



Institut sénégalais  
de  
recherches agricoles

## Réflexions et Perspectives

# Les organisations d'éleveurs et de pasteurs au Sénégal

Approche socio-politique

Dorly Castaneda

ISSN 0850-0711

Vol. 6 N° 1



Institut sénégalais de recherches agricoles  
Route des Hydrocarbures - Bel Air  
BP 3120  
Dakar, Sénégal  
Tél. : 832 24 30

**Document réalisé par**

le Bureau d'analyses macro-économiques (BAME) de l'ISRA  
Direction générale, Route des Hydrocarbures, Bel-Air  
BP 3120  
Dakar, Sénégal

**Auteur**

**Dorly Castañeda,**  
Socio-Economiste



L'édition du présent ouvrage a été réalisée grâce à l'appui  
du Service de Coopération et d'Action Culturelle  
de l'Ambassade de France à Dakar.

© ISRA 2005  
ISSN 0850-0711

Maquette et mise en pages : Moustapha Niang - ISRA / UNIVAL



# **Les organisations d'éleveurs et de pasteurs au Sénégal**

**Approche socio-politique**

**Dorly Castaneda**



# Sommaire

Avant-propos .....	7
Résumé .....	9
Introduction .....	11
<b>CHAPITRE I.</b>	
<b>L'action collective et les politiques d'appui à l'élevage au Sénégal .....</b>	<b>15</b>
L'Etat post-colonial (1960-1980) .....	16
L'Ajustement structurel (1980-1994) .....	19
Le credo de la lutte contre la pauvreté (1994-2000) .....	23
Le libéralisme de l'Alternance (2000 – 2003) .....	25
<b>CHAPITRE II.</b>	
<b>Les Organisations professionnelles d'éleveurs au Sénégal : leur place, leurs membres, leurs stratégies .....</b>	<b>31</b>
Les acteurs de l'élevage au Sénégal .....	32
Quels types d'acteurs sont les OPf d'éleveurs au Sénégal ?... ..	34
L'instrumentalisation des OPf par les acteurs nationaux et internationaux : une faiblesse notoire .....	37
Les attentes des acteurs .....	38
La faiblesse des OPf d'éleveurs : la vision de la société rurale ...	43
La surpolitisation de la société rurale .....	43
La pertinence des OPf comme modèle d'action collective pour l'élevage .....	50
<b>CHAPITRE III.</b>	
<b>Les politiques d'appui à l'élevage au Sénégal : limites et perspectives des OPf .....</b>	<b>55</b>
Les effets pervers des politiques d'appui à l'élevage .....	55
Le ranch de Dolly .....	62
Limites et perspectives .....	65
Bibliographie .....	67

## **Avant-propos**

**C**E RAPPORT TRAITÉ des organisations d'éleveurs et de pasteurs. Il vise à comprendre leur dynamique et à évaluer leur rôle dans l'élaboration des politiques d'élevage au Sénégal. Réalisé dans le cadre d'une formation en sciences politiques, il adopte un point de vue jusqu'ici peu utilisé dans le secteur élevage en Afrique de l'Ouest : l'approche « socio-politique ». Il s'agit de prendre en compte à la fois les stratégies individuelles, les relations de pouvoirs entre acteurs, les orientations politiques et la dynamique de l'action collective. En ce sens, il s'inscrit dans une branche restée jusqu'ici assez marginale de la recherche pour le développement de l'élevage.

Ce type de travaux souligne par exemple que les objectifs des politiques et des projets comportent souvent des implications importantes en terme de pouvoirs et de positionnements personnels (Dahou, 2002). Ils insistent aussi sur le rôle des différents réseaux sociaux ou religieux dans les choix politiques qui influent notamment sur l'élevage au Sénégal (Gning, 2004). Le présent travail s'inscrit dans ce courant. Il pourra ainsi surprendre certains lecteurs habitués à des approches plus conventionnelles. Souhaitons cependant qu'il suscite l'envie de poursuivre cette réflexion afin d'éclairer les décideurs politiques et les responsables professionnels.

Le travail a été réalisé grâce à un partenariat entre le Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA-BAME), le Groupement d'intérêt Scientifique « Pôle Pastoral Zones Sèches » (PPZS) basé à Dakar et l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP/Sciences-Po). La recherche a été encadrée par un comité de pilotage composé de Cheikh Oumar BA (ISRA-BAME), Guillaume DUTEURTRE (ISRA-BAME), Véronique ANCEY (CIRAD/PPZS), Marchel DJAMA (CIRAD/UCAD), Alexandre ICKOWICZ (CIRAD-PPZS) et Cheikh LY (EISMV).

Les résultats ont fait l'objet d'une séance de restitution en février 2004 à la Direction de l'élevage devant des responsables professionnels, des gestionnaires de projets, des membres des services de l'élevage et des chercheurs. Certaines remarques formulées lors de cette restitution ont pu être prises en compte. Il a notamment été choisi de gommer toute référence à des noms de personnes.

Les positions exposées dans le présent document sont celles de l'auteur. Elles n'engagent pas les institutions partenaires de l'étude.

Dakar, Juillet 2005

**G. DUTEURTRE**

## Résumé

L'importance des organisations professionnelles agricoles dans le schéma de développement participatif promu par les Etats et les bailleurs de fonds justifie que l'on s'intéresse à ces organisations et à leur rôle. Une étude a été menée de novembre 2003 à janvier 2004 dans plusieurs régions du Sénégal pour mieux comprendre le rôle des organisations professionnelles d'éleveurs dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. L'étude a reposé sur des entretiens ouverts auprès d'éleveurs, de responsables d'organisations professionnelles, de décideurs politiques et de diverses personnes ressources, ainsi que sur l'exploitation de la bibliographie disponible. L'analyse historique des politiques publiques depuis l'Indépendance montre que les organisations professionnelles d'éleveurs, si elles ont été promues de diverses manières, ont eu un rôle très limité dans l'élaboration des politiques d'appui à l'élevage. L'analyse des organisations de producteurs (OP) existantes en fonction de leur échelle d'intervention (nationale, régionale, locale, par filière) et de leurs fonctions (appui à la production, accès aux ressources) montre qu'elles forment un groupe « erratique » et que leur efficacité en terme d'action collective est faible. Les causes de cette faiblesse sont de deux natures. D'un côté, les OP constituent un espace de convergence et de compromis entre les stratégies des acteurs locaux, les nationaux (Etat, CNCR) et internationaux (bailleurs, projets, ONGs). D'un autre côté, elles souffrent d'une « sur-politisation » de la société rurale qui limite l'émergence d'organisations indépendantes. Finalement, les OP apparaissent comme accaparées par les « nouvelles élites locales », en lien avec le pouvoir traditionnel ou l'Etat, ou par les « élites économiques allochtones » en lien avec les acteurs internationaux et capables de mobiliser avec plus ou moins de facilité les ressources financières. Le concept d'acteurs « doués » est proposé pour caractériser les individus capables tirer partie de ces jeux de pouvoir. Il en résulte une centralisation de l'information et de l'accès aux ressources contraire à la logique de l'action collective. Au final, les OP d'éleveurs ne paraissent pas en mesure actuellement de résoudre le débat de fonds sur le développement de l'élevage, c'est-à-dire de réconcilier la vision moderniste du secteur avec celle qui considère l'élevage comme un mode de vie.

Les opérations de sauvegarde du bétail, les programmes d'insémination artificielle, les opérations contre le vol du bétail, la formation et l'accès au crédit soulignent les effets pervers des politiques d'appui à l'élevage et le peu d'emprise des OP.

Enfin, la crise du Ranch de Dolly illustre la fragilité de l'équilibre entre les revendications des éleveurs et celles formulées par les OP. Néanmoins, l'émergence de nouvelles organisations féminines ou interprofessionnelles laisse à penser qu'on assiste à un changement générationnel des leaders paysans dans le secteur de l'élevage. Ce travail permet enfin de formuler des perspectives de recherche.

## Introduction

Le développement rural des pays du Sud constitue un défi majeur pour les années à venir. Un défi qui concerne non seulement les gouvernements de ces pays et les organismes d'aide et de crédit internationaux, mais aussi, et surtout, les populations rurales. Au Sénégal, 57% de la population habite en milieu rural et les ménages agricoles représentent 70% des pauvres, c'est-à-dire des personnes qui vivent avec moins de 2400 kcal/jour. L'agriculture dans le sens large s'avère donc un secteur clé pour le développement sénégalais, tant au niveau de la croissance économique qu'au niveau du bien-être de la majorité de la population.

L'actuel discours sur le développement prend en considération cette importance du secteur agricole. En effet, au Sénégal on constate une volonté des bailleurs fonds et de l'Etat de « lutter contre la pauvreté » en constituant « un cadre participatif » en milieu rural. Cette approche démocratique du développement met l'accent sur l'action collective et la "richesse institutionnelle" du Sénégal (De JANVRY *et al.*, 2003). Dans ce cadre, les Organisations professionnelles sont considérées comme la charnière entre le processus de participation, les activités productives et la société (CIRAD-TERA, 2001).

Une approche politique du sous-secteur élevage apparaît nécessaire pour aborder le rôle des organisations professionnelles d'éleveurs dans ce processus. Pourtant, que ce soit au niveau de la communauté scientifique ou au niveau des décideurs politiques, les aspects techniques de l'élevage ont longtemps prévalu sur les aspects sociaux, notamment au Sénégal.

Pour le Sénégal, l'élevage des ruminants constitue une activité traditionnelle qui occupe 30% de la population, soit environ 350.000 familles ce qui représente 3 000 000 d'individus, issus pour la plus part des couches les plus vulnérables du monde rural. De plus, cette activité joue un rôle primordial dans la sécurité alimentaire des populations rurales, valorise la plus grande partie de la zone sahélienne et constitue un élément de base dans les relations sociales et l'identité culturelle du pays. D'ailleurs, sa contribution au PIB est relativement stable ; ainsi il représente environ 36% du PIB agricole entre 1994 et 2000, et 3,7% du PIB national, pour la même période (FALL *et al.*, 1999, Ministère de l'Economie et des Finances, 2001). Cependant, les dépenses publiques ne dépassent pas 4,8% du total des investissements pour l'agriculture (Ministère de l'Economie et des Finances, 2003).

L'élevage des ruminants comprend trois systèmes de production, à savoir le pastoralisme, l'agro-pastoralisme et l'élevage intensif. Le pastoralisme se



localise dans les zones sèches au centre et au Nord du pays où les contraintes environnementales imposent une mobilité des groupes humains et du bétail. Il s'agit d'un type d'élevage extensif où le mode de vie et l'ensemble des activités productives sont subordonnés à la sécurisation du cheptel. Au Sénégal le système concerne 32% des bovins (du total national de 3.073.000 têtes) et 35% de petits ruminants (du total national de 8.330.000 têtes) (FALL *et al* ; 1999, p 5, Ministère de l'Economie et des Finances, 2001, p 59).

L'agro-pastoralisme est l'association du système pastoral avec une base sédentaire agricole de cultures pluviales (mil, arachide, coton, etc.) et irriguées (riz, tomates et oignon). On le trouve principalement dans le bassin arachidier, la vallée du fleuve Sénégal et la zone Sud du pays. Il concerne 67% des bovins et 62% de petits ruminants. Enfin, l'élevage intensif se localise dans les zones périurbaines et urbaines, notamment Niayes et Dakar. Il est moins répandu que les 2 autres types d'élevage.

Ces systèmes de production font face à plusieurs contraintes environnementales comme la dégradation des ressources naturelles, l'insuffisance des infrastructures et l'expansion agricole ( FALL *et al*, 1999). Ces contraintes semblent déterminantes pour leur avenir à moyen et long termes. Les politiques d'appui ont ainsi cherché à réduire ces contraintes, notamment en s'appuyant sur l'action collective. Les Organisations professionnelles participent donc à un scénario d'action politique et économique qu'il convient de bien comprendre afin de pouvoir en tirer profit pour le sous-secteur. Cette participation des producteurs s'insère dans la vision qui donne au secteur privé un rôle moteur dans le développement.

Le présent document propose une analyse générale des organisations professionnelles d'éleveurs et des politiques d'appui à l'élevage au Sénégal. En essayant de comprendre les stratégies des acteurs dans ce sous-secteur, nous chercherons à prendre la mesure de la dimension politique des organisations professionnelles. Plutôt que de formuler des conclusions définitives, nous voudrions établir des pistes de réflexion pour la recherche, les décideurs politiques et les Organisations professionnelles sur le thème de l'action collective et de son rôle dans l'émergence d'une véritable politique d'élevage au Sénégal.

La méthodologie choisie repose sur des entretiens ouverts auprès de divers acteurs de l'élevage aux niveaux national, régional et local, et sur l'analyse de la bibliographie disponible. Le travail a été réalisé au cours d'un séjour

de 5 mois au Sénégal. Les visites ont été effectuées dans les régions de Dakar, Thiès, Kolda, Saint-Louis et Dahra.

Le premier chapitre propose une analyse historique des politiques d'appui à l'élevage. Il tente de replacer les politiques publiques et l'action collective dans le discours sur le développement au Sénégal depuis l'Indépendance. Le deuxième chapitre rend compte des stratégies des acteurs vis-à-vis des organisations professionnelles d'éleveurs. Il souligne que ces organisations sont des espaces de convergence entre les aspirations des acteurs de la base et celles des macro-acteurs (Etat, CNCR, ONGs, Bailleurs de fonds). Enfin, le troisième chapitre étudie les effets des politiques d'appui à l'élevage dans ce contexte d'enchevêtrement de stratégies d'acteurs. Il souligne les risques liés à l'ignorance des enjeux politiques inhérents aux dynamiques des organisations professionnelles d'éleveurs.

# Chapitre I

---

## **L'action collective et les politiques d'appui à l'élevage depuis l'Indépendance**

Les politiques d'appui à l'élevage au Sénégal constituent un exemple de politique sectorielle propre à un Etat en processus de construction. Considérant la politique publique selon l'approche de Robert Rose qui la définit comme « un programme d'actions gouvernementales, combinaison spécifique de lois, d'affectations de crédit, d'administration et de personnels, pour la réalisation d'un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis » (Réseau IMPACT, 2003), les politiques d'appui à l'élevage apparaissent comme des politiques sectorielles qui doivent s'accorder avec la vision de développement et les orientations que l'Etat se donne. Le processus de définition desdites politiques répond donc au contexte, c'est-à-dire qu'il s'inscrit dans le temps et dans l'espace.

Au Sénégal, les politiques de développement rural sont le résultat des décisions internes d'un Etat qui a dû suivre un processus accéléré d'insertion à l'économie internationale et qui s'est progressivement approprié les exigences de ses partenaires en matière de démocratie et de construction d'une société civile organisée (Bayart, 1989). En fait, depuis la première grande crise économique de la République du Sénégal au début des années 70, les discours sur le développement des gouvernements qui se sont succédé semblent refléter une influence directe de la pensée propre aux Organisations Internationales (notamment la Banque mondiale, le FMI). Sans adopter une lecture de type « école dépendantiste », on constate que les gouvernements successifs du Sénégal ont façonné leurs discours officiels de manière à bénéficier le plus possible de la dynamique du crédit-aide international. Alors que dans le même temps le pays devenait très largement dépendant en termes financiers.

Dans le processus continu de construction de l'Etat sénégalais, les institutions financières internationales ont joué et jouent encore un rôle décisif dans l'élaboration des programmes, des projets et des plans qui constituent les politiques sectorielles. Afin de comprendre ce processus, nous devons donc nous interroger sur l'évolution des visions du développement à l'échelle mondiale et sur celle de la place dévolue à l'élevage et à l'action collective

au Sénégal depuis l'indépendance. Cette première partie présente un bref historique de la vie politique sénégalaise et des relations que les différents gouvernements ont entretenues avec les bailleurs de fonds depuis l'indépendance. Nous envisagerons ensuite son évolution durant les périodes d'ajustement structurel puis de lutte contre la pauvreté jusqu'au tournant libéral impulsé par l'élection de Maître Abdoulaye Wade.

### **L'Etat post-colonial (1960-1980)**

Juste après l'indépendance en 1960, l'Etat sénégalais commence à se bâtir sur 3 fondements :

- ❶ la construction de l'unité nationale ;
- ❷ la production et le développement économique et
- ❸ la justice sociale (DIOUF, 2002).

### **Le premier gouvernement du Sénégal**

Le premier gouvernement du Sénégal fut celui de Léopold Sédar Senghor qui dura de 1960 à 1972. Dans le cadre du premier Plan de Développement Economique et Social, il opte pour une politique de socialisation et de nationalisation de l'économie. Le secteur agricole, du fait de ses articulations avec tous les autres secteurs économiques, est prioritairement choisi comme moteur de développement soutenu par l'intervention massive de l'Etat. Ces principes s'appuient sur le modèle colonial de la production de rente arachidière, l'arachide constituant le principal produit d'exportation du pays (87% des exportations en 1960). Cette conception du développement présente bien sûr l'inconvénient de rendre la situation sociale et économique du pays dépendante du comportement erratique des cours mondiaux de ces marchandises. Mais la stratégie mise en place visait particulièrement l'accumulation de devises et l'amélioration des revenus issus du monde rural, essentiellement basées sur l'augmentation de la production via son intensification. L'intervention de l'Etat était caractérisée par l'aménagement de grands périmètres, publics notamment, dans la vallée du fleuve Sénégal, la standardisation du crédit agricole, l'administration d'un système de prix garanti au producteur et l'assurance de la disponibilité des intrants agricoles (ECOSTAT, 2003).

