

**REVUE DES POLITIQUES AGRICOLES AU SÉNÉGAL :  
BILAN CRITIQUE DE QUARANTE ANNÉES DE POLITIQUE CEREALIERE**

**PAR**

**Alioune Dieng et Adama Gueye**

**Octobre 2005**

## Table de Matière

Résumé.....	3
Tableaux.....	4
Graphiques.....	4
Introduction.....	5
Méthodologie.....	5
1. Vision globale des Politiques Agricoles et de la Production Céréalière, 1960-2003.....	5
2. Programme Agricole (PA) : 1960-1980.....	9
3. Ajustement en Afrique sub-saharienne : le cas du Sénégal.....	13
3.1. Programme de redressement économique et financier (1981-1984).....	14
3.2. Mise en application de la nouvelle politique agricole (NPA) au Sénégal : 1985-1994	15
3.3. Programme, Lettres et Déclaration de Politique Agricole : 1995-2000.....	17
4. Politique de promotion des céréales traditionnelles.....	20
5. Politique de prix des céréales.....	21
Conclusion.....	22
BIBLIOGRAPHIE.....	24

## **Résumé**

Cette revue retrace quatre grandes périodes illustrées par les différentes politiques agricoles élaborées au Sénégal : le Programme agricole (1960-1980), le Programme de Redressement Economique et Financier (1981-1984), la Nouvelle Politique Agricole (1985-1994) et le Programme, Lettres et Déclaration de Politique de Développement Agricole (1995-2003). Ces politiques agricoles avaient pour objectifs d'améliorer la sécurité alimentaire et de promouvoir le développement rural durable. Parmi ces réformes et programmes, la politique de promotion des céréales locales constitue un objectif de fond pour la politique céréalière. Par contre, les politiques de prix sont restées inefficaces malgré la hausse continue des prix au producteur de céréales.

## Tableaux

<i>Tableau 1</i> : Caractéristiques Descriptives de l'Évolution du Secteur Céréaliier : 1960-2003 .....	7
<i>Tableau 2</i> : Production (tonnes) et Rendement (kg/ha) Céréaliiers sous le PA : 1960-1980 .....	12
<i>Tableau 3</i> : Production (tonnes) et Rendement (kg/ha) Céréaliiers sous le PRAF : 1981-1984 .....	15
<i>Tableau 4</i> : Production (tonnes) et Rendement (kg/ha) Céréaliiers sous la NPA : 1985-1994.....	17
<i>Tableau 5</i> : Production (tonnes) et Rendement (kg/ha) Céréaliiers après Dévaluation + autres programmes (PDPA) : 1995-2003 .....	19

## Graphiques

Graphique 1 : Évolution de la production céréalière (Tonnes), 1960-2003 .....	8
Graphique 2 : Consommation d'engrais 1960-2003 .....	9
Graphique 3 : Consommation d'engrais, 1962-1980 .....	12
Graphique 4 : Consommation d'engrais, 1981-1984 .....	14
Graphique 5 : Consommation d'engrais, 1985-1994 .....	16
Graphique 6 : Consommation d'engrais, 1995-2003 .....	18

## Introduction

De l'indépendance en 1960 à nos jours, le Sénégal a mis en œuvre une série de politiques macro-économiques aux implications diverses pour le secteur agricole, et suivant des séquences temporelles déterminées par des contraintes et des mutations internes et externes auxquelles le pays, à chaque étape, a dû s'ajuster. Chacune de ces politiques a généré des effets positifs ou négatifs sur les ressources naturelles et sur l'environnement de la production agricole et particulièrement la production céréalière.

L'évolution des politiques agricoles après l'indépendance est marquée par quatre grandes périodes : le Programme agricole (PA) de 1960 à 1980, le Programme de redressement économique et financier (PREF) de 1981 à 1984, la Nouvelle politique Agricole (NPA) de 1985 à 1994, les Programmes, lettres et déclarations de politique agricole (PDPA) de 1995-2005 y compris la politique agricole commune de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'ouest<sup>1</sup> (UEMOA) à partir de 2001.

## Méthodologie

La méthodologie mobilisée dans cette revue des politiques agricoles comporte deux approches : (1) une approche historique qualitative<sup>2</sup>, d'inspiration institutionnaliste, qui vise à décrire les principales étapes de la politique céréalière du Sénégal, et la manière dont elle a été argumentée et critiquée par les différents groupes sociaux concernés (État, producteurs, experts et chercheurs) ; (2) une approche statistique rétrospective visant à partir d'une analyse des séries chronologiques, à repérer les impacts sur la production céréalière, des politiques agricoles successivement mises en œuvre sur la longue période depuis 1960.

