateur industriel (NOVASEN), qui fournit les intrants à crédit (avec un taux de remboursement ne dépassant pas 92% en 1998) et achète la production, au prix indicatif déterminé par le CNIA, majoré de 3 FCFA/kg pour les variétés à gros grains Virginia. L'activité est libéralisée, et bien qu'étant actuellement le seul opérateur, NOVASEN ne dispose d'aucun monopole. La production moyenne d'arachide de bouche, sur la période 2000/2002 pourrait atteindre plus de 50 000 T accusant une forte progression apparente, à la fois en superficie et en production sur la décennie précédente.

8.15 La rentabilité financière actuelle apparaît très médiocre pour le producteur, ce qui semble normal, dans la mesure où l'arachide de bouche est commercialisée pratiquement au même prix que l'arachide d'huilerie, alors que le paquet technologique est théoriquement beaucoup plus lourd. La rentabilité économique est actuellement pratiquement identique à celle de l'arachide d'huilerie, la filière produisant très peu d'arachide de bouche véritable. La principale contrainte en matière de qualité (et accessoirement de rendement) est le non-renouvellement des semences depuis de nombreuses années, faute d'une filière de production de semences de pré-base et de base.

Encadré n° 25

Un **plan de relance de la filière**, préparé par le CIRAD et intégré dans le plan de relance de la filière arachide mentionné à la section précédente, prévoit:

- une action de recherche/développement pour la sélection variétale, l'adaptation de l'arachide de bouche à la culture irriguée, le contrôle de l'aflatoxine
- un programme de production, par l'ISRA, de semences de base
- l'appui à la professionnalisation de la filière, notamment au niveau du contrôle de qualité.

Ce programme, mené parallèlement à l'accroissement de capacité de NOVASEN et à l'introduction de nouveaux opérateurs, a pour objectif de porter la superficie, en 8 ans, à 153 000 ha (soit un triplement), dont 12 000 ha en irrigué, et de porter la production de graines exportables à 70 000 T.

Cultures maraîchères et fruitières (marché local)

8.16 Les taux de croissance apparente relativement modérés constatés au cours de la décennie passée (globalement inférieurs à la croissance démographique), le niveau de consommation encore modéré (32 kg/habitant/an), les prix relativement élevés des fruits et légumes sur les marchés urbains, et le fait que le Sénégal reste importateur net (50 000 T d'oignons, pommes de terre, bananes, et produits divers en 1998) indiquent fortement que la demande est contrainte par une offre locale insuffisante pour la satisfaire. De façon générale, bien que les calculs ne soient pas disponibles pour toutes les spéculations, l'exemple de l'oignon et du haricot vert montre que les spéculations maraîchères sont rentables à la fois financièrement et économiquement.

Encadré n° 26

En ce qui concerne la **production maraîchère**, la principale zone de production, les Niayes, est actuellement proche de la saturation, et les gains de rendement encore possibles devraient être compensés par une décroissance des superficies, due à l'urbanisation et au développement des cultures fruitières, plus rentables. Des possibilités considérables existent en revanche dans d'autres zones irrigables, notamment les périmètres maraîchers de l'Anambé et, surtout, la région du Fleuve Sénégal.

Dans la mesure où sont mis en place les mécanismes nécessaires au développement de l'irrigation privée et villageoise, et où les infrastructures routières et les services d'appui à la production (semences de qualité, appui technique aux producteurs) sont disponibles, une croissance de la production de l'ordre de 6% est donc envisageable, essentiellement par accroissement des superficies cultivées le long du Fleuve (pour la production d'oignons, de gombos, d'espèces fruitières et diverses).

En ce qui concerne **les fruits**, le potentiel de développement se situe :

- en Casamance, où existe toutefois une contrainte de sécurité et d'éloignement des principaux marchés urbains
- dans les Niayes, en substitution du maraîchage
- le long du Fleuve Sénégal, pour certaines espèces telles que la banane, ou la papaye.

Comme pour les produits maraîchers, la mise en place de mécanismes permettant le développement de l'irrigation privée ou villageoise constitue la condition première du développement de la filière (en dehors de la Casamance), ainsi que la disponibilité de crédits à long terme adaptés aux spéculations pérennes.

Le coton

8.17 Le coton est au Sénégal une culture encadrée par la SODEFITEX, qui fournit un appui technique aux producteurs et achète le coton graine à un prix fixé au niveau de l'interprofession (170 FCFA/kg entre 1994 et 1997; 185 FCFA/kg depuis cette date). Les prix internationaux du coton sont considérés comme se situant actuellement à un creux historique. Les débouchés du coton sur le marché international peuvent être considérés comme illimités eu égard aux capacités de production du Sénégal.