La vision de développement de ces premières années d'indépendance semble suivre le modèle de Rostow (MONTALIEU, 2002) dans lequel le démarrage de l'économie doit se préparer en transformant la société traditionnelle agricole en une société qui pense au futur en accumulant le capital, qui profite du progrès technique et qui fabrique des entrepreneurs. Un processus censé déclencher une croissance soutenue et le décollage du pays vers le développement tout en permettant la création d'un Etat de droit solide.

Le souci d'augmenter la capacité d'accumulation du capital à travers l'activité agricole s'inscrit dans la politique d'aménagement territorial entreprise par Senghor qui cherchait à segmenter et régionaliser l'activité productive sur l'ensemble du territoire.

### **L'élevage**

Dans ce contexte, l'élevage est considéré comme une activité au service de l'agriculture et les plans du gouvernement conservent les objectifs coloniaux d'accroissement des productions animales en vue uniquement de satisfaire les besoins du marché local de viande. Après la deuxième guerre mondiale, le service de l'élevage, constitué de 98 vétérinaires africains, 25 superviseurs coloniaux, 720 auxiliaires vétérinaires poursuit le travail de lutte contre les maladies animales qui avait été le principal thème de l'action des services vétérinaires coloniaux (GNING, 2003). L'administration post-coloniale garde ainsi la même vision technique et les actions se limitent alors à la couverture prophylactique, qui contribuera quand même au processus d'éradication de la peste bovine et à l'augmentation des effectifs. La création du ranch de Dolly<sup>1</sup> en 1968 apparaît comme le premier élément d'une série de ranchs publics que le gouvernement compte installer en zone sylvo-pastorale.

Pour mettre en œuvre les différents programmes, le Ministère de l'Economie Rurale (devenu plus tard le Ministère du Développement Rural) s'appuie sur des structures déconcentrées qu'il crée progressivement selon les

---

<sup>1</sup> Un ranch de 87 500 ha qui peut abriter 15 000 têtes de bétail. *Nouvel Horizon*, N° 359, 31 janvier 2003, page 22.

besoins. Parmi celles-ci on peut citer les Centres d'expansion ruraux polyvalent (CERP), les Centres régionaux d'assistance au développement (CRAD) ainsi que l'Office national de commercialisation et d'assistance au développement (ONCAD). L'appui au secteur élevage est coordonné par la Société d'exploitation de ressources animales du Sénégal (SERAS) mise en place en 1962.

### **Les coopératives**

Senghor doit alors faire face au défi de l'unification d'un Etat aux frontières « fictives » où le sentiment d'appartenance des populations à une communauté dépassait rarement les limites ethniques. Un contexte compliqué pour un homme politique socialiste fils du mouvement syndical de l'époque coloniale. Il assure le maintien de son autorité sur le monde paysan de deux façons : d'un côté en contrôlant les syndicats et partis politiques, de l'autre en instaurant des « coopératives paysannes » dans toutes les régions, de la base au sommet, dans la perspective de leur laisser l'autonomie à moyen terme une fois le renforcement de leur pouvoir achevé. DAHOU (2002) explique cette démarche comme une volonté de l'Etat de changer les élites politiques et économiques issues du système colonial et supplanter les chefs religieux et coutumiers par des cadres administratifs.

### **La sécheresse et la crise**

Le système socialiste tel que façonné par Senghor trouve ses limites à la fin des années 60 et les épisodes de sécheresse de 1973 contribuent gravement à cette remise en cause. La crise économique du secteur exportateur, accentuée par la chute des prix internationaux des matières premières et par l'endettement, complètent le cercle vicieux d'instabilité générale.

A vrai dire, dès la fin de la première décennie s'installe le « malaise paysan », une époque où le pouvoir d'achat de la plus grosse partie de la population s'effondre. En fait, Senghor s'appuie en milieu rural sur un nombre restreint de dirigeants de grandes coopératives qui lui assurent en retour la stabilité de la base. Lors de la crise, Senghor éprouve des difficultés à nourrir ses clientèles rurales de plus en plus exigeantes. Ainsi, la paysannerie s'estime de plus en plus sous payée et ses canaux d'assistance souffrent alors d'une vive corruption (BA *et al*, 2002). Les Sociétés régionales de développement rural (SRDR) sont mises en place pour freiner la crise mais il s'avère impossible de stopper la chute de l'économie rurale. Pour leur part, les coopératives sont phagocytées par les nouveaux systèmes de clientélisme que les

élites politiques et religieuses parviennent à installer (DIOUF, 2002) ; alors que Senghor les encourage même afin de prévenir une capture de pouvoir de la part de son président du conseil du gouvernement Mamadou DIA. Le gouvernement se trouve ainsi dans une position inconfortable où sa stabilité dépend d'une part du patronage rural, soutenu principalement par les canaux de crédit et de fournitures des intrants des coopératives paysannes, et d'autre part du niveau des prix agricoles et alimentaires dans les zones urbaines où la densité démographique augmente rapidement (GNING, 2003).

Ce contexte de dégradation de l'environnement institutionnel local et international associé à la sécheresse qui sévit, limite la vision du développement à des actions d'urgence visant la préservation des ressources végétales et animales plutôt que le bien-être de la population (BA *et al*, 2002) . Le sous-secteur de l'élevage, fortement frappé par la réduction du cheptel, bénéficie de l'Opération sauvegarde du bétail (OSB) (1973, 1978, 1979, 1980) consistant à procurer aux éleveurs des intrants par l'intermédiaire des coopératives. Malheureusement, les résultats ne sont pas toujours positifs, certains leaders des coopératives ayant détourné certaines de ces aides au point que l'OSB fut qualifiée plus tard de « fête des politiciens » (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001).

Toutefois, l'instabilité permet l'organisation de l'action collective, notamment des jeunes dans différentes zones du pays, à travers des organisations associatives dont le rassemblement (en 1976) sera à l'origine de l'actuelle Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal (FONGS) (MERCOIRET, 2003).

A la fin des années 70, lors du début de la crise de la dette des pays en développement, le gouvernement de Senghor fait face à des difficultés de gestion. Le déséquilibre de la Balance Commerciale, la dérive de la dette publique, le taux de chômage, la fermeture des complexes agricoles et de l'ONCAD, donnent lieu à la mise en place du plan d'ajustement de court terme de la Banque Mondiale et du FMI en 1979-1980. En 1980, Senghor se retire pour laisser le pouvoir à son Premier ministre Abdou DIOUF.

### **L'ajustement structurel (1980-1994)**

La décennie des années 80 offre des solutions drastiques au deuxième gouvernement du Sénégal et d'ailleurs à la majeure partie des pays du « Tiers Monde ». C'est la période de l'ajustement structurel pendant laquelle les institutions de Bretton Woods jouent un rôle de tout premier plan, notamment le

FMI et la Banque Mondiale qui coordonnent leurs actions<sup>2</sup>. Au Sénégal, le premier Plan d'ajustement du court terme est suivi par le Plan de redressement économique et financier (PREF) de 1980 à 1984, puis par le Plan d'ajustement structurel (PAS) et le Plan d'ajustement à moyen et long termes (PAMLT) de 1985-1992.

Dans le cadre de ces plans liant l'Etat et les bailleurs de fonds, le Gouvernement du Sénégal met en place une Nouvelle politique agricole (NPA). Les principaux objectifs de la NPA sont axés autour de la réduction du champ d'intervention de l'Etat, du relèvement du niveau de vie des populations rurales et de l'autosuffisance alimentaire.

De l'approche interventionniste de l'Etat, on passe alors à un désengagement de l'Etat des circuits marchands. Pour réaliser ces objectifs, l'Etat privilégie l'approche filière qui fixe pour chaque spéculation des objectifs spécifiques. Durant les années d'application de la NPA, un certain nombre de réformes sont opérées. La plupart des dysfonctionnements du marché agricole liés directement à l'intervention de l'Etat, est supprimée, la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS) est créée, la politique des prix en matière d'intrants, axée sur la suppression progressive des subventions d'engrais, est révisée et les importations d'intrants libéralisées.

### **L'élevage dans l'ajustement structurel**

L'élevage apparaît comme un sous-secteur prioritaire pour le développement dans la mesure où il permet d'atteindre les objectifs d'autosuffisance alimentaire. On privilégie alors l'intensification et la diversification des productions par l'exploitation de nombreuses espèces d'animaux (embouche bovine et ovine, aviculture, etc.), l'augmentation de la productivité du cheptel bovin (par l'amélioration des races locales et par celle des fourrages), le développement de la production laitière et apicole et la réorganisation des circuits commerciaux. Les programmes pour l'élevage sont regroupés par zones agro-écologiques : le SODESP (Société de développement de l'élevage en zone sylvo-pastorale), le PDESO (Projet de développement de l'élevage au

---

<sup>2</sup> Le FMI propose un rééchelonnement de la dette et apporte de l'argent frais sous la condition de mettre en place des plans d'ajustement destinés à restaurer la capacité de paiement et les exportations des pays ; La Banque Mondiale attache ses prêts aux réformes guidées par le Consensus de Washington : limitations des déficits budgétaires et cambiaux, contrôle de l'inflation, libéralisation commerciale, libéralisation financière, privatisations, assouplissement du fonctionnement du marché du travail ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).



Sénégal Oriental), DEAPN (Projet de développement et d'aménagement des parcours naturels dans la zone de Bakel) et le Projet de développement de l'apiculture (PADA).

Toutefois, la vision du développement par les organisations internationales reste basée sur les principes libéraux et met en échec les politiques sectorielles mises en place. En effet, la logique de court terme propre à l'ajustement va en contre-sens des politiques de moyen et long termes intrinsèques au développement (TOURE et SOUMARE, 2003). L'ouverture économique et le désengagement de l'Etat s'avèrent en effet des stratégies incohérentes pour atteindre l'autosuffisance alimentaire et promouvoir les exportations. Le pays peine à atteindre les objectifs affichés du PAMLT et de la NPA comme la couverture de la demande alimentaire, l'accroissement du niveau de vie rural et la sécurisation des revenus. De même on constate des retards dans la promotion de la participation rurale à la gestion de ses activités (« La responsabilisation des paysans »), un objectif que l'on ne pense pouvoir atteindre qu'à travers la redynamisation des coopératives, c'est-à-dire à travers l'adaptation de l'ancien système.

Pour l'élevage, le souci de décentralisation et de désengagement de l'Etat constitue l'axe prioritaire des actions recommandées par les Conseils interministériels : désengagement des services vétérinaires étatiques des activités de médecine et de pharmacie vétérinaires, instauration d'un dispositif de protection sanitaire dont une partie est censée être financée par les éleveurs et l'action des ONG. Par ailleurs, les objectifs concernant le crédit, la diversification et l'expansion de la production ainsi que l'amélioration des circuits de commercialisation ne sont pas atteints<sup>3</sup>. En revanche, les objectifs de court terme sont réalisés par la mise en place de programmes ponctuels. C'est le cas de la réalisation d'abattoirs et d'installations pour l'abreuvement du bétail, de la formation et de l'alphabétisation des éleveurs, programmes dont l'impact immédiat est d'ailleurs particulièrement visible en raison de l'absence d'infrastructures et de l'analphabétisme rampant. Comme il sera mentionné plus loin, ce type de projets techniques sert souvent de vitrine aux politiques sans nécessairement parvenir à des résultats positifs sur le long terme.

---

<sup>3</sup> La Caisse nationale de crédit agricole de Sénégal n'a octroyé que peu de crédits en zone sylvo-pastorale : le total des crédits accordés pour les productions animales a été de 1,2 milliard en 17 ans soit 150 millions CFA par an, alors que selon la DIREL 2,5 milliards par an auraient été nécessaires (Fall *et al.*, 1999).

## Les Organisations professionnelles

Malgré la création des Groupements d'Intérêt Economique (GIE) en marge des coopératives (grâce à la loi de 1984), les objectifs de développement des capacités institutionnelles des OP d'éleveurs et leur représentation dans les instances consultatives locales ont été négligés pendant toute la durée de l'Ajustement structurel. Les politiques d'exonération des taxes sur les intrants et d'affectation de terres par les Communautés rurales n'ont pas vu le jour, ce qui reflète la difficulté de transformer les structures sociales et politiques soit en raison du manque de volonté politique, soit en raison du manque de moyens<sup>4</sup>.

En outre, la décentralisation, censée appuyer le désengagement de l'Etat en responsabilisant les représentants locaux, n'a cessé d'embrouiller le cadre institutionnel de l'élevage. En particulier, le processus de planification repose sur une structure si complexe que des problèmes de cohérence se posent nécessairement entre les niveaux : local, régional et national (TOURE et SOUMARE, 2003). On note aussi des incohérences entre les visions de court et de long termes.

Les structures d'encadrement de l'élevage sont alors constituées d'un grand nombre d'acteurs officiels : collectivités locales, ministères, structures centrales issues de programmes ponctuels des bailleurs de fonds comme le PAPEL (Projet d'appui à l'élevage -1992), ONGs, services publics et organisations professionnelles.

Les organisations professionnelles d'éleveurs et de pasteurs, acteurs-clés de la nouvelle approche « bottom-up » prônée par le gouvernement de Abdou Diouf, sont actives dès les années 80 et surtout à partir de la première moitié des années 90. Elles comprennent : les coopératives d'éleveurs (présentes seulement 20 ans après l'existence des coopératives agricoles), les GIE des éleveurs de première et deuxième génération<sup>5</sup>, le Syndicat d'éle-

---

<sup>4</sup> Les investissements publics en élevage se portent autour de 3% du volume total des investissements agricoles (comprenant le sous-secteur agricole, l'élevage, les investissements « études et recherche », foresterie, hydraulique rurale) - moyenne annuelle 1989-1995. Pour l'année 2003 le secteur élevage représenté le 4 % de l'investissement au secteur primaire (comprenant les investissements agricoles plus la pêche). **Source** : Ministère de l'économie et des finances.

<sup>5</sup> Selon LY (1996), les GIE de première génération ont pour fondement la recherche de crédits et souffrent, en 1996, d'un manque de crédibilité dans la poursuite des objectifs productifs. En revanche, les GIE de deuxième génération correspondent à des actions endogènes et ont facilité les activités productives des éleveurs et la prise en charge des frais de vaccination et de traitements lorsque les services de médecine vétérinaire furent privatisés dans le cadre de la NPA.

veurs et des paysans pasteurs et le Syndicat des Paysans, Pasteurs et Pêcheurs (PPP), ainsi que de nombreuses associations villageoises et fédérations régionales et nationales.

La dernière période du gouvernement de DIOUF est marquée par trois événements majeurs : le changement de la constitution, les élections législatives de 1996 et la continuation des processus de décentralisation et de privatisation soutenus par l'Union européenne et la coopération française. Le discours sur le développement suit les tendances des organisations internationales fortement critiquées en raison de la rigueur budgétaire imposée et du coût social des conditionnalités du crédit-aide international.

### **Le credo de la lutte contre la pauvreté (1994-2000)**

Les grandes crises des pays du sud-est Asiatique et d'Amérique Latine, ont déclenché la réaction de la société civile internationale contre les politiques des organisations internationales. Les grandes réformes macroéconomiques étaient supposées évoluer vers un développement plus durable qui prendrait en compte les aspects sociaux et environnementaux. Dans ce contexte, la Banque mondiale et le FMI ont, dès 1994, progressivement remis en cause leur approche du développement. Ce processus aboutit en 1997 à la mise en place de programmes de lutte contre la pauvreté.

Les grandes lignes de la pensée sur le développement des organisations internationales sont intégrées dans les politiques sénégalaises qui poursuivent les objectifs de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté et de protection des ressources naturelles. Suite à la création de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA)<sup>6</sup>, l'économie nationale connaît un accroissement du PIB global en 1995. Mais l'augmentation démographique ne permet pas d'amélioration du PIB par habitant (720 US \$ par an en 1990, 550 US\$ en 1995) (Banque Mondiale, 2002).

### **L'élevage et la lutte contre la pauvreté**

De 1994 à 1999, les axes qui guident les actions concernant le sous-secteur de l'élevage sont clairement attachés à la nouvelle vision du développement qui commence à se profiler. Ils se déclinent comme suit: la création d'un environnement institutionnel, législatif et réglementaire propice à la relance des

---

<sup>6</sup> Pays membres : le Togo, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal.

productions animales, l'amélioration des techniques d'exploitation des ressources animales, le développement d'un partenariat de type nouveau entre les organisations professionnelles d'éleveurs et les institutions étatiques ; l'implication accrue du secteur privé dans le développement de l'élevage ; la gestion durable des ressources naturelles ; la privatisation de la SERAS et du Centre National d'Aviculture de Mbao, la mise en vente de la SODESP, ainsi que la libéralisation des prix de produits d'origine animale (FALL *et al*, 1999). Comme dans les périodes précédentes, les résultats en matière de santé animale sont satisfaisants, notamment le système national de surveillance épidémiologique des maladies animales. L'accès au crédit est amélioré à partir de 1994 grâce à la mise en place de fonds de garantie et de bonification d'intérêt au niveau des projets d'élevage : PAPEL<sup>7</sup>, PARC (Projet panafricain de lutte contre la peste bovine), POGV (Projet organisation et gestion villageoise), PRODAM (Projet de développement agricole de Matam). En revanche la distribution, la transformation, la conservation et le stockage des produits animaux ne connaissent aucune amélioration sensible, et les effets de la dévaluation du Franc CFA de janvier 1994 sont ressentis dans les prix des intrants. L'investissement public dans l'élevage reste situé autour de 3.8% de l'investissement total octroyé pour le secteur agricole (élevage compris)<sup>8</sup> en même temps que le faible investissement privé se concentre sur l'aviculture.