L'objet de cette revue est de revisiter de manière critique le contexte macro-économique tel qu'il a été modulé par les politiques agricoles mises en œuvre. Il s'articule en cinq parties : (1) la vision globale des politiques agricoles et leur production céréalière, (2) le Programme Agricole (PA), (3) le Programme d'Ajustement Structurel, (4) la politique de promotion des céréales locales et (5) la politique de prix.

### **1. Vision globale des Politiques Agricoles et de la Production Céréalière, 1960-2003**

Durant la période considérée (1960-2003) les réformes agricoles sont passées d'une politique participative à une politique totalement libéralisée de l'Etat et d'un objectif d'autosuffisance alimentaire à un objectif de sécurité alimentaire. Le principal souci du gouvernement sénégalais était de rendre le secteur agricole assez performant pour développer le monde rural et porter la croissance économique.

D'une manière générale, les objectifs globaux de la politique agricole actuelle sont d'améliorer la sécurité alimentaire et de promouvoir un développement rural durable. Ces objectifs reflètent les

---

<sup>1</sup> L'UEMOA instituée lors du traité du 10 janvier 1994 (en remplacement de l'UMOA créée en 1962) regroupe huit pays de l'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo (la Guinée Bissau y adhère en 1997). Ces pays sont également membres de la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) qui poursuit des objectifs similaires à l'échelle de toute l'Afrique de l'Ouest. Cette politique agricole de l'UEMOA étant très courte, nous l'intégrons dans la période des programmes et déclaration de politiques agricoles (1995-2003) dans le cadre de cette recherche.

<sup>2</sup> Cette approche consiste à passer en revue toutes les politiques agricoles et/ou économiques mises en œuvre au Sénégal en se basant sur la revue de littérature et sur les interviews auprès de la société civile et des organismes spécialisés

problèmes de base qui freinent le développement du secteur : pauvreté rurale, environnement physique -du Sénégal rural- fragile et en cours de détérioration et rendements économiques -de la production agricole- faibles. Alors que les objectifs généraux sont validés, beaucoup de programmes à mettre en œuvre pour les atteindre ne le sont toujours pas. La mise en place lente et à contre-cœur des réformes structurelles à partir de 1995, a permis au secteur public et parapublic de continuer à dominer les marchés des facteurs et des produits. Les coûts des transactions sur ces marchés demeurent élevés et les profits des producteurs sont réduits. Les politiques à court terme facilitent le maintien de ces structures de base et offrent des solutions non convaincantes au problème environnemental à long terme de dégradation des sols. L'accent mis sur l'agriculture plutôt que sur le développement rural et la traditionnelle approche "filiale" dans la formulation et la mise en œuvre des politiques empêchent aussi les progrès du fait que, pour certains économistes agricoles, l'analyse en terme de filière n'est plus considérée comme un outil de planification, de contrôle et d'exécution des plans, de la prévision à court et moyen terme .

Comme pour les autres secteurs, le Gouvernement et les organismes internationaux prêteurs et/ou donateurs ont commencé à mettre en place des programmes d'ajustement sectoriels sur la période 1981-1984 pour réduire l'intervention de l'État et augmenter l'investissement du secteur privé afin d'accroître la production et les revenus ruraux. À part la libéralisation de la production et de la commercialisation des céréales traditionnelles, ces programmes n'ont pas abouti à des changements structurels réels. Un engagement plus actif des donneurs en faveur de l'ajustement sectoriel au début des années 90 a abouti en 1995 à l'adoption par le gouvernement d'un programme d'ajustement structurel plus approfondi, le Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). Les objectifs de ce programme qui restent un point de référence majeur pour la politique agricole étaient : le renforcement des activités de commercialisation avec la réduction des interventions publiques et la libéralisation des marchés des produits et des intrants, la promotion des activités du secteur privé sur ces marchés, le développement du secteur public dans les activités de vulgarisation et de recherche et la baisse des prix à la consommation des produits agricoles de base comme moyen de réduire la pauvreté rurale.