Encadré n° 27

Au cours des 20 dernières campagnes agricoles, la production cotonnière a été extrêmement fluctuante d'une année sur l'autre, avec pour valeur moyenne 34 700 T de coton-graine (sur environ 50 000 ha) et pour valeurs extrêmes 50 576 T en 1991/92 et 11 623 T en 1998/99. Les rendements sont en baisse tendancielle depuis une dizaine d'années, traduisant un phénomène d'extensification de la culture. La culture du coton se heurte dans le contexte sénégalais à des contraintes fortes :

- Contrainte climatique: la modification des précipitations au cours des dernières décennies a réduit la zone apte à la culture du coton à une étroite bande à l'extrême sud du pays (au sud de l'isohyète 800mm), en Moyenne Casamance et au Sénégal Oriental. Ces zones sont souvent enclavées, peu peuplées, faiblement équipées, et, de plus, la qualité des sols, notamment en Moyenne Casamance n'est pas la plus favorable ;
- Contrainte parasitaire: le parasitisme du cotonnier (mouche blanche) est particulièrement exacerbé au Sénégal, obligeant à des traitements coûteux ;
- Compétitivité de l'arachide.

Dans ces conditions, toute extension volontariste du coton se traduit par l'extension de la zone de culture au-delà de la zone favorable, et par une insuffisante sélectivité dans le choix des producteurs, donc par des rendements en baisse et des coûts de collecte et d'appui en hausse (à titre d'exemple, la superficie de la zone cotonnière actuelle est supérieure à celle de la zone cotonnière au Mali, pour une production dix fois inférieure). Ces considérations conduisent à conclure que les possibilités physiques d'accroissement de la production sont très limitées : la SODEFITEX considère que l'optimum économique correspond à une superficie de 40 000 ha, dans les zones les plus favorables, avec un rendement qui pourrait, dans ces conditions, avoisiner 1 T/ha.

Un programme de redressement et de relance de la filière cotonnière au Sénégal 2001 – 2006 a été élaboré et a fait l'objet d'un accord-cadre Etat – SODEFITEX – Fédération Nationale des Producteurs de Coton. Ce programme vise essentiellement à :

- Améliorer la compétitivité du coton dans l'exploitation agricole, en mettant notamment l'accent sur l'amélioration de la qualité de la fibre ;
- Réaliser l'équilibre durable de la filière face à un marché international de la fibre très erratique et à une valorisation locale peu satisfaisante.

Il prend en compte la nécessaire réforme institutionnelle de la filière. Le programme est découpé en 2 phases :

- Une première de 3 ans (2001/02 – 2003/04), consacrée à la réalisation du redressement de la production, à la maîtrise des coûts et à la consolidation financière de la filière ;
- Une seconde phase de 2 ans (2004/05 – 2005/06), visant une relance effective de la production.

Le programme de redressement et de relance de la filière implique :

- La sécurisation de la production de coton-graine au delà de 35 000 T, et autour de 50 000T en pluvial ;
- Le développement de la culture du coton irrigué dans les périmètres de l'Anambé et dans la Haute et Moyenne Vallée du Fleuve Sénégal.

8.18 L'un des intérêts de la culture du coton réside dans le fait que le coton est, avec l'arachide de bouche, les seules cultures pour lesquelles existent à la fois un débouché garanti et un circuit d'approvisionnement fonctionnel en intrants et en matériel agricole à crédit.

8.19 Au niveau de la SODEFITEX, le bilan financier, dans les conditions actuelles de déprime des cours, risque de s'aggraver : le coût de revient objectif de la fibre en position CAF s'élève à 750 FCFA/kg sur la base d'une production de 35 000 T alors que les cours mondiaux actuels se situent en dessous de 600 FCFA/kg ;

Les cultures diverses d'exportation

8.20 Outre le coton et l'arachide, le Sénégal exporte une gamme réduite de produits maraîchers et fruitiers (environ 6 000 T, dont l'essentiel en haricots verts bobby- 4 500T-, et le solde en tomates cerises, melon, mangue, bissap). A ces quantités s'ajoutent des exportations non contrôlées, donc non comptabilisées, vers la Mauritanie. Ces performances sont en nette régression par rapport à celles des décennies précédentes, au cours desquelles le Sénégal a exporté jusqu'à 20 000 T de produits divers. Les principales zones de production pour l'exportation sont les Niayes, avantagées par la proximité de Dakar, et le Fleuve, où les potentialités sont importantes, mais actuellement limitées par la non fonctionnalité du port et de l'aéroport.

8.21 Le développement des exportations fait l'objet d'un appui apporté dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale (PPEA), qui se donne pour objectif de porter les exportations à 10000 T sur une période de 3 ans. Le Projet a identifié une variété de produits pour lesquels le Sénégal pourrait pénétrer ou reconquérir le marché européen: gombos, piment, poivrons, aubergines, plantes médicinales, sésame, gomme arabique, pour les produits déjà testés; pois sucrés, framboises, asperges, produits biologiques, papayes, mangues bateau, haricots filets, pour les produits nouveaux.

8.22 Les principales contraintes au développement sont:

- ✓ le manque de professionnalisme des opérateurs,
- ✓ le manque d'infrastructures de stockage (chaîne de froid), et de transport, particulièrement dans la région du Fleuve ; et enfin
- ✓ l'absence de systèmes de crédit adapté aux besoins des exportateurs.

Moyennant la réduction de ces contraintes, le Sénégal, qui possède un avantage comparatif certain du fait de son climat et de sa proximité des marchés européens, pourrait retrouver, voire dépasser, à l'horizon 2010, les niveaux atteints au cours des décennies précédentes (un objectif de l'ordre de 30 000 T paraît réaliste). Un accent particulier devrait à cet effet être porté sur la recherche et l'amélioration variétale de ces cultures destinées à l'exportation.