La Direction de l'élevage (DIREL) programme des investissements (dans le cadre du fonds de la Politique Agricole) ciblés sur la production du lait, la santé et l'alimentation du bétail, le développement des espèces à cycle court et la réhabilitation du ranch de Dolly. Les plans d'opérations (PLANOPS) envisagés pour la période 1995-1998, comprennent le plan d'opération pour la multiplication des espèces à cycle court ; le plan d'opération pour la généralisation de la pratique des réserves fourragères, le traitement de fourrages grossiers à l'urée et le développement de l'ensilage ; le plan d'opération pour l'amélioration de la production laitière en saison sèche ; le plan d'opération pour l'assainissement du circuit de commercialisation du bétail et de la viande (FALL *et al*, 1999).

---

<sup>7</sup> Au 30 juin 1998, le montant total des crédits octroyés par le PAPEL s'élevait à 884.870.440 FCFA, dépassant largement l'objectif initial de 500.000.000 FCFA.

<sup>8</sup> Correspond au pourcentage projeté pour les années 1996-1998. **Source** : Christesen G. « Bilan d'investissement (1990-1995) PTIP (96-98) ». In « Tendances de l'Agriculture sénégalaise » cité par FALL *et al.*, 1999, p 52.

### **Les Organisations professionnelles**

Les organisations d'éleveurs continuent d'être bénéficiaires des projets, spécialement des actions de formation et d'alphabétisation des éleveurs par la DIREL, les ONG, le PAPEL, le PRODAM, le POGV et le PRODEC.

Il est important de souligner le processus de création du Cadre National de Concertation de Ruraux (CNCR) à partir d'une action de la FONGS en janvier 1993. Le CNCR regroupe notamment la Fédération nationale des GIE d'éleveurs (FNGIE-éleveurs, qui comprend environ 1500 GIE) et l'Union nationale des coopératives d'éleveurs (UNCE qui rassemble une soixantaine d'organisations). La création du CNCR coïncide avec le moment où les organisations internationales élaborent un discours sur le renforcement de la participation de la société civile et cherchent un interlocuteur valable pour exprimer cette voie face à l'Etat. Parallèlement, la Direction de l'Elevage du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage cherche à mettre en place une structure à la base qui permette de regrouper les différentes OPfs sur place et les partenaires du développement de l'élevage. Les Maisons des éleveurs et les directrices des femmes sont créées à cet effet dans chacune des 10 régions du pays en 1996 et 1997. La création du CNCR et des MDE est actuellement très débattue et très controversée, comme on le montrera dans la deuxième partie de ce document.

En 1998, avant la campagne présidentielle, le Ministère de l'élevage est créé et Sanghé Mballo en prend la tête. Cependant, la Direction de l'élevage reste quasiment inchangée sous l'autorité d'Abdoulaye Bouna Niang. Pendant son bref mandat (deux ans), le Ministère élabore une Lettre de Politique de développement de l'élevage (LPDE) et le Programme spécial national de développement de l'élevage (PSNDL). La mise en œuvre de ces documents sera suspendue en raison de « l'alternance » qui verra le secteur de l'élevage de nouveau confié à un Ministère unique de l'Agriculture et de l'Elevage.

### **Le libéralisme de l'alternance (2000 - 2003)**

Abdoulaye WADE arrive au pouvoir le 19 mars 2000, avec 58% de suffrages. Une majorité de la population vote pour une transformation de la société par des réformes libérales. Il est évident que l'absence de résultats tangibles de la politique de Abou DIOUF en termes de réduction de la pauvreté (avec 470 \$US en 2002, le Sénégal se situe dans le groupe des pays à faibles revenus et des pays pauvres très endettés (PPTÉ)), ainsi que le désengagement de l'Etat, ont été à l'origine du choix des électeurs pour « l'alternance ».

Cette alternance coïncide avec l'émergence à la Banque Mondiale d'un nouveau consensus en faveur du secteur privé (qui attend le moment propice à l'investissement) et de la « Bonne Gouvernance » avec son corollaire : la participation des « pauvres » au processus de développement. De son côté, le FMI évoque les défaillances sociales, perçues comme des obstacles à la croissance. La cohérence entre ces deux visions est établie dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui devient la base des discussions sur l'attribution des prêts, et qui est approuvé par le Sénégal en 2001.

Le discours de WADE se construit sur les principes internationaux qui favorisent le libre commerce et le secteur privé, mais développe aussi une vision régionale de l'avenir des pays africains. En fait, WADE se caractérise depuis son accession au pouvoir par son dynamisme sur la scène sous-régionale et internationale. Les grandes lignes des politiques sectorielles vont donc s'établir hors des frontières sénégalaises et la position du pays dans le concert des nations est progressivement transformée ; le Sénégal apparaît en particulier comme le nouveau leader du développement de l'Afrique de l'Ouest, un des principaux promoteurs du Nouveau Partenariat pour l'Afrique (NEPAD) et un interlocuteur incontournable dans les relations Nord-Sud<sup>9</sup>.

#### **L'élevage encadré par les discours internationaux**

Aujourd'hui, le NEPAD, l'UEMOA, la FAO, la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale constituent les piliers des programmes et plans de développement de l'élevage au Sénégal :

- ◆ Le NEPAD déclare « la guerre mondiale contre la pauvreté et le sous-développement » et exige la responsabilisation tant des anciens pays impérialistes que des peuples africains. Le secteur privé, les institutions de la société civile et la Bonne Gouvernance garantie par les autorités nationales jouent le rôle central dans le développement de l'Afrique. Le NEPAD fait appel à l'intégration régionale et sous-régionale pour la diversification des exportations et des productions nationales, notamment la production agricole laissant l'élevage comme un sous-secteur outil pour la sécurité alimentaire du continent et la lutte contre la pauvreté (NEPAD, avril 2001).
- ◆ La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU), adoptée par le Sénégal en décembre 2001, se donne pour objectif de contribuer de manière durable

---

<sup>9</sup> *Le Monde*, mercredi 10 décembre 2003, page 2.

à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté ; ce qui veut dire que le secteur de l'élevage pourrait être stimulé par le marché régional et le soutien du Fond Régional de Développement Agricole si les effets pervers du TEC sont évités. Le TEC ou « tarif extérieur commun » permet aujourd'hui la libre circulation des produits communautaires à l'intérieur des frontières de l'UEMOA avec le risque d'ouvrir trop brusquement des marchés à la concurrence (UEMOA, mars 2002).

- ◆ La FAO s'inscrit dans la dynamique de l'UEMOA à travers son programme Pro-poor Livestock Policy Initiative. Ce programme, dont le démarrage en Afrique de l'Ouest est prévu pour janvier 2004, place l'élevage au cœur de la lutte contre la pauvreté en reconnaissant son rôle au sein des ménages africains et le poids culturel de l'activité. Il procède du constat selon lequel les progrès techniques en élevage n'ont pas conduit aux changements de conditions de vie des pauvres. Les premières actions consisteraient à mettre en place un observatoire régional, qui chercherait à faciliter et soutenir la formulation et la mise en œuvre des politiques et changements institutionnels dans le secteur de l'élevage, du niveau international au niveau sous-national (FAO).
- ◆ La Banque Mondiale concentre ses ressources sur le Programme d'appui aux services agricoles et aux organisations de producteurs (PSAOP), programme qui vise à améliorer le contexte institutionnel et développer l'intensification du système de production, y compris dans le secteur de l'élevage. La base de l'action du PSAOP est la participation des acteurs ruraux et le développement des capacités de concertation<sup>10</sup>. Sous cette vision et en se basant sur une bonne représentativité du CNCR, la BM met à disposition de cette organisation faïtière les ressources visant la mise en place de Cadres Locaux de Concertation des Organisations de producteurs ou CLCOP. Le programme place également des fonds au service de la DIREL pour l'exécution des programmes de santé animale.

Par ailleurs les normes internationales accordées dans le cadre de l'OMC et établies par la FAO, l'Office Internationale des Epizooties et la Convention Internationale sur la Protection des Végétaux, continuent à régir les actions d'hygiène des denrées, la santé animale et la protection de végétaux. Le succès des politiques de santé animale satisfait aux besoins commerciaux du

---

<sup>10</sup> Revue « CNCR Info », n° 7, mars 2000.

pays et repose sur des actions continues et des ressources financières assez stables jusqu'à la signature du dernier accord de l'OMC. FALL *et al.* (2003) signalent les risques économiques et sanitaires auxquels est exposé le marché de viande. En effet, les mesures sanitaires et phytosanitaires sont assez exigeantes et rendent pratiquement impossible l'exportation de viandes hors de la sous-région, tout en laissant le champ libre à des importations de viande.

Les programmes qui interviennent aujourd'hui dans le secteur élevage au Sénégal sont : le Programme pastoral pilote Ouest Africain PPPOA (élaboré en 2000), le projet Panafricain de Lutte contre la Peste Bovine (PARC) prolongé par le PACE (Programme panafricain de lutte contre les Epizooties) et intégré au PAPEL (Projet d'appui à l'élevage) dont la deuxième phase est en phase de démarrage, le PADV (projet FIDA) et le PSAOP (Programme de soutien aux services agricoles et appui aux organisation de producteurs) exécuté par l'Association pour la promotion des producteurs à la base (ASPRODEB) du CNCR. D'autres programmes affectent le sous-secteur de manière indirecte comme le PNIR (Programme national d'infrastructures rurales), le PSSA (Programme spécial de sécurité alimentaire), le Programme d'investissement du secteur agricole (PISA), le PADMIR (Programme d'aménagement), ou le programme de l'USAID de création de cadres locaux. D'autres projets touchent le secteur de manière non exclusive comme le PACD (Projet de promotion d'une agriculture compétitive et durable) de la Coopération française ou le PDMAS (Programme de développement des marchés agricoles au Sénégal) financé par la Banque mondiale.

### **L'élevage et l'actuel cadre institutionnel**

Malgré la reconnaissance de l'importance du secteur de l'élevage dans la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et le développement durable, les programmes de l'alternance gardent les lignes directrices des autres époques. En effet, l'élevage demeure très important au niveau de l'actuel discours et il est censé entamer une transformation vers plus de productivité et de compétitivité ; l'émergence du secteur privé et la participation des organisations professionnelles des éleveurs dans la planification et la mise en oeuvre des projets sont censées aider l'élevage à devenir un secteur dynamique. Cependant, la difficulté de planification participative et les contraintes financières empêchent l'implantation d'une vision de long terme dans l'élaboration et la mise en place de programmes (TOURE, 2003). Ces difficultés estompent l'influence qu'un cadre régional et international aurait pu avoir sur le discours national libéral.



En effet, les plans sont conçus de façon centralisée par la Direction de l'Élevage dans un exercice interne où la vision technique (centrée sur l'animal) s'impose sur la prétendue vision de développement axée sur l'être humain (HYDRO-CONSULT INT., 2003). De ce fait, le Programme de relance de l'élevage prévu pour 2001-2004 et le Plan Décennal de Développement de l'Élevage (PLADEVEL) se présentent de façon quasi identique à tous les documents officiels des gouvernements antérieurs, démontrant ainsi qu'aucun changement dans la vision du développement n'est réellement en cours. Cela peut refléter le souci d'une institution pour établir une batterie des projets susceptibles d'être financés dans le long terme. Mais on peut aussi se poser la question de savoir s'il s'agit d'un manque de politique en tant que telle (FAYE, 2003) ; ou bien si les politiques sont un ensemble de projets et de programmes peu articulés qui proviennent des lectures personnelles du contexte<sup>11</sup>.

En tout état de cause, le panorama de la politique agricole et de l'élevage est plein d'incertitudes. Les processus d'élaboration d'une Loi d'orientation agrosylvo-pastorale (LOASP) et d'une loi foncière sont en marche. La LOASP est supposée être le résultat d'une démarche participative qui matérialiserait les intérêts des différents acteurs ; une fois sur place elle devrait guider toutes les orientations sectorielles. Les conséquences sur l'élevage restent encore peu visibles, puisque les opinions sont divergentes au sujet du pastoralisme, de la modification du système de production, de la transformation des produits d'origine animale et des acteurs impliqués.

La création du Ministère de l'élevage en août 2003 contribue au débat sur la place de l'élevage dans les plans de développement des gouvernements d'Abdoulaye WADE. En effet, après avoir fusionné le Ministère de l'Agriculture avec celui de l'Élevage, le Président décide de réinstaller le Ministère de l'Élevage en nommant Ameth Yoro Diallo à sa tête. Le signal

---

<sup>11</sup> Le manque de cohérence est visible dans l'analyse des données pour l'élaboration du Plan Décennal de Développement d'Élevage. L'analyse des enjeux institutionnels et des contraintes productives du secteur amène FALL *et al.* à conclure que seul un plan d'action centré sur la chaîne de commercialisation des produits de l'élevage et la capacitation des OPs, laissant en deuxième lieu les projets concernant l'augmentation de la production à travers l'amélioration génétique pourrait sortir l'élevage de sa situation délicate. La même étude menée au sein de la Direl arrive à la conclusion inverse : la priorité est la « modernisation » via l'amélioration génétique.

envoyé reste ambiguë : d'une part la création d'un ministère indépendant reflète la volonté de donner une place au secteur ; d'autre part le fait de le créer juste après le conflit du ranch de Dolly pourrait laisser penser qu'il s'agit d'une mesure de court terme destinée à calmer les réactions de la communauté peule. Il revient au ministre de déterminer la suite et de savoir profiter des actuelles initiatives de changement comme celles mises en évidence lors du séminaire de Kaolack.

Le ranch de Dolly fut un des sujets préférés de la presse écrite sénégalaise dans les derniers mois de 2003. L'affaire avait commencé au mois de mai 2003, quand la presse avait annoncé l'attribution par le Président de la République d'une partie des terres du Ranch au Khalife Général des Mourides (Serigne Saliou Mbacké) pour leur mise en valeur agricole. Etant donné que le Ranch avait toujours été limité à un usage pastoral et qu'il s'agissait d'un endroit jugé stratégique par de nombreux pasteurs, les éleveurs ont très vivement réagi. Le soupçon sur l'existence d'un décret octroyant les terres au Khalife et les activités de défrichage du ranch planifiées par ses talibés, ont remis récemment en question l'attitude de WADE vis-à-vis du secteur et ont lancé sur la scène des nouvelles organisations nationales d'éleveurs comme l'Union nationale des organisations d'éleveurs du Sénégal (UNOES).

En définitive, le climat de suspicion qui règne entre les éleveurs, les pouvoirs publics et les organisations faïtières démontre l'existence d'une multiplicité d'acteurs aux intérêts divergents et l'enjeu politique d'un secteur trop souvent perçu dans sa dimension exclusivement technique. D'une façon encore plus flagrante qu'avant, on découvre aujourd'hui que l'action collective autour de l'élevage est victime de la pluralité de ses « représentants », de leur très faible capacité d'ingérence dans la prise de décisions politiques et de la difficile structuration défailante de leur base sur le terrain. Dans le nouveau contexte d'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest et du libéralisme wadien, où les acteurs sont de plus en plus nombreux, la question se pose sur le rôle possible que les OPs peuvent tenir dans l'émergence d'une véritable politique de l'élevage visant le développement économique du Sénégal.

## Chapitre II

---

### **Les Organisations professionnelles d'éleveurs au Sénégal : leur place, leurs membres, leurs stratégies**

Les organisations professionnelles d'éleveurs font partie de la trame des acteurs oeuvrant dans le domaine de l'élevage au Sénégal. Non seulement elles sont présentes dans les discours internationaux et nationaux et constituent la cible privilégiée des politiques sectorielles et des programmes, mais elles sont également une référence sur le terrain pour les acteurs locaux.

En suivant l'approche de CROZIER et FRIEDBERG (1977), on considèrera les OPf à la fois comme un acteur de la scène politique de l'élevage et comme le résultat de choix à travers lequel les acteurs se saisissent des opportunités en tenant compte de leurs contraintes. Ce qui leur donne une imprévisibilité lorsque les acteurs utilisent leur marge de liberté de façon extensive : « Les organisations ne peuvent être analysées comme un ensemble transparent [...] (elles sont) le royaume des relations de pouvoir, d'influence, du marchandage et du calcul [...] (et) elles constituent les moyens pour d'innombrables acteurs de se manifester et de peser sur le système et sur leurs partenaires même si c'est de façon très inégale » (CROZIER et FRIEDBERG, 1977, p43-47). En d'autres termes, les OPf d'éleveurs sont le point de rencontre des stratégies des plusieurs acteurs autour du sous-secteur de l'élevage.

Par définition, le concept d'acteur suppose qu'il soit toujours actif, même en adoptant une position de passivité. De plus, les acteurs ne sont pas supposés avoir des objectifs clairement définis ; ceux-ci peuvent en effet être multiples, ambigus, plus ou moins explicites, plus ou moins contradictoires ou susceptibles aux transformations. Pourtant leur comportement a toujours un sens, il est rationnel par rapport aux opportunités qui se présentent et aux comportements des autres acteurs, mais pas forcément par rapport à des objectifs. CROZIER et FRIEDBERG (1977, p 56) supposent aussi que le comportement a deux aspects : l'un offensif (la saisie d'opportunités en vue d'améliorer sa situation) et l'autre défensif (le maintien et l'élargissement de sa marge de liberté).