Le tableau 1 ci-dessous nous donne l'évolution des surfaces, des rendements et de la production sur la période allant de 1960 à 2003. Ce tableau permet de souligner l'importance du mil/sorgho dans la production céréalière (74% de la production en moyenne), en dépit du développement de la production et de la consommation de riz et de maïs. Or, la production de mil/sorgho est celle qui augmente le plus lentement sur la période (0,3 % en moyenne par an, contre 1% environ pour le riz et le maïs) en raison notamment d'une quasi stagnation des rendements (+0,1% par an seulement sur la longue période). De ce fait, le taux de croissance de la production globale de céréale reste faible (+0,5% environ par an) et inférieur à celui de la population ; ce qui entraîne une réduction de la production céréalière domestique par tête.

Ce tableau confirme en outre l'instabilité de la production, avec un coefficient de variation de 26%, instabilité qui, paradoxalement, touche autant les cultures nouvelles (riz et maïs) que les cultures traditionnelles (mil, sorgho). Le niveau minimum de production correspondant à l'année 1973 ne représente environ que le tiers de la plus importante production enregistrée en 1986. Le niveau record des superficies de mil/sorgho coïncide avec la première année d'application de la NAP qui se traduit par une augmentation très nette des superficies céréalières et par conséquent des productions céréalières (cf. graphique 1 & Tableau 1).

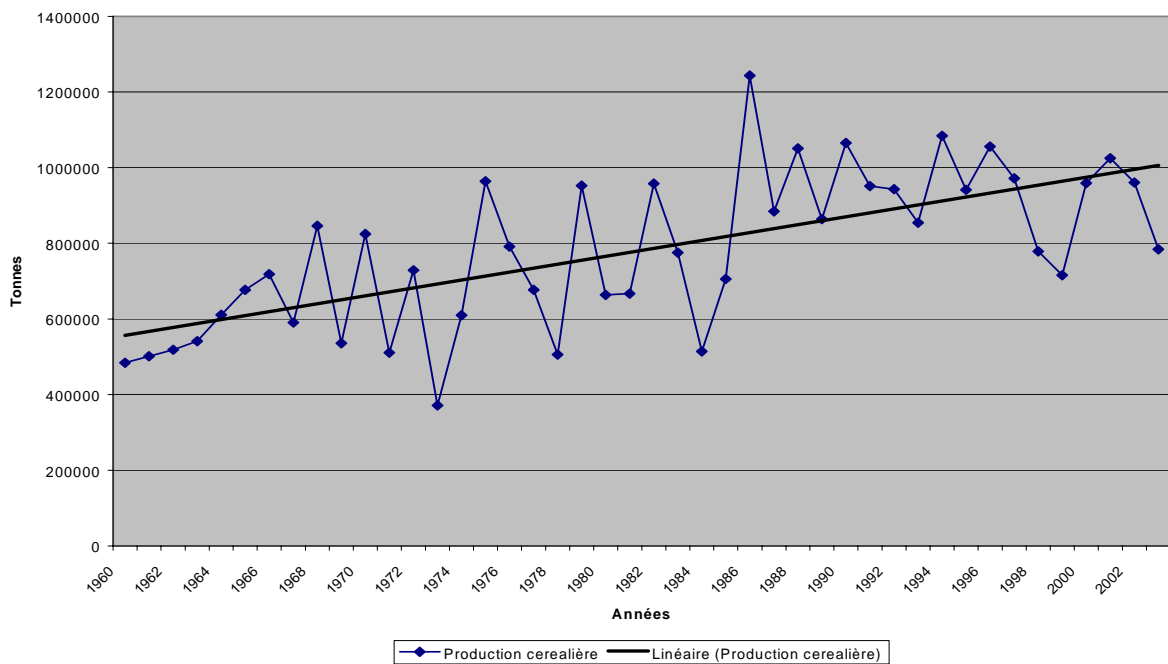
**Tableau 1** : Caractéristiques Descriptives de l'Évolution du Secteur Céréaliier : 1960-2003  
Production (tonnes), Superficie (ha) et Rendement (kg/ha) des produits Mil/Sorgho, Maïs et Riz

	<b>Moyenne</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>	<b>Ecart- Type</b>	<b>Coefficient de Variation (%)</b>	<b>Taux de Croissance (%)</b>
<b>Mil/Sorgho</b>						
Production	582 853	312 885	949 570	144 235	25	0,30
Superficie	987 193	116 667	1 337 805	175 492	18	0,30
Rendement	577	334	757	107	19	0,01
<b>Maïs</b>						
Production	68 596	20 210	146 934	37 251	54	1,05
Superficie	69 308	30 540	116 686	25 771	37	1,25
Rendement	938	547	1449	212	23	-0,20
<b>Riz</b>						
Production	129 793	37 989	243 907	45 505	35	0,95
Superficie	77 470	45 405	130 000	14 342	19	0,2
Rendement	1 681	704	2773	540	32	0,75
<b>Céréales</b>						
Production	781 242	371 084	1 243 509	204 599	26	0,48
Superficie	1 133 971	262 067	1 517 339	187 294	17	0,35

Source : Compilé par l'auteur (2003) d'après les données de la DAPS

La production céréalière la plus faible a été enregistrée en 1973 avec 371 084 tonnes tandis que le record a été atteint en 1986 avec 1 243 509 tonnes correspondant au lancement du plan céréaliier et l'opération Pamiblé. Ce n'est pas par hasard que le record au niveau des superficies de mil/sorgho coïncide avec la première année d'application de la NAP qui se traduit par une augmentation très nette des superficies céréalières et par conséquent des productions céréalières (cf. graphique 1).

**Graphique 1 : Évolution de la production céréalière (Tonnes), 1960-2003**



L'examen de la courbe de production<sup>3</sup> céréalière montre une évolution en dents de scie avec toutefois une tendance à la hausse. Cette évolution est essentiellement due à la place de plus en plus importante accordée par les producteurs aux cultures céréalières au détriment de la culture arachidière dont les superficies et les productions diminuent presque chaque année.

Cependant, la production massive de céréales qui en a résulté, n'a pas été suivie de mesures d'accompagnement, notamment par l'organisation d'un circuit de commercialisation efficace. Ainsi une bonne partie des producteurs s'est retrouvée avec un surplus de céréales, surtout du mil, qui n'a pas pu être commercialisé ou qui a été cédé aux spéculateurs à des prix très bas. Ce profond malaise a entraîné une perte d'intérêt des producteurs pour les céréales en 1987, ce qui s'est traduit par une baisse notable de la production. Malgré tout, la production céréalière a maintenu un niveau supérieur à la période d'avant 1986.

Au regard des politiques agricoles élaborées et leur mise en œuvre pour une meilleure rentabilité des investissements effectués, la fertilisation constitue entre autres un élément-clé pour accroître la production agricole.

Sur la période de 1960-2003, le Graphique 2 montre l'évolution de la consommation d'engrais<sup>4</sup> au Sénégal et révèle quatre grandes phases cycliques : (1) 1962-1972, (2) 1973-1984, (3) 1985-1992 et (4) 1993-2003. Les première et seconde phases apparaissent comme une juxtaposition du PA et de l'ajustement structurel où la consommation de l'engrais était destinée à l'arachide ; la troisième phase correspond à celle de la NPA où la part de la consommation de l'engrais sur les céréales domine sur celle de l'arachide et la dernière phase est équivalente à une période de turbulence correspondant implicitement à une relance du secteur arachidier puisqu'il y a un retour de la consommation d'engrais sur l'arachide.