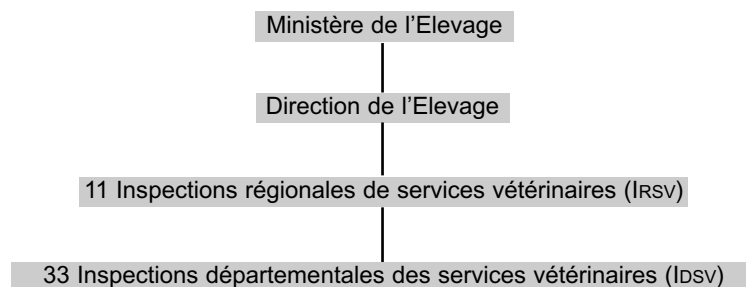
La réflexion en termes de stratégie des OPf, oblige donc à chercher dans le contexte organisationnel la rationalité de l'acteur et à comprendre les relations entre les acteurs qui ont abouti à la construction d'une action collective. Pour cela, la « stratégie de groupe » est perçue comme la recherche d'un groupe pour se développer, c'est-à-dire, la recherche des capacités et des opportunités. Il faut garder toujours à l'esprit que l'analyse telle que CROZIER et FRIEDBERG le proposent est faite *a posteriori* en cherchant des similitudes de comportement pour expliquer les stratégies ; elles ne sont donc pas synonymes de volonté (CROZIER et FRIEDBERG, 1977, p 56).

Afin de repérer la place des OPf dans les stratégies des acteurs de l'élevage au Sénégal, nous nous appuyons sur une revue bibliographique et des entretiens réalisés auprès de divers acteurs (dirigeants et membres des organisations professionnelles, fonctionnaires du niveau local et national, chercheurs et analystes). La présente analyse part d'une description des acteurs de l'élevage pour ensuite se centrer sur l'acteur OPf en identifiant leurs capacités et leurs contraintes. Postérieurement, nous apprécierons les stratégies des autres acteurs qui les affectent directement et celles de leurs membres.

### Les acteurs de l'élevage au Sénégal

Les acteurs de l'élevage peuvent être classés entre acteurs internationaux, acteurs de la sphère privée et acteurs de la sphère publique sénégalaise. Dans cet ensemble, nous distinguons donc :

- ❶ Les acteurs internationaux : bailleurs de fonds (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, FAO ainsi que les différents organismes de coopération provenant de la France, de la Belgique, de la Suisse, des Pays-Bas, du Canada, etc.).
- ❷ Les acteurs du secteur public : les institutions officielles dirigées par des fonctionnaires. La structure consacrée à l'élevage au niveau national, régional, départemental est la suivante :



Au niveau des arrondissements, des communautés rurales et des communes, les IDSV s'appuient sur leurs auxiliaires de terrain.

D'un autre côté, le Ministère de l'Agriculture et de l'hydraulique (ancien Ministère de l'agriculture et de l'élevage), peut s'appuyer sur la Direction régionale du Développement rural (DRDR) qui comporte une division des Productions Animales au niveau des régions ainsi que sur les Services Départementaux du Développement Rural (SDDR).

Parallèlement, dès le niveau national, il existe des structures officielles appartenant à des programmes menés directement par le gouvernement en partenariat avec des bailleurs de fonds et des ONG (notamment le PAPEL). On trouve également les structures d'aménagement (par exemple la SAED et la Sodefitec) ainsi que l'ANCAR et les institutions de formation et de recherche (école vétérinaire, ISRA, ENSA).

④ Les acteurs du secteur privé : les différentes organisations censées ne pas être gérées par le pouvoir public. A savoir :

- Les ONG avec programmes multifonctionnels
- Les entreprises de transformation des produits de l'élevage
- Les vétérinaires privés
- Les professionnels de la viande ou les laiteries
- Les organisations interprofessionnelles
- Le Conseil National de Concertation et Coopération de Ruraux (CNCR)
- Les fédérations de GIE d'éleveurs (niveau régional et national)
- Les fédérations de Coopératives d'éleveurs
- Les associations régionales
- Les Maisons des Eleveurs et les Directoires de Femmes en Elevage (tous deux présents dans chaque région)
- Les organisations paysannes
- Les coopératives d'éleveurs
- Les Groupements d'Intérêt Economique (GIE) d'éleveurs
- Les organisations communautaires : groupes religieux, groupes culturels
- Les familles d'éleveurs (pasteurs, agro-éleveurs, éleveurs intensifs)
- Etc.

L'ensemble de ces trois types d'acteurs forment le paysage institutionnel de l'élevage aux niveaux d'intervention national, régional et local. C'est dans ce contexte que les OPf d'éleveurs doivent développer leurs stratégies en tenant compte des opportunités, des contraintes et des stratégies des autres acteurs.

### **Quels types d'acteurs sont les OPf d'éleveurs au Sénégal ?**

Les OPf sont une forme d'action collective du secteur privé qui apparaît centrale dans les discours sur le développement. Cependant, le concept d'Organisation Professionnelle reste assez flou tant au niveau de la littérature qu'au niveau de l'application. En effet, le concept d'Organisation Paysanne se transforme imperceptiblement en celui d'Organisation de Producteurs et finalement en celui d'Organisation Professionnelle. Comme le souligne un membre de la FONGS : *« le concept est permutable en fonction des intérêts : Organisation paysanne pour le PNUD, Organisation professionnelle pour les commerçants, Organisation de producteurs pour la Banque Mondiale »*. Un membre de l'ASPRODEB explique qu'actuellement *« On change le terme d'Organisation Paysanne pour celui d'Organisation Professionnelle parce que le premier fait penser à la paysannerie alors que le second est plus professionnel »*. De l'avis d'autres personnes interviewées : *« l'Organisation professionnelle est celle qui compte sur des professionnels diplômés »*.

Le débat autour du concept dépasse les propos de cette étude. Les OPf d'éleveurs sont donc comprises comme les rassemblements des acteurs, en majorité éleveurs et pasteurs, autour de l'élevage comme production pour coordonner une action collective ; un groupe officiellement reconnu. De ce point de vue, nous pouvons classifier les OPf d'éleveurs par échelle (selon le niveau où elles agissent) puis analyser leurs fonctions et leur efficacité.

### **Classification par échelle d'intervention**

Faïtières : action au niveau national

- ◆ Fédération des GIE d'éleveurs (FNGIE-E)
- ◆ Union nationale des coopératives d'éleveurs du Sénégal (UNCES)
- ◆ Union nationale des organisations d'éleveurs du Sénégal (UNOES)
- ◆ Directoire nationale de femmes en élevage (DINFEL)
- ◆ CNCR
- ◆ Syndicats (Pêcheurs, paysans et pasteurs)

- ◆ Ordre de Vétérinaires.

- ◆ Interprofessions

Régionales : action au niveau régional et d'un ensemble de régions

- ◆ Associations régionales (dont l'ANAPES et l'ADENA)

- ◆ GIE d'éleveurs

- ◆ Coopératives d'éleveurs

- ◆ Maisons des Eleveurs (dans chaque région)

- ◆ Directoires régionaux de femmes en élevage (DIRFEL)

- ◆ Etc.

Locales : action au niveau commune, communauté, village et les possibles rassemblements

- ◆ GIE d'éleveurs

- ◆ Coopératives d'éleveurs

- ◆ Associations des professionnelles de bétail et de la viande

- ◆ Auxiliaires de l'élevage

- ◆ Comités interprofessionnels

- ◆ Etc.

### **Fonctions**

Comme nous l'avons souligné pour l'ensemble des acteurs, les organisations professionnelles sont très hétérogènes. La plupart affichent des objectifs de type économique qui cherchent à satisfaire des besoins économiques (accès aux ressources pour la production) comme par exemple: les activités techniques pour la modernisation de l'élevage, la coordination d'activités pour éviter le vol de bétail et les feux de brousse, l'accès au services vétérinaires, l'accès au crédit à travers la création de mutuelles d'épargne et crédit, la mise en place d'unités de transformation laitière.

Ces objectifs économiques sont souvent accompagnés d'objectifs de représentation (pour la défense des intérêts du groupe) dont la clarté n'est pas toujours évidente dans la plupart des associations d'échelle locale. Le cas des échelles nationales et régionales est différent, ces OPfs se présentent comme des organisations de contestation affichant clairement à travers leurs multiples objectifs celui de se faire représenter. Ainsi l'ANAPES déclare « *travailler solidairement pour avoir un représentant national* », alors que

pour l'UNOES, il s'agit de « *constituer un groupe d'éleveurs sans paysans pour défendre le ranch de Dolly* ». Quant au DINFEL, elle pense « *donner la parole aux femmes – parce que les structures existantes les écartent* ».

Les entretiens laissent percevoir un certain degré d'uniformité dans la justification des projets instigués par les OPf. En effet, les objectifs généraux reprennent souvent les discours des bailleurs de fonds, tombant par fois sur un type de paraphrase en langue française. Par exemple, lors d'un entretien avec la présidente de la Fédération des Eleveurs de Thies qui se déroulait uniquement en wolof, cette dernière précise, en français, que le projet de la fromagerie à Thiawom a pour objectif « *la lutte contre la pauvreté* » et « *l'amélioration des conditions de vie* ». De même, des expressions comme « *pour le développement de la communauté* », garantir la « *sécurité alimentaire* », « *lutter contre la pauvreté* », « *renforcer le leadership* » apparaissent fréquemment comme explication de la mise en place de projets techniques.

### **Efficacité**

Considérons l'efficacité d'une organisation comme sa capacité à faire bénéficier de l'action collective à l'ensemble de ses membres. Pour l'analyser, l'approche de HAUBERT semble alors très pertinente, puisqu'il pense que « la possibilité pour les OP de contribuer effectivement à l'amélioration de la situation de leurs membres dépend de leurs caractéristiques internes, de leurs rapports avec les acteurs extérieurs et de leur capacité de constituer un mouvement puissant » (HAUBERT, 1999, p 144). Par ailleurs, l'analyse des organisations insiste sur le caractère mutant des organisations et de leurs membres. En fait, les organisations changeraient d'échelle d'intervention, de fonctions, d'objectifs et de stratégies selon le contexte (CROZIER et FRIEDBERG, 1977). Il faudra donc tenir compte de la jeunesse de la société civile sénégalaise et rester attentifs à ne pas appliquer des critères d'action collective, de représentativité et de participation qui ne sont pas appropriés (BAYART, 1989).

A cet égard, une inquiétude ressort des entretiens avec les chercheurs, analystes et membres des ONG interviewés. Tous s'accordent à dire que les OPf d'éleveurs sont en évolution mais que leur pouvoir reste très faible : elles sont mal organisées dans l'ensemble, confrontées et concurrentes entre elles et parfois politisées. Par exemple, la FNGIE-E et l'UNCES, organisations en confrontation fréquente, sont souvent confondues et qualifiées par



certaines éleveurs de « *coquilles vides* » ou « *l'affaire d'une seule personne : le président* ». Pourtant elles sont reconnues comme les plus anciennes organisations nationales d'éleveurs et figurent comme représentantes des éleveurs au CNCR et à l'UNOES.

Au niveau régional, les MDE sont souvent en confrontation entre elles (Dakar et Saint Louis étant le cas le plus mentionné) et vis-à-vis des organisations régionales comme l'ANAPES à Thies. Par ailleurs, des interrogations se posent quant à leur indépendance vis-à-vis de l'Etat, la légitimité et leur ouverture (la MDE de Dakar comprend seulement des représentants de 4 Unions ou Associations qui existaient à sa création), ainsi que la transparence et la performance de leurs actions (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001).

Au niveau local, l'absence d'un recensement des OPf et de leurs membres remet en cause leur composition à la base. Plusieurs interviews, notamment dans la région de Dakar, soulignent que les représentants des OPf ne sont souvent pas des éleveurs et que les éleveurs, qui sont en brousse avec leur cheptel, ne sont même pas au courant des affaires négociées en leur nom. Dans les autres régions, le doute persiste sur l'exclusion des éleveurs et des pasteurs qui ont le plus grand nombre de têtes ou qui mettent en place des méthodes de production innovantes.

En conclusion, les OPf d'éleveurs s'avèrent être dans l'ensemble un macro-acteur faible, « un groupe erratique ». Elles constituent un groupe disposant d'opportunités mais avec de grosses difficultés à les saisir. Les caractéristiques des relations entre leurs membres les empêchent souvent de se coaliser de façon continue et organisée. Les causes de cette faiblesse résident à la fois dans les stratégies des acteurs avec lesquels les OPf ont des relations à l'échelle nationale, et dans leur conformation interne.

### **L'instrumentalisation des OPf par les acteurs nationaux et internationaux : une faiblesse notoire**

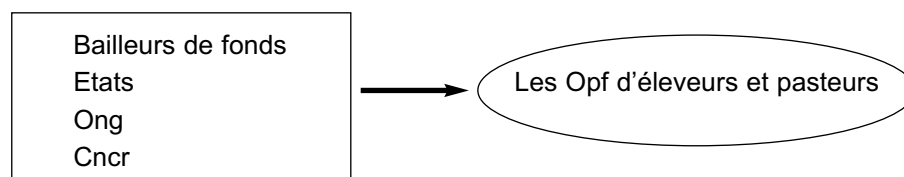
Dans de nombreux pays, les acteurs des échelles nationale et internationale perçoivent les OPf comme un moyen d'accroître l'efficacité de leurs actions dans le monde rural. Selon HAUBERT (1999), derrière le discours de « responsabilisation » des paysans, les-dits acteurs suscitent la création des OPf car celles-ci constituent un élément clé de leurs stratégies. Dans le cas de l'élevage au Sénégal, certaines OPf apparaissent ainsi comme le résultat d'une intervention directe des acteurs internationaux, du secteur public ou de programmes qui visent à encourager l'action collective rurale.

En effet, la création des coopératives, des GIE de première génération, des MDE et des DIRFEL résulte directement de l'action de l'Etat. Tandis que les ONG et les GIE de deuxième génération apparaissent plus comme le résultat de la volonté des acteurs de compenser la déficience des services publics et de satisfaire aux besoins inattendus (NDIAYE, 1999 ; MARTY, 1990).

Parmi ces dernières OPf, une distinction est faite entre les OPf liées à des interventions extérieures au niveau local et les OPf d'origine endogène. Les interventions des ONG<sup>12</sup> et des services administratifs dans le cadre de projets (PAPEL, Sodefitec, DINFEL, SAED), génèrent des organisations avec un modèle préétabli où le plus souvent les jeunes et les femmes jouent le rôle prioritaire. Les OPf endogènes résultent d'une initiative locale, « les paysans s'organisent » au lieu « d'être organisés » dans un modèle où les statuts sont proposés ou imposés. Leurs leaders se distinguent souvent par leur singularité et généralement bénéficient de soutiens étrangers sans que cela force une dépendance (MERCOIRET, 1994, p 205).

En définitive, plusieurs acteurs nationaux et internationaux s'intéressent actuellement à la conformation des OPf d'éleveurs. La base ciblée reste la même : les éleveurs et les pasteurs ; et on peut se demander si la faiblesse des OPf d'éleveurs ne résulterait pas de la multiplicité des stratégies des acteurs internationaux et nationaux. Dans cette partie nous nous proposons donc de dégager et d'analyser les attentes et les actions des acteurs internationaux et nationaux envers les Opf ; puis, à la lueur des entretiens auprès des acteurs locaux et régionaux, d'exposer la lecture qu'ils en font.

### Les attentes des acteurs



<sup>12</sup> Par exemple Vétérinaires Sans Frontières à Kolda, l'Association Française de Développement International d'Ile de France à Thiès, Plan International à Tasset, la Coopération Française à Saint-Louis, ENDA, Aide et Action, GTZ, etc. Les OPf peuvent être encouragées aussi par des structures de formation intervenant dans le domaine de l'élevage, telles que les écoles d'élevage.

### **Les bailleurs de fonds**

Les OPfs apparaissent utiles aux bailleurs de fonds pour atteindre des objectifs de long terme comme la participation de la population dans la lutte contre la pauvreté et la sécurité alimentaire, la gestion durable des ressources naturelles, la croissance agricole et l'augmentation de la compétitivité du secteur. Il s'agit en fait de promouvoir le renforcement de capacités (empowerment) du monde rural pour l'amélioration de ses conditions de vie.

HAUBERT (1999) argumente que les OPf sont considérés comme un moyen de contourner l'Etat et de responsabiliser la population. Les soutenir et les encourager s'inscrit donc dans la logique du retrait de l'Etat, de la privatisation et de la décentralisation. Par ailleurs, bien que l'objectif de faire de la société sénégalaise une société qui prend en main son destin se conçoit dans le long terme (PNUD), les programmes pour atteindre cet objectif sont établis en général sur du court terme. Comme le remarque MARTY (1990), les projets continuent à être l'outil privilégié des bailleurs de fonds pour le secteur rural, un outil limité dans le temps et qui s'inscrit dans une logique de résultats quantitatifs.

Les actions des bailleurs de fonds visent donc la création d'OPfs puis leur maturation en un laps de temps donné pendant lequel les résultats en termes de production devront être visibles. Les programmes d'appui au secteur de l'élevage s'inscrivent dans cette logique. L'élevage est abordé en tant qu'activité économique susceptible d'augmenter sa capacité de production. Cela s'illustre par exemple dans les programmes visant la modernisation de l'élevage et l'augmentation de la production laitière à travers l'adoption des nouvelles techniques comme l'amélioration génétique par l'insémination artificielle et la stabulation.