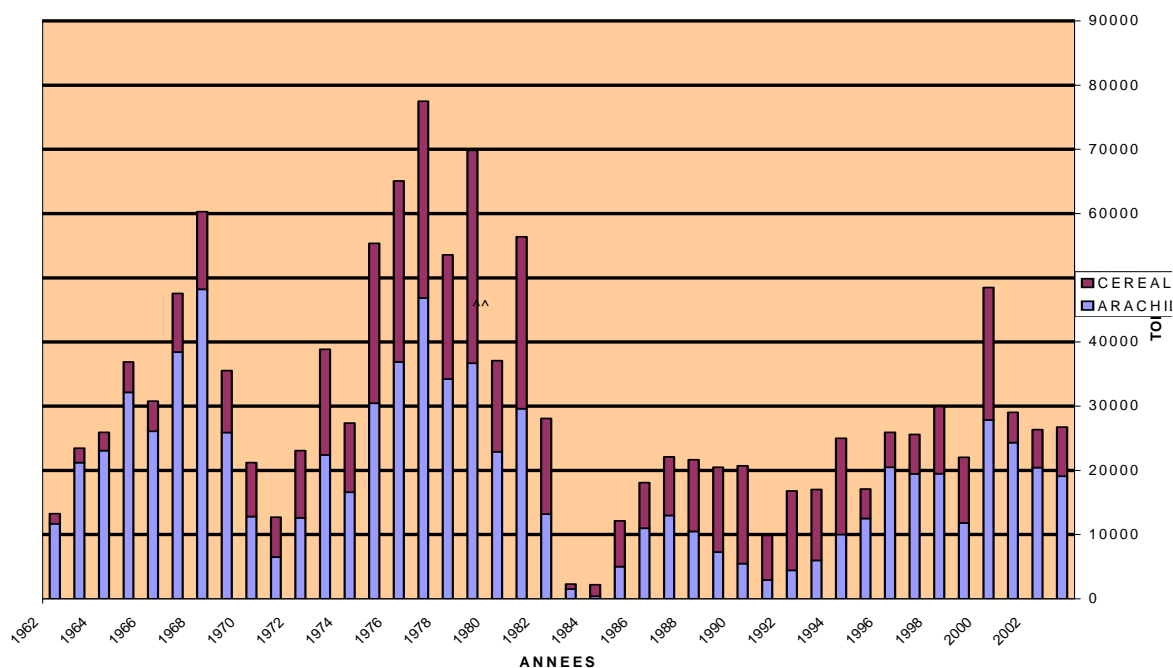
<sup>3</sup> Au niveau national, la corrélation entre la production céréalière et la pluviométrie (cf. graphiques 1 et 2) n'est pas significative puisque le coefficient de Pearson est de 4 %. Toutefois, une bonne pluviométrie peut influencer quantitativement et qualitativement la production céréalière en améliorant le rendement et que d'autres facteurs jouent également un rôle non moins négligeable.

<sup>4</sup> Sur la période de 1960-2003, la corrélation (coefficient de Pearson) entre la consommation d'engrais et la production céréalière est de 11 %; ce qui signifie que l'engrais était essentiellement destiné pour la culture arachidière afin de pouvoir améliorer le revenu des producteurs.



Ces différentes périodes ont été marquées par des réformes successives à savoir : la suspension du crédit<sup>5</sup>, la retenue à la source<sup>6</sup>, le changement de formule de l'engrais sans dispositif complémentaire de recherche et de vulgarisation approprié et enfin en 1988 l'élimination totale de la subvention. Pendant cette période, il y a eu aussi des tentatives de privatisation de la filière alors que la demande déclinait. Plus récemment, des mesures visant à améliorer l'accès à cet intrant ont été prises : pas d'apport personnel exigé pour le crédit en 1993 et un autre changement de formule en 1995 pour en diminuer le prix.

**Graphique 2 : Consommation d'engrais 1960-2003**



## 2. Programme Agricole (PA) : 1960-1980

Ce programme est l'expression d'une politique de soutien des cultures d'exportation. Cette politique se situe dans le prolongement de la politique de spécialisation héritée de la colonisation. Pour conforter les exportations, dans une logique de spécialisation internationale et de valorisation des avantages comparatifs, les soutiens publics à l'agriculture sont orientés vers la principale culture d'exportation : l'arachide. Néanmoins, la production céréalière augmente -légèrement- pendant cette période, ce que l'on peut interpréter de la manière suivante : grâce aux revenus qu'ils obtiennent de la vente de l'arachide, les producteurs disposent d'une capacité de financement qui est en partie investie dans l'amélioration des productions vivrières. Le soutien direct à l'arachide constitue ainsi un soutien indirect aux productions céréalières.

Pour les besoins de la mise en œuvre de ce programme, l'État a créé de nombreuses sociétés d'encadrement destinées à vulgariser les méthodes culturales modernes et à diversifier la production agricole. C'est ainsi que furent mises en place trois institutions pour venir en appont au service agricole. L'office de commercialisation agricole (OCA) créée à l'aube de l'indépendance se chargeait de l'achat des récoltes, de la livraison et la distribution des semences et de l'importation du riz. Les Centres régionaux

<sup>5</sup> Le crédit sur l'achat des graines fut remplacé en 1981 par un système de retenue par lequel tous les agriculteurs commercialisant des arachides par le circuit officiel des arachides payaient 10 % de la valeur des ventes.

<sup>6</sup> Le programme agricole fut supprimé officiellement en 1982 de même que le crédit sur l'engrais et un système de retenue sur les ventes d'arachide pour le remboursement de prêts d'engrais fut expérimenté en 1984, l'année où fut adoptée la NPA.

d'assistance au développement (CRAD) créés en 1964 encourageaient la création de coopératives, assuraient la liaison entre celles-ci et l'OCA et appuyaient la formation de la direction coopérative. Avec la création en 1966 de l'Office national de coopération et d'assistance pour le développement (ONCAD) qui visait à consolider les fonctions de l'OCA et du CRAD, toutes les fonctions de commercialisation sont nationalisées et attribuées à cet organisme. Le mode de fixation des prix était régie par deux régimes : le régimes d'administration où l'état fixe lui-même les prix et celui de l'homologation où avant toute modification de prix, l'opérateur privé devait recueillir l'approbation de l'état. Les Centres d'expansion rurale polyvalents (CERP) avaient pour la fonction, en coordination, avec l'OCA et le CRAD de prodiguer des conseils techniques aux ruraux sur l'agriculture, la santé, la sylviculture, l'élevage et les coopératives.

Le cadre institutionnel et financier de promotion du PA a été constitué par la Banque Nationale pour le Développement du Sénégal (BNDS) pour les crédits agricoles, l'Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement (ONCAD) pour les facteurs de production et la commercialisation, l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA) pour la recherche agronomique, les Sociétés Régionales de Développement Rural (SRDR) intervenant comme structures d'encadrement dans les zones agro-écologiques relativement homogènes couvrant plusieurs régions administratives.

En dépit de toutes ces institutions créées pour venir en soutien au secteur agricole, le système qui a prévalu pendant les deux premières décennies de l'indépendance n'ont pas eu les effets escomptés à la fin des années 70.

Malgré des financements considérables et un dispositif d'encadrement technique déployé de façon ramifiée à travers le pays, les résultats du PA ont été très en deçà des objectifs visés.

Durant toute la période 1960-1980, les prix au producteur de l'arachide ont atteint une moyenne de 31 FCFA le kilo avec un coefficient de variation de 45 %. Ils passent de 22 FCFA le kilo en 1960 à 70 FCFA le kilo en 1980. Tandis que les prix au producteur du riz, du mil/sorgho et du maïs ont affiché en moyenne respectivement 28 FCFA, 24 FCFA et 24 FCFA le kilo sur la période. Les coefficients de variation de ces produits (riz, mil/sorgho et maïs) ont été stables de l'ordre de 37 % (Calculé par l'auteur, 2004). Le revenu par tête en milieu rural a accusé une baisse constante passant de 22 100 FCFA en 1960 à 15 400 FCFA en 1971 puis à 12 000 FCFA en 1972 et à 10 600 FCFA en 1980 (MDR, 1982).

En 1980, l'ONCAD fut dissoute et ses fonctions confiées à la SONACOS qui désormais s'occupait également de la production d'huile d'arachide. À côté, la SONAR fut créée en 1981 avec pour mission de s'occuper des tâches de vulgarisation, de mise en œuvre du programme agricole et d'octroi de crédit d'engrais sur certaines zones limitées.

Au moment de sa dissolution en août 1980, l'ONCAD avait un passif de 122 milliards de FCFA dont 90 milliards de FCFA de dettes prises en charge par l'État. Cette situation a été préjudiciable au système bancaire en général, en particulier à la BNDS créancière à hauteur de 32 milliards vis-à-vis des producteurs dont les dettes seront épongées pour un montant de 20 milliards (MDR, 1981 & Casswell, 1983).

Cette faillite de l'ONCAD et la crise financière sur laquelle elle débouche entraîne un assèchement du crédit qui se traduit par la chute brutale de la consommation d'engrais à partir de 1978, pour aboutir à une consommation quasiment nulle en 1983.

Le bilan de cette période laisse penser que l'échec est tout à la fois celui de la politique agricole et des stratégies de sa mise en œuvre. En ce qui concerne les ressources naturelles, des manifestations les plus néfastes se traduisent par une destruction du sol sous l'effet conjugué des cycles de sécheresse et d'une mécanisation peu adaptée aux caractéristiques pédologiques et climatiques du milieu. Ce phénomène a entraîné un appauvrissement rapide à l'origine des défrichements accélérés et excessifs de nouvelles surfaces, facteurs de réduction du couvert végétal et d'aggravation du processus de désertification.