### **L'Etat**

L'Etat sénégalais a toujours compté sur l'action collective pour approcher le milieu rural comme évoqué dans le chapitre précédent. Actuellement, les Opf d'éleveurs sont considérées comme des relais pour faire parvenir les bienfaits des politiques sectorielles à la base. L'élevage constitue ainsi pour l'Etat un secteur économique productif qui doit connaître une professionnalisation afin d'atteindre son véritable potentiel de production du lait et de la viande.

Le gouvernement est ainsi sensé garantir les conditions légales et politiques pour le développement des OPf. Pourtant il semble ignorer deux aspects que TOURE et SOUMARE (2003) et MERCOIRET (1994, p 228) considèrent d'importance vitale pour le développement d'une action collective respon-

sable. Premièrement, la promotion d'une base sociale et économique à chaque OPf et la régulation des relations entre les différentes organisations. Deuxièmement, l'articulation des OPf avec les collectivités locales et les dispositifs de planification locale. Cela confirme l'appréciation des interviewés par rapport aux politiques d'appui à l'élevage : elles ne proviennent pas des revendications des éleveurs et des pasteurs, mais elles sont le produit d'une décision prise sans une véritable prise en compte du contexte local. Comme le confirme un adjoint de l'IRSV, « *l'Etat investit entre 20 et 30 millions de CFA pour le lait ; il nous (techniciens) faut donc améliorer la production du lait. Ce n'est pas avec nos races qu'on y arrivera, c'est pour ça que l'insémination artificielle est importante* », mais il souligne que sur le plan technique « *il faut se prononcer et dire que la politique de l'Etat n'est pas possible, ...elle est utopique* ». L'opinion de cet agent public reflète l'écart entre le secteur public central et les institutions locales, un écart visible non seulement dans le manque de circulation de l'information mais aussi dans la dissociation des efforts de l'Etat et de ceux des fonctionnaires au niveau local.

Par ailleurs, l'Etat Sénégalais se montre soucieux de développer dans le monde rural la capacité des populations à maîtriser leur environnement pour s'insérer dans le marché international. Cependant, il est accusé d'appuyer les OPf uniquement pour satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds qui fournissent le crédit-aide international. Une de ces exigences – la participation de la population – est satisfaite grâce aux programmes de professionnalisation des Opf visant la « formation » des éleveurs et la « modernisation » de l'élevage (voir le chapitre III). De cette façon, la participation de la population se limite souvent à la mise en place d'ateliers et de réunions de consultation dans le cadre de projets techniques.

En tout état de cause, l'Etat parvient à dialoguer avec les bailleurs de fonds en autorisant l'émergence de mouvements comme le CNCR et en mettant en place des structures comme les MDE. Il réagit dans une logique de court terme aux requis internationaux, mais laisse de côté certaines actions de long terme qui pourraient servir à préparer la population au désengagement de l'Etat.

### **Les ONG**

Pour les ONG, l'action collective apparaît comme l'outil principal pour atteindre des objectifs de développement. Un développement compris de différentes manières et à atteindre à travers divers types de projets spécifiques. Dans le domaine de l'élevage, l'action des ONG a consisté à favoriser la

création des OPf visant des objectifs de productivité ou d'amélioration des conditions de vie de certains segments de la population, notamment les femmes et les jeunes.

Mais il y a des limites dans le volontarisme international et national. D'une part, lorsque les ONG n'ont pas de stratégie propre, elles suivent les tendances des débats internationaux et changent d'objectifs périodiquement pour augmenter l'accès à des financements de projets (BA, 1999). D'autre part le volontarisme est souvent accompagné d'une vision particulière du travail collectif qui finit par s'imposer aux populations des villages. Cette forme d'action locale se matérialise par la mise en place d'OPf guidées par des leaders locaux, souvent choisis par l'ONG. Ces OPf risquent de ne pas être en mesure de poursuivre leurs activités si l'ONG se désengage de la zone (DESCENDRE, 1991). Comme le commente un transformateur de lait « parfois, les idées "préconçues" de certaines ONG les conduisent à contourner ceux qui travaillent déjà sur le terrain et finissent par générer une concurrence "déloyale" aux initiatives locales ». En particulier, à force de vouloir travailler exclusivement avec les producteurs, certaines ONG négligent les autres acteurs locaux (notamment les commerçants et les intermédiaires).

### **Les Organisations professionnelles faitières**

Le CNCR intervient aussi dans la création et le fonctionnement des Opf d'éleveurs et de pasteurs. Malgré le débat sur son origine, perceptible lors des entretiens et dans la littérature, la base du CNCR reste constituée par des fédérations d'OPf. Pour certains fonctionnaires, le CNCR serait une pure construction de l'Etat destinée à faciliter le dialogue avec les bailleurs de fonds. Pour divers acteurs (membres d'OPf et chercheurs) le CNCR apparaît comme une création opportuniste des technocrates en vue de capter des ressources additionnelles. En revanche, l'audit de la FAO sur le CNCR conçoit celui-ci comme le produit de la société civile, résultant d'une action de la FONGS (Mc KEON, 2000).

En tout état de cause, que le CNCR soit un produit attendu du désengagement de l'Etat, ou de la manipulation d'acteurs exogènes au monde rural, aujourd'hui il semble jouer un rôle actif dans la défense des droits des paysans, éleveurs et pasteurs. Avec l'appui du programme PSAOP, le CNCR pourrait conquérir plus de reconnaissance à la base. Une action qui s'avère de plus en plus nécessaire de l'avis de TOURE (Communication personnelle), car l'émergence de nouvelles faitières nationales (Union, PPP, Confédération paysanne,...) tend à remettre en cause sa situation d'interlocuteur incontournable.

Parmi les membres fondateurs du CNCR figurent les deux structures faïtières de l'élevage, l'UNCES et la FNGIE-E. En 2001 l'Association Nationale des Pasteurs et Eleveurs du Sénégal (ANAPES), créée en 2000, en devient membre. Cette multiplicité d'organisations faïtières au niveau national qui traitent de la même problématique sur un même territoire, divise les éleveurs au sein du CNCR. Associée au manque de performance desdites OPf et au faible appui de la base à leurs leaders fondateurs, cette multiplicité perturbe la capacité d'action du sous-secteur.

La véritable place de l'élevage au sein du CNCR est donc remise en question. D'un côté, certains affirment que le CNCR cherche à valoriser « l'existant » – l'UNCES et la FNGIE-E –, tout en sachant qu'il leur manque une base solide. Pour d'autres, le CNCR s'intéresse véritablement à l'élevage et encourage les jeunes comme ceux de l'ADENA ou de l'ANAPES, ainsi que les femmes du DINFEL, en attendant qu'ils prennent le relais de « l'existant ».

En outre, le problème du CNCR est notamment sa communication vers sa base (Mc KEON, 2002). Certains soulignent aussi la centralisation du pouvoir autour de son président d'honneur qui est aussi le président de l'ASPRODEB et le président honoraire du ROPPA. L'image qui parvient aux éleveurs est celle d'un CNCR concerné uniquement par l'agriculture. Selon TOURE (Communication personnelle) « il est vrai que jusqu'à l'affaire Dolly, le CNCR n'a pris la parole que pour les agriculteurs ». Cependant, depuis la mise en place du PSAOP, un changement est en cours. Selon un vétérinaire de Kolda, « les éleveurs commencent à apprendre l'existence du CNCR ; on sait que le CNCR a de l'argent. Pourtant les éleveurs sont découragés au sein du CNCR parce que les agriculteurs semblent avoir priorité ». Un éleveur de Thiès nous confie : « c'est seulement cette année qu'on apprend que le CNCR est avec les éleveurs ». Un des membres du CNCR confirme qu'« il y a la place au CNCR pour les éleveurs, il y a la place pour tous » mais que « c'est à eux de réagir ».

Les résultats des actions du CNCR en termes de renforcement de capacités des OPf d'éleveurs restent à se confirmer. Si les doutes sur la place de l'élevage au sein du CNCR ne sont pas levés, la perception des acteurs de la base et des OPf en place pourraient en être affectée.

Les actions des acteurs nationaux et internationaux risquent de détourner les objectifs de création ou d'encouragement de l'action collective. Les contraintes temporelles et l'information disponible enchevêtrent les stratégies soumettant la base, les éleveurs et les pasteurs à une multiplicité

d'approches. Selon CHAUVEAU *et al.* (2001), c'est le pluralisme de normes qui génère une insécurité institutionnelle pour les agents visés par les politiques sectorielles et pour les décideurs politiques. Ce pluralisme se caractérise par l'informalité des normes dont la schizophrénie de règles officielles non applicables va de pair avec les règles « de fait » informelles que décident les projets en place. Face à cela, les organisations multiplient leurs relations avec les intervenants et finissent par s'affaiblir (PESCHE, 2002).

Par ailleurs, le degré d'indépendance vis-à-vis de l'Etat joue un rôle déterminant dans les possibilités des membres de bénéficier de l'action collective (MERCOIRET, 1994). Une situation qui n'est pas évidente pour les OPf d'éleveurs au Sénégal. Il s'agit peut être d'une autre forme de pluralisme de normes dont la surpolitisation des sociétés est une caractéristique. En particulier, l'Etat compense son faible ancrage dans la société en jouant sur les réseaux clientélistes locaux, et les notables tirent parti de leur proximité avec les services et les agents de l'Etat pour asseoir leur position dans l'arène politique locale (CHAUVEAU *et al.*, 2001). Ainsi, les stratégies d'acteurs internationaux et nationaux ne s'avèrent pas la seule cause de la faiblesse des OPf d'éleveurs au Sénégal ; les conditions d'émergence et les relations entre les acteurs locaux sont également déterminantes.

### **La faiblesse des OPf d'éleveurs : la vision de la société rurale**

Les conditions d'émergence des OPf d'éleveurs aux niveaux local et régional peuvent expliquer l'affaiblissement de l'action collective dans le domaine de l'élevage.

Parmi les facteurs possibles, la surpolitisation de la société semble être déterminante. Il s'agit de l'omniprésence de l'Etat ; un Etat censé être réduit parvient à maintenir, sinon élargir, ses domaines sur la société de manière informelle (CHAUVEAU *et al.*, 2001). Cette caractéristique réduit les capacités et les opportunités de l'initiative locale privée (DAHOU, 2002). Cependant, la faiblesse des OPf peut aussi avoir des origines encore plus profondes remettant en cause leur pertinence comme modèle d'action collective pour l'élevage au Sénégal.

### **La surpolitisation de la société rurale**

Analyser les rapports entre les services de l'Etat, les acteurs ruraux et les OPf peut nous aider à identifier si l'Etat a réussi à rendre informels ses rapports avec le monde rural. La porosité de la sphère publique vis-à-vis des

sphères d'activités privées, individuelles et collectives, n'aboutit pas à la dilution de l'Etat mais à la surpolitisation des sociétés (CHAUVEAU *et al.*, 2001: p 153). Il s'agit d'une situation où l'Etat et ses agents jouent un rôle déterminant dans la distribution des pouvoirs et de ressources; récupèrent indirectement les certaines politiques qui tendent à l'affaiblir. On note alors une imbrication entre le dispositif étatique et la société civile. D'un côté les fonctionnaires cumulent une position dans l'appareil de l'Etat, dans les systèmes de pouvoir locaux et dans les projets; et de l'autre, les leaders sont des fonctionnaires ou tiennent leur position grâce à leur proximité avec les services de l'Etat.

La surpolitisation de la société rurale sénégalaise peut s'avérer un facteur de faiblesse des OPf puisqu'elle engendre le risque d'imposer une logique clientéliste sur la logique d'une action collective. En effet, cette surpolitisation offre à l'Etat la possibilité de jouer sur la scène locale privilégiant des groupes au gré de ses intérêts. Selon l'analyse historique de DAHOU (2002), ce type d'intervention a toujours été un grand handicap pour le développement économique rural et le processus de démocratisation au Sénégal.

Nous analyserons ainsi, dans un premier temps, les relations entre les services de l'Etat sénégalais et les OPf d'éleveurs; et ensuite, nous parlerons des élites politiques locales afin de contextualiser les leaders et les membres de OPf.

### **Services de l'Etat et OPf d'éleveurs et de pasteurs**

Les services de l'Etat pour l'élevage aux niveaux régional et local se concentrent sur les Services Vétérinaires. Pourtant les inspections de services vétérinaires sont en général très mal équipées et les inspecteurs ont des problèmes pour être présents dans les zones les plus éloignées (manque de ressources pour entretenir les véhicules et acheter du carburant). Ces observations ressortent des entretiens, tout comme l'impression que les inspecteurs régionaux exercent une grande influence sur la conformation et démarche des OPf. Ceci peut être considéré normal étant donné que l'Etat s'étant appuyé sur eux pour encourager l'action collective rurale. Cependant, de l'avis de plusieurs interviewés, leur marge d'action dépasse largement leurs compétences et a empêché la prise de responsabilité de la part de la population.

Le cas le plus commenté est celui des MDE. L'audit réalisé en 2001 signale que les IRSV en binôme avec le président de la MDE, exercent un contrôle



parfois préjudiciable sur les ressources financières de la plupart des MDE (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001, p 44). Selon un membre des GIE, « *Les MDE étaient une bonne idée mais l'Etat les a fauchées : l'IRSV organise et gère l'argent, c'est pas normal, il n'est pas un éleveur membre d'une OPf. En plus la DIREL signe les cartes d'adhésion. On n'est pas d'accord. En plus la MDE divise les OPfs en imposant un seul collègue. L'IRSV parfois contrôle le fond à son service et vend les cartes de la MDE, même aux noms des éleveurs, cela dépend des périodes électorales* ».

C'est aussi l'inspecteur qui encourage la formation de leaders au niveau des villages et qui coopte les éleveurs pour qu'ils demeurent membres des OPf. Dans plusieurs régions, ces activités ne sont pas toujours en accord avec des objectifs des producteurs. En effet, elles sont facilement soumises aux contingences politiques. Une présidente de groupement: « *les IRSV peuvent être très utiles, aide à l'administration et conseil; mais parfois ils ont envie de contrôler; par exemple à Tamba* ».

En accord avec le modèle des MDE, les IRSV sont censées jouer un rôle de soutien au conseil administratif. Quelques MDE ont changé de structure, mais en règle générale, les IRSV demeurent incontournables dans les MDE, conservant des liens étroits avec le président et le trésorier. Une telle situation de proximité entre les services de l'Etat et les leaders des OPf engendre un risque d'exclusion et d'entrave à la circulation de l'information.

Il ressort aussi des entretiens que la MDE concentre l'information: « *l'information n'arrive pas partout, d'abord parce que sa circulation est matériellement difficile et aussi parce qu'ils ne veulent pas la vulgariser* » (vétérinaire privé). Un autre remarque: « *l'avantage d'appartenir à la MDE, c'est que les proches vont être informés. Les autres sont forcément exclus. Il y a une rétention de l'information, plus le problème de manque de moyens...* ». Selon l'audit, cette rétention de l'information provient du réseau qui prend les décisions au sein de la MDE, du président et de l'IRSV; une situation qui transforme les MDE en « *une boîte noire gérée de façon strictement patrimoniale par une clique d'individus* » (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001, p 47).

Le fait qu'une OPf doive appartenir à un des quatre collèges pour devenir membre d'une MDE et que le directeur de l'élevage signe *in fine* leur carte d'adhésion se révèlent être deux facteurs d'exclusion. Ainsi, les groupements de femmes, les associations de jeunes et les professionnels privés en sont souvent exclus (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001 ; p 20). La concentration

des pouvoirs amène aussi à l'exclusion comme l'explique un interviewé à Kolda: «*les mêmes gens influents sont partout: la MDE, le GIE, la même personne décide de qui peut faire partie de la MDE; ses amis les plus proches vont participer mais ses ennemis ne voudront pas, même s'il fait bien les choses. C'est pour ça qu'il n'y a pas beaucoup de membres à la MDE*». Finalement, les MDE finissent par reconnaître des représentant fictifs comme les leaders des coopératives bien que ces dernières aient atteint depuis très longtemps la fin de leur cycle de vie institutionnelle (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001; p 20).

De plus, les conflits à l'intérieur des MDE se prolongent au niveau national<sup>13</sup>. En raison des désaccords entre les leaders des maisons régionales la Fédération des MDE n'avait toujours pas vu le jour fin 2003. «*La MDE nationale n'existe pas à cause de l'opposition des leaders de Dakar*» disait un membre de la MDE Saint-Louis confirmant ainsi l'analyse de l'audit: «*dans les faits, cette structure n'a pas vu le jour. Les raison majeures sont à rechercher dans l'opposition de certains leaders traditionnels appartenant à la MDE Dakar, alors que nos entretiens menés sur le terrain ont démontré que l'essentiel des responsables régionaux y adhèrent* » (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001, p 40).

Le type et le degré d'influence exercée par l'IRSV, la capacité de leadership des éleveurs, les partenaires sur le terrain, le niveau d'implication des membres éleveurs et pasteurs, s'avèrent des facteurs déterminants de la performance des OPf. La situation de méfiance institutionnelle entre leaders et la perception du manque de performance et de transparence de la part de la base, n'est pas surprenante. En effet, le pouvoir semble centralisé depuis plusieurs années et les résultats sont insuffisants sinon décevants. Par exemple, le président de la MDE de Dakar est aussi le président de l'UNCES, l'actuel président intérimaire du CNCR, le secrétaire de l'UNOES et le maire de son village. Plusieurs leaders semblent suivre cette stratégie d'accaparement institutionnel sans se soucier de la performance des OPf; un comportement que nous chercherons à comprendre à travers l'analyse des élites locales.