Pendant toute la période du PA, les politiques et les programmes publics définis pour atteindre les objectifs du secteur primaire reposaient donc sur une large intervention de l'État pour protéger les prix aux producteurs, fournir le crédit et les intrants<sup>7</sup> et contrôler le marché des produits. Des entreprises parapubliques régionales telles que l'ONCAD et spécialisées par produit assuraient le contrôle de l'État sur la production et la commercialisation de l'arachide, du coton et du riz, les investissements publics et les programmes de vulgarisation. Une forte priorité était donnée aux investissements publics dans l'irrigation pour la production de riz dans la Vallée du fleuve Sénégal et en Casamance afin d'arriver à l'autosuffisance. La réponse du secteur à cette stratégie a été réduite (Duruflé, 1996) et le coût élevé de ce type d'intervention s'est avéré non durable d'autant que la "protection des prix aux producteurs" a été toute relative, ainsi qu'en témoigne la dégradation des revenus. Ce système de forte subvention a permis d'introduire l'engrais et l'équipement agricole<sup>8</sup> au niveau des producteurs agricoles. Entre 1960-1980, les dépenses du programme agricole ont été de 35 milliards de FCFA et 17 milliards de FCFA respectivement pour l'engrais et le matériel agricole (cf. MDR, 1982).

Un tonnage de 655 877 tonnes d'engrais a été distribué sous le programme agricole. Les charges des producteurs ont atteint 14 milliards FCFA et ceux de l'État ont atteint 21 milliards de FCFA sous forme de subventionné, soit (59 %) du montant global. Pour le matériel agricole, 964 651 équipements ont été distribués pour une valeur globale de 17 milliards de FCFA dont 15 milliards de FCFA à la charge des producteurs et 2 milliard de FCFA couvert par les subventions de l'État (cf. MDR, 1982).

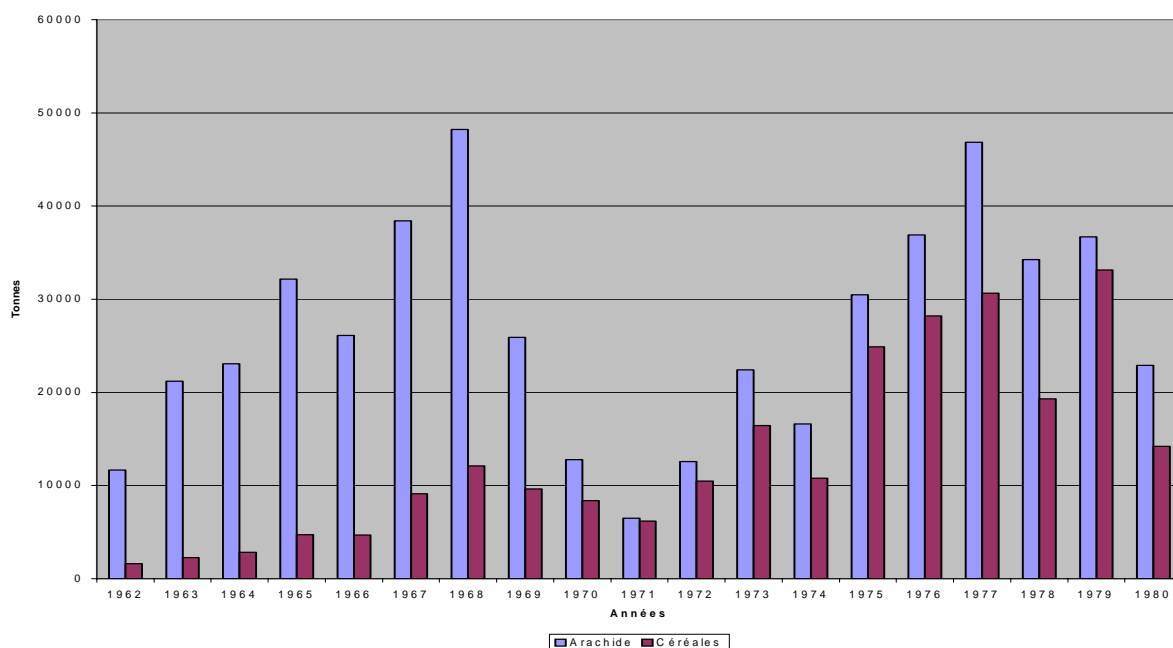
Sous le PA, la consommation d'engrais, avec des fluctuations importantes au cours de la période 1962-1980, a atteint une moyenne de 39 761 tonnes avec un maximum de 77 503 tonnes en 1977 (cf. graphique 3). Ce graphique révèle que l'année 1971 constitue une année charnière dans la période du PA. Nous constatons une rupture très nette de l'utilisation de l'engrais. Cette situation correspondait à une diminution substantielle de la subvention de l'État qui passe de 231 millions FCFA en 1969-1970 à 171 millions FCFA en 1970-1971 (cf. MDR, 1982). La charge de l'engrais qui incombait aux producteurs a augmenté pour la même période de 75 millions FCFA à 335 millions FCFA entraînant une chute incontestable du nombre de producteurs à ce programme et par conséquent la chute constatée de la consommation d'engrais (cf. graphique 3). De 1962 à 1970, une discrimination de l'engrais sur les arachides se fait sentir du fait que l'arachide était le moteur de l'agriculture sénégalaise. À partir de 1972, la consommation d'engrais se répartit équitablement entre l'arachide et les céréales.