---

<sup>13</sup> Les MDE se sont développées de façon hétérogène. Ainsi, si la MDE de Saint-Louis, Kaolack apparaissent performantes, d'autres comme Kolda, Louga et Tamba sont encore en restructuration. Celles de Thiès et Dakar sont décrites comme inefficaces; leurs membres même soupçonnés de mener le boycott contre la mise en place de leurs propres MDE et celle de niveau national.

### **Les élites locales**

« L'élite politique locale » résulte des jeux de pouvoir entre les différents types de leaders locaux et les responsables des administrations décentralisées ou des projets (DAHOU, 2002). Pendant les années 80-90, les actions des bailleurs de fonds, de l'Etat sénégalais et des ONG ont abouti à l'émergence de leaders paysans qui ont constitué « les nouvelles élites ». Toujours selon DAHOU, au départ, ces leaders ont été perçus comme une menace par les anciennes élites issues du mouvement coopératif et du pouvoir traditionnel. L'enjeu principal de ces conflits entre anciennes et nouvelles élites résidait dans la maîtrise des canaux de captation des fonds.

Les nouveaux leaders étaient en général de jeunes lettrés en français qui faisaient le lien entre la société rurale et les acteurs internationaux, entre le local et le global. Cette position privilégiée les a progressivement amené à intégrer les structures politiques locales, qui contrôlaient les normes villageoises. Le contrôle de l'accès aux deux principaux facteurs de production, le crédit et la terre, a été ensuite l'objet de négociations entre les élites traditionnelles qui contrôlaient les conseils ruraux et les nouvelles élites. Ces négociations ont abouti au positionnement des uns et des autres au sein de la « nouvelle élite ».

DAHOU explique que les intérêts politiques et économiques se sont confondus progressivement, provoquant les conflits dus à la concurrence entre familles et affiliés de tendances politiques diverses. Les OPf se sont ainsi trouvées sans une base paysanne solide, les jeunes leaders perdant une part de leur légitimité. Ensuite, les difficultés économiques du pays affectant le crédit disponible, de nouveaux leaders ont émergé. Il s'agissait de leaders issus du village mais qui n'appartenaient pas forcément au lignage et qui menaient souvent une activité parallèle comme le commerce. DAHOU (2001) les qualifie « d'élite économique allochtone », des « insiders culturels » et des « outsiders politiques ».

Au sein des OPf d'éleveurs et de pasteurs, les deux types d'élites sont aujourd'hui présentes. La « nouvelle élite », très proche des IRSV, est représentée par les leaders de collèges au sein du Conseil d'administration des MDE. L'« élite économique allochtone » est essentiellement constituée de leaders provenant des actions des ONG et des programmes non directement liés aux MDE, comme par exemple le PSAOP. D'ailleurs, il est important de souligner qu'il n'y a pas forcément d'antagonisme générationnel entre les deux élites. En effet, les entretiens révèlent que les jeunes leaders actuels

comptent sur les anciennes générations. A Kolda, un vétérinaire affirme que les jeunes participent en respectant les vieux et que, d'ailleurs, *«les troupeaux familiaux sont sous la responsabilité des vieux»*. Toutefois, les jeunes d'aujourd'hui semblent être plus enclins au changement des méthodes de production que les vieux, et plus partisans de l'action collective pour la revendication de leurs droits.

Parallèlement aux élites, nous trouvons un autre type d'acteurs qualifié «d'acteur doué». Il s'agit d'individus ayant intégré les logiques des bailleurs de fonds, de l'Etat, des communautés locales et des éleveurs et pasteurs. Ils évoluent dans un continuum privé-public, global-local, jouissent de la capacité d'accéder aux ressources comme le crédit et la terre et sont légitimes au sein des OPf. Un éleveur leader illustre leur positionnement dans la structure politique locale: *«Au niveau du village, il y a trois types de leaders (qui ne sont pas forcément des éleveurs) : y a les «leaders sans lignage» qui appartiennent à un parti politique et qui ont des gens derrière, les «leaders de descendance royale» que tout le monde soutient; et enfin les «leaders développeurs».* Les gens mettent en avant ces «développeurs» afin de représenter leur association devant des partenaires potentiels». Selon lui, le dernier type de leaders a un pouvoir limité car *«s'il arrive à faire aboutir un projet de l'association, les leaders traditionnels vont vouloir en tirer parti. Mais si le leader développeur ne tient pas compte des pouvoirs traditionnels, le projet peut être bloqué»*. De plus, *«en fonction des divers intérêts électoraux, le politicien peut fermer ou ouvrir la porte aux projets du développeur»*. D'ailleurs, *«ces négociations ne sont pas toujours faciles; le leader «royal» est plus fort que les autres, et le «politicien» est au-dessus du leader «développeur»*. Des conflits peuvent survenir lorsque *«les leaders développeurs viennent d'un parti politique opposé au leader politique»*.

**Encadré 1 : Portrait de monsieur B., acteur «doué»**

Issu d'une famille d'éleveurs, monsieur B. a été recruté par l'ONG Plan International comme traducteur ; puis, l'ONG a parrainé le GIE qu'il avait créé en regroupant une grande partie de sa famille. Ses objectifs étaient *«de mettre en place une pharmacie vétérinaire, un magasin alimentaire, doté d'un gardien, et de s'assurer de la présence de l'agent technique d'élevage de la communauté rurale»*. Monsieur B. devient alors auxiliaire vétérinaire grâce à la formation dispensée par Plan International. Il trouve alors un emploi dans un centre d'accueil et de formation d'une autre ONG française. Cette dernière ONG change de profil et les activités du centre

de formation deviennent plus ciblées vers « l'appui à la création d'un GIE d'envergure régionale rassemblant les éleveurs, la production de fourrage et la transformation laitière ». Comme l'explique le volontaire international chargé de cette ONG, ces activités étaient nécessaires étant donné que les GIE antérieurs avaient échoué. Il n'existait plus de structures sur lesquelles s'appuyer. Tout était à refaire.

Dans ce processus monsieur B. est devenu l'adjoint du vétérinaire de l'ONG. Alors que son GIE était limité aux gens de son village et des alentours, cet éleveur remarque qu'il s'est maintenant ouvert à tous les éleveurs couverts par les services vétérinaires. Dans son village, monsieur B. compte sur le président de la Communauté rurale pour gérer les parcours de bétail, source de multiples conflits avec les agriculteurs. Son GIE est membre de la MDE locale, mais « la MDE ne représente presque rien ».

Le cas de monsieur B. illustre la stratégie de l'acteur local « doué » face à la multiplicité des intervenants ; il évolue entre le secteur public (la Communauté rurale, les services vétérinaires) et le secteur privé (les ONG et les OPf régionales). Le GIE lui a permis d'approcher certains réseaux institutionnels des GIE et lui, en tant qu'individu, a ouvert des possibilités 'globalisantes' à l'OPf. On peut dire que le cas de monsieur B. illustre la logique de « convergence des normes », une zone « intermédiaire de règles et d'organisations qui assurent une régulation minimale des comportements et garantissent un minimum de prévisibilité et de durabilité dans les interactions entre les divers acteurs » (CHAUVEAU *et al.*, 2001 ; pp 158-9).

Le principal risque attendant aux leaders issus des élites locales réside dans la possibilité qu'ils ont de concentrer l'information. D'un côté, ils sélectionnent l'information à fournir aux acteurs internationaux et nationaux ; de l'autre ils décident ce qui doit parvenir à la base. En général, les élites locales ou les acteurs « doués » maîtrisent la langue française. Soit ils ont vécu des expériences en dehors du village ; soit ils ont reçu une formation de base en français. Cette situation peut alors être préjudiciable à l'action collective lorsque l'utilisation du français interdit tout contrôle par la base du discours des leaders.

L'exemple de certaines MDE illustre les risques de l'accaparement institutionnel par des leaders. Lorsque l'information n'est transmise ni vers le bas, ni vers le haut, le leader devient un frein à l'action collective. Plusieurs autres organisations nationales d'éleveurs sont soumises au même type de risque, en raison du peu de soucis qu'accordent leurs leaders à la transmission de

l'information. Le discours d'un président d'une Union est à ce titre édifiant : *« les gens d'en bas ne comprennent pas, mais ce qui est important c'est que les dirigeants comprennent. Les têtes sont les mêmes et on travail pas avec la MDE ou les GIE, mais avec les têtes »*. Bien sûr, ces risques de concentration du pouvoir sont d'autant plus importants que les leaders cumulent plusieurs fonctions au sein des instances dirigeantes des organisations faitières (cas de l'UNCES ou du DINFEL). Ils sont aussi d'autant plus grands que les fréquences de renouvellement des instances dirigeantes des OPf sont faibles.

Cette concentration du pouvoir des OPf d'éleveurs dans les mains des leaders limite leur dynamisme. Les raisons sont à chercher dans l'enchâssement des stratégies individuelles dans les modèles d'action collective. Etant donné que l'existence d'une OPf constitue souvent une condition d'accès aux ressources, certains leaders sont tentés de mobiliser les éleveurs et les pasteurs dans le seul but de remplir ces conditions. A l'extrême, l'OPf devient pour les leaders un moyen d'accès au crédit ou aux intrants. Les risques sont élevés de ne pas atteindre les objectifs de l'action collective, de décourager les membres et de gaspiller les ressources.

### **La pertinence des OPf comme modèle d'action collective pour l'élevage**

Les coopératives, GIE et MDE, sont des structures impulsées par l'Etat. Sur le terrain, leur fonctionnement semble difficilement s'adapter au contrôle local. Un cadre de la SAED précise *« les coopératives et les GIE sont des structures très modernes pour une activité traditionnelle »*; et *« la MDE finit par les reproduire »*. Ce qui permet de penser qu'il s'agit de types de « modèles importés »<sup>14</sup> pour lesquels l'ignorance des dynamiques réelles rend la mise en œuvre problématique.

Le modèle des MDE s'est avéré dans la plupart des régions, *« un modèle volontariste, exogène et non approprié pour les éleveurs »* (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001, p 16), de même pour les coopératives. Comme FALL *et al.* (1999) le remarquent, le système coopératif assimile les formes d'organisation d'éleveurs à celles d'agriculteurs sédentaires, et cela pose pro-

---

<sup>14</sup> Empruntant l'expression de BADIE (1992).

blème. De plus, « *il s'y ajoute une faible adhésion des éleveurs au système coopératif qui s'explique par le fait que ce dispositif sert de relais, à l'échelle locale, au système clientéliste contrôlé par les notables* » (FALL et al, 1999, p 29).

En tout état de cause, les éleveurs et les pasteurs de la base adhèrent aux structures. En fait, l'attitude la plus fréquente est l'accumulation de cartes de membres de plusieurs OPf. Une accumulation faite par les éleveurs individuellement et entre membres d'une même famille. Il s'agit pour la famille « *d'appartenir à plusieurs organisations* » comme l'explique un cadre de la SAED. Les objectifs de leurs adhésions aux OPf sont variés selon les interviewés: le plus souvent il s'agit d'accéder plus facilement à un service technique, au crédit, à l'aliment de bétail, à l'eau, etc.

Cependant, selon plusieurs acteurs interviewés, le manque de participation de la base des OPf repose sur la conception que les éleveurs et les pasteurs ont de leur activité. Il est courant d'entendre que les éleveurs sont très individualistes et que par conséquent, toute action collective semble impossible dans le temps : « *les problèmes principaux sont l'analphabétisme des éleveurs et leur mode extensif, ils ne travaillent pas vraiment ensemble et les gens ne sont pas habitués aux règles* » affirme un Conseiller rural.

Le système extensif est souvent perçu comme archaïque : « *L'élevage n'a pas du tout évolué à Kolda. L'élevage extensif est maintenu, les gens se comportent avec un caractère contemplatif non rationnel qui consiste à avoir de grands troupeaux, l'importance est le nombre de têtes. L'animal est laissé à lui-même, aux soins du Bon Dieu* » (SDDR). Mais, un vétérinaire explique que cette perception de la part des techniciens est erronée car « *les éleveurs veulent augmenter leur revenu monétaire, la quantité du lait produit par année. Mais ils sont méfiants envers les nouvelles techniques* ». Un éleveur de la zone sylvo-pastorale explique: « *les éleveurs s'associent parce qu'ils ont besoin de crédit pour ne pas vendre les animaux quand le prix s'effondre, vers mars. Par contre, si on peut vendre le lait, on n'a pas besoin de vendre les animaux, on n'est pas pressé pour l'argent* ».

Dans le cas des agropasteurs, il est constamment mentionné que l'élevage est une façon d'épargner le surplus de la production agricole. Les individus ne sont pas intéressés à augmenter la production animale mais préfèrent se concentrer sur leur activité principale, à savoir l'agriculture. Selon BONFIGLIOLI (1990), la pratique de l'agriculture chez les éleveurs et de l'élevage chez les agriculteurs signifie la recherche d'une même viabilité sociale et

économique, d'une même stratégie de survie et « *d'une même obsession de la sécurité. Bref, une même logique* » (BONFIGLIOLI, 1990).

D'un autre côté, selon LY (1996), les méthodes de production des pasteurs sont une réponse aux conditions environnementales difficiles. Les manques d'eau et de fourrages les obligent à la transhumance pour maintenir le bétail et conserver l'environnement. De plus, l'augmentation de la taille de troupeaux est une stratégie pour réduire les risques : les troupeaux sont le seul capital des familles d'éleveurs, puisque le plus souvent, ils ne possèdent pas de terre, l'activité de l'élevage n'étant pas reconnue comme une valorisation du foncier.

Le caractère individualiste est aussi en débat. Selon un vétérinaire privé « *le problème de l'élevage est son caractère familial. Le sens des responsabilités n'existe pas chez les éleveurs. Par exemple, quelqu'un a un troupeau dont il n'est pas le propriétaire. Les animaux appartiennent aux cousins, à la femme, à n'importe qui* ». L'individualisme s'avère ainsi un concept assez flou car le fait d'avoir des animaux appartenant à différentes personnes implique un sens d'organisation collective de l'activité.

Quoi qu'il en soit, le débat sur les caractéristiques de l'élevage confronte deux visions, celle de l'élevage comme une activité productive et celle de l'élevage comme un mode de vie. Certainement les notions employées par les interviewés pour défendre les deux positions, dépassent les limites de cette étude. Toutefois il est important de souligner que cette confrontation de vision peut affecter le développement des OPf.

### **Conclusion**

En bref, les OPf apparaissent comme des espaces de convergences des stratégies des acteurs ruraux. D'une part, les éleveurs et les pasteurs deviennent membres pour défendre leur activité face aux difficultés environnementales, aux changements des marchés et des institutions publiques. D'autre part, les élites s'en servent pour un positionnement institutionnel qui leur permet d'augmenter leurs capacités d'accès aux ressources financières et de production. Au total, les actuelles OPf d'éleveurs en tant que modèles efficaces d'action collective sont fortement remises en question.

Au niveau national et international les OPf constituent un acteur clé et leur hétérogénéité et leurs faiblesses internes s'estompent. Elles deviennent un acteur qui a des interactions avec les bailleurs de fonds, l'Etat et les ONG pour le développement de l'élevage. Les hautes attentes de ces derniers vis-



à-vis de l'efficacité des OPf d'éleveurs et de pasteurs, les amènent à engager un processus de maturation de l'action collective trop rapide pour la base. Le résultat est que la saisie des opportunités, des ressources financières et techniques, offertes pas les acteurs internationaux et nationaux devient l'enjeu principal de l'action des élites rurales.

Les politiques d'appui à l'élevage interviennent alors sur cet enchevêtrement de stratégies locales, sur ces jeux d'acteurs internationaux, nationaux et locaux. Quels pourraient en être les effets ?

## Chapitre III

---

### **Les politiques d'appui à l'élevage au Sénégal : limites et perspectives des OPf**

Les politiques d'appui à l'élevage au Sénégal sont conçues en suivant la logique des bailleurs de fonds, de l'Etat, des ONG et des Organisations faïtières. Comme évoqué dans le chapitre I, les programmes et les projets partent la plupart du temps du sommet vers la base. Il est vrai que l'approche top-down s'avère appropriée pour la mise en place des programmes de santé animale, un bien public qui est irréfutablement bien assuré. Mais la pertinence de cette approche est moins évidente dans les projets qui utilisent les OPf d'éleveurs comme canaux pour faire parvenir diverses ressources aux producteurs.

Instrumentalisées par les acteurs internationaux et nationaux comme outil pour approcher le monde rural, les OPf d'éleveurs sont censées canaliser et diffuser le crédit, des intrants, des formations ainsi que des nouvelles techniques pour améliorer la capacité de production.

De ce fait, si les OPf sont faibles, l'impact des projets et des programmes risque d'être réduit. En fait, la méconnaissance des enjeux des membres des OPf aux niveaux national, régional et local ainsi que le manque de circulation de l'information de la base vers le sommet peuvent générer des inefficacités dans l'affectation des diverses ressources. En d'autres termes, les politiques d'appui mises en place sans prendre en considération les stratégies et les attentes des acteurs ruraux, peuvent déclencher une série 'd'effets pervers' qui entraveront le développement de l'élevage au Sénégal. Lorsque les ressources deviennent de plus en plus rares, cette situation est source de conflits. Malgré cela, les OPf d'éleveurs peuvent-elles devenir efficaces, renforcer leurs capacités et saisir les opportunités afin d'influencer les processus de prise de décisions ?

#### **Les effets pervers des politiques d'appui à l'élevage**

Les effets pervers d'une politique font référence aux résultats atteints qui ne sont pas en accord avec les objectifs établis au départ ; ils peuvent même aider à maintenir des situations que les politiques tentent de corriger. Nous nous focaliserons dans le présent chapitre sur le gaspillage des ressources,

la surpolitisation de la société, l'exclusion d'une grande partie des éleveurs et pasteurs et les conflits déclenchés entre les acteurs ruraux.

L'exemple le plus évident de gaspillage de services publics est l'Opération Sauvegarde de Bétail (OSB): «*la gangrène des Opf*» (SEN INGENIERIE CONSULT, 2001). Cette opération a consisté en des mesures de sécurisation du bétail lors de périodes difficiles par la distribution d'aliments. Malheureusement, les résultats ont été peu concluants. L'OSB commence avec le gouvernement de Senghor lors des sécheresses des années 70. Son dispositif s'appuie dans un premier temps sur les coopératives. Les ressources de l'Etat sont alors distribuées par ce canal. Plus tard, les éleveurs déclareront ne pas les avoir reçues intégralement. L'aliment du bétail est apparemment resté entre les mains de quelques éleveurs au détriment de la plupart. Une situation à laquelle le gouvernement de l'époque réagit: «*l'Etat s'est rendu compte du blocage occasionné par la concurrence entre les Coopératives et les GIE pour la distribution de l'aliment du bétail. Après le forum de Thies il crée les MDE*» (MDE Saint-Louis). La DIREL décide donc d'utiliser les MDE comme mécanismes de distribution. Selon nos entretiens, les MDE assuraient leur mission au début. Cependant, progressivement, les résultats dans la plupart des régions se dégradent. Pour TOURE (Communication personnelle) «*le seul motif de mobilisation des MDE a été et reste l'aliment du bétail*», et les MDE en assurent la vente sans vraiment jouer leur rôle de cadre de concertation. Pour certains acteurs rencontrés, la MDE sert dans la plupart des cas à nourrir les clientèles locales. Selon le président d'une Union nationale, l'aliment de bétail de nos jours est distribué à travers le CNCR pour éviter les détournements des MDE.

L'OSB constitue donc une politique d'appui détournée par des acteurs institutionnellement bien placés. En effet, l'OSB a été déviée de ses objectifs d'appui aux éleveurs par le détournement de l'aliment de bétail. D'un côté, on constate un gaspillage de ressources flagrant lorsque la population ciblée est exclue. De l'autre, l'existence de cette politique influence le comportement des acteurs à la base; en leur faisant croire à une aide, elle affecte leurs attentes et limite également leurs capacités de réaction face à la pénurie alimentaire.

D'autre part, les politiques d'appui visant la modernisation de l'élevage révèlent l'enjeu des stratégies entre les nouvelles élites, les services vétérinaires, l'Etat et les bailleurs de fonds. L'insémination artificielle par exemple apparaît dans plusieurs programmes de développement de l'élevage sans que son

efficacité dans l'ensemble du territoire soit prouvée. L'insémination artificielle trouve des financements dans les programmes internationaux et nationaux et est demandée par les OPf d'éleveurs et de pasteurs. En effet, du point de vu desdits acteurs, l'élevage est un secteur productif sous-exploité qui doit être renforcé avec des nouvelles techniques dont l'insémination artificielle. Il est donc logique d'y octroyer des fonds dans le cadre des projets de développement de l'élevage.

L'exemple de l'insémination artificielle est éloquent puisque certaines OPf mènent ces activités ou/et demandent des ressources pour le faire. Il semble que cette demande s'explique pour trois raisons principales. Premièrement, certaines OPf sont mises en place dans le cadre de projets (comme le PAPEL); ensuite, les grands programmes financés par des partenaires extérieurs comprennent un volet d'amélioration génétique et prévoient des financements conséquents qui intéressent les éleveurs. Enfin, la recherche et les écoles vétérinaires procèdent à des campagnes d'information en faveur de l'insémination artificielle alors que souvent les conditions locales nécessaires à sa réussite (mise en stabulation, fourrages de qualité, etc.) ne sont pas réunies. Un fonctionnaire de l'IRSV de Saint-Louis affirme que la production de lait en « *hivernage montre qu'il ne s'agit pas en priorité d'un problème de production* » mais plutôt d'un problème de transformation et de commercialisation. « *En fait, avant de penser à augmenter la production, il s'agit de trouver des débouchés. Pourtant, tous les éleveurs parlent d'insémination artificielle* ». Selon lui, l'intérêt manifesté par ces éleveurs pour l'insémination artificielle serait lié à la perspective d'obtenir la même quantité du lait avec moins d'animaux. Hélas, ceci n'est pas chose facile et il semble que les éleveurs en soient mal informés.

En effet, les services vétérinaires dans leur campagne d'information font la promotion de l'insémination artificielle en se basant sur les cas « d'éleveurs pilotes » qui profitent d'un appui technique de proximité des services techniques de l'élevage. Lorsque l'innovation est réussie, ils diffusent amplement l'information auprès des autres éleveurs. La demande en insémination artificielle augmente et « l'éleveur pilote » obtient de fait une position de leadership. Cependant, il semblerait que les paramètres contraignants de la réussite de cette opération soient négligés dans l'information (par exemple : le taux de réussite de 20%). Abondant dans ce sens, un chercheur souligne : « *on fait des expériences de culture fourragère et seulement le succès est visible, l'effort, les coûts, le paquet technologique restent quant à eux invisibles* ».

**Encadré 2 : Un projet d'insémination artificielle : le projet NOFORE**

Le cas du projet NOFORE dans la région de Kolda illustre les enjeux liés à l'insémination artificielle. NOFORE est un projet initié et instruit par un ancien ministre de l'élevage. L'ex-fonctionnaire s'appuie sur un partenaire privé français pour réaliser l'insémination artificielle. Au mois de novembre 2003, l'ancien ministre convoque les professionnels de la région, les ONG, les structures de l'Etat, le Conseil rural, la recherche et les leaders paysans pour constituer une OPf afin de lancer le projet. Les acteurs locaux à Kolda ont exprimé une certaine méfiance vis-à-vis du projet. D'abord, car il existe un vif débat sur la pertinence de l'insémination artificielle dans la zone ainsi que sur les moyens et les possibilités de faire évoluer durablement les systèmes de production; et ensuite, car les inquiétudes sur les intentions de l'ancien ministre sont nombreuses. Selon un fonctionnaire du Service Régional du développement à la base *« l'ancien ministre n'avait rien fait pour l'élevage à Kolda, il lance aujourd'hui un projet d'insémination artificielle est-ce afin de procéder à une récupération politique ou parce qu'elle favorise son business ? »*.

Cet exemple illustre à quel point certains projets sont définis par rapport à des opportunités de financements et comment les individus « doués » deviennent des leaders actifs au nom du développement de l'élevage. Dans ces situations les besoins réels de l'élevage dans les régions sont assez faiblement pris en compte. Le gérant d'un projet de transformation laitière à Kolda, explique que le véritable problème de la filière n'est pas la production du lait mais sa conservation, sa commercialisation, et le transport du produit vers les marchés: *« c'est bien de moderniser mais après avoir utilisé ce qu'on a déjà. Il faut encourager les gens à valoriser ce qui existe »*; une opinion partagée par plusieurs chercheurs.

L'opération contre le vol de bétail semble souffrir de pareilles déficiences. En se basant sur les techniques européennes, l'Etat a investi dans des opérations de marquage du bétail à l'oreille. Cependant, de l'avis des certains éleveurs de Mbour, cette méthode n'est pas pertinente lorsque les animaux volés sont soit amenés vers les frontières (où le contrôle officiel est presque nul), soit conduits aux abattoirs clandestins. Là encore, il semble que les contraintes locales aient été négligées.

En outre, l'exclusion des éleveurs et des pasteurs de la base semble renforcée par les programmes de formation. Les faiblesses des OPf ne per-

mettent pas d'impliquer la plupart des éleveurs et de pasteurs. Les formations restent donc l'apanage des techniciens, des services de l'élevage et des quelques membres disponibles dans les OPf. Si l'information ne circule pas, le risque d'exclusion augmente.

De plus, la formation est devenue une « solution à tout », les programmes pour le développement l'envisagent comme la réponse tant aux problèmes d'organisation qu'à ceux techniques chez les éleveurs. D'ailleurs la plupart des OPf l'affichent comme une priorité. Comme explique BARBEDETTE, la « *solution formation* » entretient l'idée que des réponses toutes faites peuvent être apportées de l'extérieur, un « accès direct à la modernité ». Pourtant, la qualité de la formation est remise en cause lorsque le dialogue est limité et lorsqu'elle se limite à une approche top-down où les éleveurs et les pasteurs ne font que recevoir l'information et l'accepter sans discuter ni des moyens, ni des conditions environnementales nécessaires à sa mise en œuvre. La formation devient donc un rite à accomplir entre les OPf qui la demandent et les acteurs externes qui la fournissent, et dans lequel les deux parties sont en quelque sorte satisfaites. Cependant, une fois la formation terminée on ne se soucie pas assez de son évolution et surtout de sa mise en pratique. Ce rite est de plus très demandeur en temps, en énergie et en argent et il comporte le risque que les OPf deviennent passives une fois la formation achevée, celle-ci constituant une fin en soi (BARBEDETTE, 1991, p 158-160). La présidente d'une association de femmes de Mbour remarquait la difficulté de suivre les formations, même si elles sont en pulaar, et suggérait de mettre en place des dispositifs d'animation plus faciles à suivre, des exemples concrets, ou des films.

Il semble en être de même pour les mutuelles. Dans la zone sylvopastorale les mutuelles mises en place ont montré que les ressources ne sont pas disponibles à tous. Leur accès reste bien souvent limité aux élites locales. L'accès au crédit constitue un grand handicap pour l'élevage car les systèmes officiels restent exclusifs. Un fonctionnaire de la SAED explique que la difficulté d'octroyer des crédits formels dans le secteur de l'élevage réside dans l'impossibilité d'évaluer la faisabilité des projets des éleveurs. Pour la région de Saint-Louis, l'évaluation des demandes de crédit adressées à la CNCAS est faite par la SAED et il n'existe pas de moyens pour évaluer les projets des GIE d'éleveurs. Les garanties exigées ne sont d'ailleurs jamais remplies.

Les ressources sont rares pour les éleveurs et les pasteurs dans les marchés formels et les politiques n'offrent pas d'opportunités réelles et accessibles.

Pour un fonctionnaire de Saint-Louis, le problème est l'approche trop segmentée de l'activité. Pour lui, les programmes et projets d'appui à l'élevage visent les animaux et pas les hommes. Cette approche ne permet pas de satisfaire les besoins pour dynamiser la production: *« jusqu'à maintenant, les relations entre les acteurs ressemblent à un dialogue de sourds. Les acteurs internationaux et nationaux défendent leur vision technique et les éleveurs et les pasteurs se replient sur eux-mêmes ignorant les changements des conditions autour de leur activité. Les OPf pourraient certes servir de communication, mais les disputes entre les acteurs locaux et leur attitude opportuniste incitée par les acteurs internationaux et nationaux, bloquent le processus ».*

D'une façon quasi caricaturale, il ressort de nos entretiens deux positions extrêmes vis-à-vis de la modernisation de l'élevage. La première position est celle du grand éleveur traditionnel qui possède un grand nombre de têtes, et à qui les OPf permettent de garantir les conditions de sécurisation des troupeaux. Un grand éleveur affirme ainsi qu'*« on ne peut pas mettre toutes les vaches à la même place, c'est impossible pour les grands éleveurs (...) Réduire le cheptel ? non, je ne veux pas, chaque fois que quelqu'un me demande mon avis sur ça, je réponds non. Si on n'en a pas beaucoup, comment peut-on faire des cadeaux, comment peut-on vendre quand on a besoin d'argent ? ».* La seconde position est celle de l'éleveur qui cherche à se 'moderniser', à rentabiliser son capital cheptel, et qui compte sur des moyens financiers ou sur une autre activité productive pour le faire. Le président de l'UNOES affirme à ce sujet que *« la modernisation n'est pas pour le vieux, ils ne vont jamais changer (...) Moi, je crois que la modernisation est possible, il faut les moyens, beaucoup de moyens, surtout à l'intérieur du pays. Ce n'est pas évident mais il n'y a pas d'autre solution, avec l'argent des bailleurs de fonds on peut amener de l'eau aux zones sèches (...) moi, en tant qu'éleveur je travaille bien avec le PAPEL ».* Enfin, une position intermédiaire ressort, les éleveurs et les chercheurs qui demandent du temps pour un changement lent et qui prennent en considération les spécificités des zones environnementales; ils demandent la cohabitation des systèmes sédentaires, transhumants et semi-transhumants car les conditions climatiques l'exigent. Enfin, ils sont partisans d'un processus dialogué de formation. Un enquêteur de la zone sylvopastorale mentionne que *« les éleveurs ne refusent pas les nouvelles techniques, ils cherchent toujours ce qui est mieux pour leurs troupeaux ».* Les deux positions extrêmes rendent difficile le dialogue car ce sont deux logiques qui s'opposent ; deux façons de

considérer les aléas climatiques, deux façons de concevoir la possibilité de transformer le système de production. Deux modes de vie différents que la position intermédiaire tente de concilier, encore que sa mise en place ne semble pas probable avec l'actuelle multiplicité des programmes et projets.

En somme, les résultats des politiques et des programmes d'appui à l'élevage sont variés et ne correspondent pas toujours aux objectifs. La vision de l'élevage comme une activité productive à moderniser, se confronte chez les OPf avec la vision de l'élevage comme un mode de vie. Les logiques des acteurs convergent ainsi dans les OPf. D'un côté, les bailleurs de fonds et l'Etat mettent en place les projets qu'ils considèrent pertinents; de l'autre, les leaders d'éleveurs profitent des opportunités de financement pour maintenir leur position et leur activité. En général, l'absence de contrôle par la base, ou tout au moins la faible implication des éleveurs et des pasteurs dans les activités des OPf perpétue cet équilibre précaire. Cette concentration des pouvoirs peut être renforcée par la concurrence entre leaders pour le contrôle des ressources financières et techniques (GUILLERMOU, 2003).

Cependant, l'équilibre est fragile et se rompt quand les ressources en jeu deviennent rares. Lorsque les éleveurs et les pasteurs ne parviennent pas à assurer un minimum d'activités, des conflits peuvent survenir entre les élites et les OPf (GUILLERMOU, 2003). Au Sénégal, la terre représente un des principaux facteurs de conflits. Les conflits entre éleveurs et agriculteurs autour de la terre sont de divers caractères. La majorité se résout au niveau local, avec les chefs de village, et concernent l'interpénétration des parcours de bétail et des cultures ou l'inverse. Mais les conflits qui dégénèrent et demandent une intervention externe dépassent cette « dispute » traditionnelle et abritent d'autres types de problématiques. Le directeur de l'ONG FODDE à Kolda explique, d'après son expérience de régulation de conflits au nord du département, que les conflits les plus graves sont la manifestation de problèmes politiques, sociaux ou de rivalités. La divagation du bétail ou l'invasion des agriculteurs ne jouent que comme des révélateurs de confrontations plus anciennes. De plus, les règles officielles issues de la décentralisation entrent en concurrence avec les règles 'informelles' du village; les acteurs se servent de cette dualité pour faire de nouvelles normes 'ad hoc'. Une situation typique du pluralisme de normes, ou de la logique de manipulation et d'instrumentalisation réciproque de normes stigmatisée par CHAUVEAU *et al.* (2001). Dans le cas de Kolda, des conflits mortels ont négligé les dialogues entre les chefs de village. De son côté, la presse a aggravé le manque de dialogue en accordant un caractère ethnique au conflit.



Le cas n'est pas exclusif à Kolda. Dans l'ensemble du territoire, les conflits se reproduisent. Les zones le plus affectées selon les interviewés se localisent autour des aménagements agricoles : Touba, Bambey, Thiès, Tasset, Mbour et dans un moindre degré vers la zone du fleuve dans la région de Saint-Louis. Pour certains, il s'agit d'une augmentation des confrontations due à l'extension de la frontière agricole et alors que le cadre foncier légal est défavorable aux éleveurs et aux pasteurs ; les réactions des éleveurs visent, soit à la défense du territoire, soit à leur insertion dans les zones à vocation agricole. Jusqu'à l'année 2002, les éleveurs et les pasteurs ne s'étaient pas mobilisés dans l'histoire récente pour revendiquer les droits fonciers et faire de l'élevage une activité de mise en valeur de la terre. Sous le gouvernement de DIOUF, le Khalife Général des Mourides avait reçu en cadeau la réserve de Khelcom pour en faire une exploitation agricole. La zone étant auparavant dévolue à l'élevage, les éleveurs et pasteurs avaient du se retirer. D'après TOURE (Communication personnelle), aucun mouvement de protestation n'avait été organisé de leur part. Cependant, un changement d'attitude fut récemment constaté lorsqu'il fut question d'octroyer les terres du Ranch de Dolly aux autorités mourides. Quel rapport de forces révèle cette affaire ?

### **Le ranch de Dolly**

L'affaire du ranch de Dolly commence lorsque le Ministre de l'élevage et de l'agriculture, Habib SY, révèle début janvier 2003 la décision d'offrir une bonne partie du ranch de Dolly au Khalife général des Mourides (Serigne Saliou Mbacké). Les raisons données sont simples : « *le monde change et à chaque fois il faut essayer de s'adapter* » (Nouvel Horizon N° 359 du 31 janvier 2003). La décision est accompagnée d'un projet de modernisation de l'élevage puisque selon SY, après la fermeture de la SODESP, les éleveurs n'ont pas réussi à rentabiliser ni restaurer le ranch. Le directeur de la DIREL M. Abdoulaye Bouna NIANG, affirme que « *le ranching comme système de développement de l'élevage est dépassé* » et que, le ranch de Dolly n'étant pas productif, « *son intensification est nécessaire* ». Le ranch est donc affecté selon le directeur de la DIREL « *à plusieurs éleveurs dont le Khalife Général pour faire l'élevage intensif et moderne* ». Le Directeur ajoute : « *quand vous privatisez une structure quelconque, vous cherchez un partenaire stratégique, pourquoi pas dans le cas du ranch de Dolly, le Khalife qui est le plus grand entrepreneur agricole du pays ? le président a été patriotique puisque il aurait pu faire appel aux étrangers* » (Walfadjri N° 3358, p 4, 2003). Le discours officiel reconnaît que la coexistence agriculteurs-

éleveurs sera difficile mais que des mesures pour prévenir les conflits seront envisagées dans la Loi d'orientation agricole. De son côté, le président WADE affirme : « *les terres appartiennent à ceux qui sont en mesure de les exploiter* » (le Soleil, jeudi 20 mars 2003). Selon lui, le ranch a été offert au Khalife et aussi à un étranger.

La première réaction des éleveurs à la décision d'attribuer les terres au Serigne est désorganisée. Plusieurs 'leaders' s'octroient le rôle de porte-paroles des éleveurs. Le président WADE fait référence à cette multiplicité de porte-paroles : « *il faut laisser les paysans s'exprimer mais pas aux paysans du dimanche qui roulent en Mercedes ou en Peugeot 606 et qui prétendent parler au nom des paysans* » (le Soleil, jeudi 20 mars 2003). Cependant, le mouvement des éleveurs permet la suspension de cette décision et les esprits se calment jusqu'à ce que la presse dénonce l'arrivée des *talibés* au ranch pour réaliser des activités de défrichage.

La presse joue en effet un rôle principal dans le développement de l'affaire du ranch de Dolly. Premièrement, elle souligne la possibilité de déclenchement d'un conflit armé. Deuxièmement, elle offre une tribune aux leaders pour s'exprimer et appeler à la mobilisation. Mais le traitement du sujet manque de brouiller les véritables causes du conflit. En effet, les parties prenantes sont vite étiquetées selon l'ethnie (les peuls contre les wolof) ou selon l'appartenance religieuse (la confrérie Tidjiane contre la confrérie Mouride). Les médias jouent ainsi sur la multiplicité d'identités des sénégalais. Selon Jacques FAYE (Info 7 du 1 mars 2003) et plusieurs interviewés, le conflit issu de l'assignation de terres au Khalife des Mourides est l'expression d'un problème de propriété foncière et du besoin de réviser la loi.

En outre, la presse donne la parole à tous ceux qui se déclarent comme 'leaders d'éleveurs', ouvrant ainsi un espace aux leaders non reconnus et rendant difficile le dialogue. En décembre de l'année 2003, la presse dénonce l'existence d'un décret octroyant définitivement les terres au Khalife mouride ; un « décret introuvable »<sup>15</sup> qui incite au dialogue notamment entre le Khalife et les éleveurs.

Les négociations aboutissent sans que personne ne revendique ce décret, ni au niveau local ni au niveau national. Les OPf locales ignorent l'affaire et d'après certains entretiens, les représentants des MDE de Louga et Linguère

---

<sup>15</sup> Expression employée par la presse, *Sud Quotidien*, vendredi 5 décembre 2003, p. 1.

parlent même de céder le ranch. L'information demeure cachée, le Khalife déclarant ignorer les décisions présidentielles et le Président ne parlant plus à ce sujet. De ce fait les spéculations augmentent. Le Ministère de l'élevage est alors créé mais il reste en retrait de ces nouveaux événements. Finalement, le ranch de Dolly reste aux mains des éleveurs rassemblés autour du Collectif des éleveurs du ranch de Dolly, et l'UNOES se proclame porte-parole national des éleveurs.

Pour la plupart des interviewés, le ranch de Dolly a déclenché une réaction vive et massive dans la zone sylvo-pastorale parce que les problèmes de droit fonciers s'aggravent. En effet, l'espace pastoral se réduit du fait de l'expansion agricole et le contrôle de ressources naturelles est devenu déterminant pour la subsistance de l'élevage extensif. A la différence de Khelcom, le ranch de Dolly constitue le dernier refuge pour l'élevage; il souligne aussi les limites de l'actuelle loi foncière. Cependant, la réaction visible au niveau national ne provient ni du Collectif des éleveurs du ranch (en place dès 2001), ni des éleveurs de la région en général; en fait, c'est l'UNOES, une organisation créée au moment du conflit, qui s'impose dans le débat public.

En effet, malgré la conscience de la nécessité de s'organiser et d'investir dans le ranch pour en empêcher sa privatisation, les difficultés de l'action collective persistent. L'UNOES gagne en légitimité puisque elle rassemble les voix des éleveurs et des pasteurs, bien qu'elle ait tendance à reproduire les schémas clientélistes des anciennes Opf faïtières. En réalité, sa légitimité n'est pas remise en cause, surtout si on la compare avec celle du Syndicat des 3 P. Ce dernier est apparu à l'époque du conflit du ranch de Dolly mais il représente encore peu d'éleveurs et de pasteurs de l'avis de tous les interviewés. En fait, la relance de ce syndicat est perçue par certains comme une initiative du pouvoir en place.

L'UNOES se considère comme le principal représentant des éleveurs du Sénégal. Elle rassemble les leaders des OPf faïtières. Son bureau est constitué par le président, un grand éleveur de Dakar qui n'a jamais fait partie d'une association et qui déclare ne s'être intéressé aux OPf qu'à l'occasion de l'affaire de Dolly; le secrétaire qui est le président de l'UNCES; et le trésorier qui est le président de FNGIE-E. Les autres associations membres sont celles qui font partie du CNCR dont l'ANAPES. D'un autre côté, les éleveurs installés au ranch sont prêts à défendre les terres et l'UNOES offre un cadre revendicatif proche du CNCR qui peut être utile. Il s'agit d'une convergence d'intérêts fragile, l'UNOES a la possibilité de devenir très active et décisive

dans le contexte de réévaluation de la LOASP et de la loi foncière, mais elle risque d'exclure les éleveurs et les pasteurs de la base. Les membres du bureau de l'UNOES font face à un grand défi pour lequel il leur faudra apprendre à dialoguer, à concilier leurs divergentes visions de l'élevage et à surpasser les anciennes disputes.

### **Limites et perspectives**

L'émergence de conflits comme celui qui a entouré l'affaire du ranch de Dolly dévoile les risques inhérents à l'absence de vision consensuelle sur le développement de l'élevage. En effet, pour que les politiques sectorielles soient un véritable levier du développement, elles doivent être encadrées par une vision globale de long terme. Cette vision doit permettre de prendre en considération la diversité d'acteurs et la multifonctionnalité de l'élevage dans la société rurale. Certes, une telle vision demande une bonne planification, de bonnes connaissances sur les contraintes locales ainsi que des ressources financières suffisantes. Mais la recherche constante de fonds, en s'imposant sur les politiques d'appui à l'élevage, devient inutile sans l'assentiment de la base et sans une bonne circulation de l'information.

La politique de WADE cherche à positionner le Sénégal sur la scène internationale afin d'attirer diverses ressources financières et techniques. En 2004 l'élevage au Sénégal bénéficie des soutiens des programmes de la FAO, de la BM et de la BAD. Les ressources semblent donc disponibles. Mais la question se pose de savoir si cette ouverture se traduira en une véritable dynamique de développement ou si au contraire, elle aboutira à des projets désarticulés.

L'enjeu, pour les acteurs publics nationaux comme le Ministère de l'Elevage, la DIREL et le projet PAPEL est d'intégrer les stratégies des acteurs internationaux dans un cadre national cohérent.

A cet effet, les OPf d'éleveurs en tant qu'espace de convergence des acteurs constituent à la fois un risque et un potentiel. Un risque parce qu'elles sont faibles et que plusieurs acteurs en tirent profit au détriment de l'action collective sans pour autant rompre l'équilibre des forces. En effet, la surpolitisation de la société et l'importation des modèles d'action collective constituent des obstacles difficiles à surmonter pour faire du processus participatif une réalité constructive. De ce fait, les attentes des acteurs internationaux vis-à-vis de l'efficacité des OPf d'éleveurs peuvent conduire à une maturation trop rapide de l'action collective sans réelle participation de la base. Ces stratégies pour-

raient renforcer la concentration du pouvoir par les élites rurales et l'accaparement des ressources disponibles au sein des OPf par une minorité.

La question principale réside dans la capacité des acteurs intermédiaires et de l'Etat à s'intégrer au processus de maturation du mouvement paysan sénégalais. Les OPf d'éleveurs sont sur la 'sellette' et sont perçus comme un véritable enjeu pour le développement de l'élevage au Sénégal. Il s'agit pour elles de devenir efficaces, renforcer leurs capacités et saisir les opportunités afin d'influencer les processus de prise de décisions. Bien que les pistes à suivre dépassent le sujet de cette analyse, on pourrait dire, à la lueur de cette étude, que certaines pistes méritent d'être reconsidérées. Par exemple, le fait de compter sur des OPf dont le cycle institutionnel est reconnu comme «achevé», nous semble une stratégie à proscrire par l'ensemble d'acteurs ruraux et nationaux. La multiplicité des modèles d'OPf devrait aussi être évaluée avant d'encourager la création de nouvelles structures.

L'élaboration de la LOASP et de la loi foncière, ainsi que la mise en place du projet PSAOP, vont façonner différemment le paysage institutionnel de l'élevage. Il reste à voir si l'équilibre «pervers» des OPf d'éleveurs peut être remis en cause et si l'action collective finira par trouver un modèle propre à l'activité telle que les acteurs ruraux le conçoivent. Une véritable politique de l'élevage qui vise le développement du Sénégal, devrait tenir compte de la multiplicité d'acteurs et de normes informelles. La promotion du secteur rural exige donc une vision globale qui permette de s'attaquer aux handicaps de l'action collective et de renforcer les capacités des éleveurs.

Pour cela, l'information semble indispensable. Il s'avère nécessaire de mieux connaître les acteurs ruraux, les membres des OPf d'éleveurs, ceux qui possèdent des cartes, et ceux qui sont laissés «de côté».

Nous souhaitons que cette étude serve à mettre en lumière la dimension politique du secteur de l'élevage au Sénégal. Il s'agit d'un premier pas qui, nous espérons, sera suivi par d'autres analyses politiques et sociales profondes du sous-secteur. Les visions des décideurs politiques peuvent en être enrichies si les discussions amènent à un vrai débat sur l'avenir de l'élevage au Sénégal.

## Bibliographie

- BA, Cheikh Oumar, NDIAYE Ousmane *et al.* ; « Situation et évolution du mouvement paysan sénégalais: 1960-2000 » ; in : DIOP, Momar Coumba ; « La société sénégalaise entre le local et le global », Karthala 2002, pp.359-393.
- BA, Moussa ; « Le mouvement ONG au Sénégal, outil de développement participatif », Les Cahiers du CONGAD, No 1, Janvier 1999. P 29-44
- BADIE, Bertrand. « L'Etat importé ». Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique. Paris : Fayart, 1992.
- BARBEDETTE, L ; « Chemins d'apprentissage paysans » in 'Jeux et enjeux de l'auto-promotion', PUF Cahiers de l'IUED.
- BAYART, Jean-François; « L'Etat en Afrique »,Fayart 1989.
- BONFIGLIOLI, Angelo ; « Pastoralisme, agro-pastoralisme et retour : itinéraires sahéliens » in Sociétés pastorales et développement, Cahier de Sciences Humaines No. 26, Orstom Editions, Paris 1990.
- CHAUVEAU, Jean Pierre, LE PAPE Marc et OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre ; « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique, implication pour les politiques publiques » ; in WINTER, Gérard, « Inégalités et politiques publiques en Afrique »; Karthala, Paris, 2001.
- DAHOU, K. « De l'encadrement à la libéralisation : les pouvoirs locaux se réapproprient le développement local » ; in : DIOP, Momar Coumba ; « La société sénégalaise entre le local et le global ». Karthala 2002. (pp.227-254).
- DE JANVRY A. et SADOULET, E. « Organisations paysannes et développement rural au Sénégal » rapport soumis à la BM, 2003 n.p.
- DESCENDRE, D ; « L'autodétermination paysanne en Afrique », l'Harmattan, 1991.
- DIOP BUUBA Babacar « Les syndicats, l'Etat et les partis politiques », in DIOP, Momar Coumba ; « Sénégal : trajectoire d'un Etat », Karthala 1992.
- DIOUF, M. « Clientélisme, la technocratie et après ? » in : DIOP, Momar Coumba ; « Sénégal : trajectoire d'un Etat », Karthala 1992.
- DIAGNE, Souleymane M. « L'avenir de la tradition » ; in DIOP, Momar Coumba ; « Sénégal : trajectoire d'un Etat », Karthala 1992.

- ECOSTAT, « Contribution de l'agriculture à l'économie sénégalaise », DAPS, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, juin 2003.
- FALL, Papa Dauda, LY, Cheikh et TOURE, Oussouby: « Etude sur le rôle et l'importance du sous-secteur de l'élevage dans l'économie nationale : formulation d'une stratégie nationale de développement », in Rapport définitif pour l'Unité de Politique Economique du Ministère de l'Economie, des finances et du plan, Décembre 1999.
- FAYE, Jacques: « Confidences de Jacques FAYE », in Jeune Afrique, L'intelligent, 28 novembre 2003.
- GNING, Martha, « Trade, Political Influence and Liberalization : Situating the Poor in The Political Economy of Livestock in Senegal ; PPLPI Working Paper n° 8, FAO, Rome, 38 p.
- GUILLERMOU, Yves, « Initiatives locales, stratégies sociales et nouvelles configurations politiques dans l'ouest Camérout », document non publié, 2003
- HYDROCONSULT INTERNATIONAL, « Audit du volet élevage du Programme national agricole » pour le Ministère de l'Economie et de Finances, Direction de la Coopération Economique et Financière, mars 2003.
- HAUBERT, M ; « l'avenir des paysans » ; PUF, 1999
- LY, Cheikh : « Sous-programme de professionnalisation des Organisation d'éleveurs », 1996.
- Mc KEON, Nora; « Organisations paysannes et développement national : l'expérience du Conseil National de Concertation et de Coopération de Ruraux au Sénégal (CNCR) », FAO, 2002.
- MARTY, André « Les organisations coopératives en milieu pastoral : héritage et enjeux », in : Sociétés Pastorales et développement, Cahier de Sciences Humaines No. 26, Orstom Editions, Paris 1990.
- MERCOIRET, M.R. « L'appui aux producteurs ruraux, Guide à l'usage des agents du développement et des responsables de groupements »; Karthala, 1994.
- MERCOIRET, M.R. « Le renforcement des capacités des organisations paysannes et rurales : le cas du Programme Services Agricoles et Appui aux Organisations de Producteurs (PSAOP) au Sénégal, juin 2003, 68 p.

MONTALIEU, Thierry : « Economie du développement », Amphi Economie, 2001.

NDIAYE, Birame Owens, « Rôle des ONG dans la décentralisation pour un développement local », Les Cahiers du CONGAD, No 1, Janvier 1999. P 29-44

PESCHE, D ;« Comment renforcer les organisations paysannes ? », Courrier ACP-UE, No 195, nov-déc. 2002

TOURE, Oussouby ; « Pastoralisme et ressources renouvelables : enjeux de la maîtrise locale des ressources » ; in : Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et décideurs ; Ougadougou, Mars 19 au 21, 2002.

TOURE Oussouby et SOUMARE Arona : « Analyse des processus de planification en cours au Sénégal », Février 2003

RESEAU IMPACT, CERI, Politique africaine, Séminaire sur « les stratégies internationales de lutte contre la pauvreté : l'apport d'une analyse en termes de politiques publiques », 20 octobre 2003.

SEN INGENIERIE CONSULT, « Audit organisationnel des MDE/DIRFEL », Dakar 2001.

NOUVEAU PARTENARIAT POUR L'AFRIQUE (NEPAD), traduction provisoire, octobre 2001. [www.nepad.org](http://www.nepad.org)

Banque Mondiale, 2002 : « World Development Indicators Database », Banque Mondiale, avril 2002.

FAO, « Propoor Livestock Policy Program », 2003 ; [www.fao.org](http://www.fao.org)

UEMOA, La Commission; "Les grandes orientations de la Politique agricole de l'UEMOA », Rapport définitif, mars 2002.

#### **Article de presse**

Le Monde, mercredi 10 décembre 2003, page 2.

CIRAD-TERA : « The Role of Rural Producers Organisations in the World Bank Rural Development Strategy » CIRAD-TERA, No 17/ 01, avril 2001

CNCR Info », no 7, mars 2000.