---

<sup>7</sup> Durant le programme agricole, plus de 50 % du total des engrais ont été utilisés dans l'arachide contre 12 % pour les céréales. Ces pourcentages sont compilés par l'auteur.

<sup>8</sup> Depuis la fin du programme agricole, l'équipement de traction animale n'est disponible à crédit que pour un nombre limité de producteurs ayant des contrats avec des sociétés d'encadrement. Malgré les efforts d'encouragement et de promotion de la production artisanale par la défunte SODEVA, le niveau d'équipement en matériel agricole des producteurs en général a baissé. La récente mesure de détaxation du matériel agricole va diminuer les prix ; selon l'avis de la plupart des producteurs, l'équipement fabriqué individuellement restera toujours trop cher du fait de la non-concurrence en matériel agricole.

**Graphique 3 : Consommation d'engrais, 1962-1980**



En 1977, le Gouvernement a adopté à la faveur du programme agricole (PA) une stratégie d'investissement alimentaire destinée à accroître la production de mil et de riz et qui fit de l'autosuffisance alimentaire un objectif national prioritaire. Les investissements agricoles étaient orientés vers les zones périphériques où les possibilités d'irrigation et une plus forte pluviométrie offraient plus de chance d'accroître la production alimentaire.

Le Tableau 2 montre que la production céréalière a atteint une moyenne de 648 680 tonnes avec un coefficient de variation de 25 % sous l'impulsion de la production du mil/sorgho qui, à elle seule, fait plus de 79 % de la production totale. Au cours de cette période, le taux de croissance de la production des céréales était de 0,65 % largement inférieur à celui de la population.

**Tableau 2 : Production (tonnes) et Rendement (kg/ha) Céréalières sous le PA : 1960-1980**

	Mil/sorgho		Mais		Riz		Céréales
	Prod	Rend	Prod	Rend	Prod	Rend	Prod
Moyenne	511 203	516	36 945	786	100 531	1 230	648 680
Ecart Type	126 890	93	10 044	112	30 035	232	159 356
Coef Var (%)	25	18	27	14	30	19	25
TCM (%)	0,60	0,07	1,11	-0,54	0,74	0,26	<b>0,65</b>

Notes : TCM : Taux de croissance moyen ; Prod = Production ; Rend = Rendement

Source : Compilé par l'auteur (Dieng, 2003) d'après les données de la DAPS.

Face aux multiples déséquilibres qui affectaient le secteur de l'économie ainsi que la situation financière, le gouvernement a mis en œuvre le Programme de stabilisation en 1979 puis le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) en 1981.

### 3. Ajustement en Afrique sub-saharienne : le cas du Sénégal

Les programmes d'ajustement sont constitués d'un paquet plus ou moins standard de mesures visant à augmenter la part des biens exportables (favoriser les exportations ou le plus souvent supprimer les obstacles développement des exportations) ou de substitutions aux importations pour retrouver la croissance économique. Ces mesures s'inscrivent dans un cadre idéologique libéral avec un plus grand recours au marché (libéralisation des échanges), une réduction des interventions de l'état dans l'économie (désengagement de l'état) et une ouverture sur l'extérieur qui doit se traduire par une amélioration de la compétitivité des biens d'exportation ou de substitution.

Ces orientations sont en opposition avec celles qui avaient été souvent prises durant les années 60 et 70 avec une intervention forte de l'Etat dans l'économie pour réaliser des projets d'industrialisation et pallier à l'insuffisance du tissu économique (en particulier en agriculture et dans le commerce) et une protection importante pour préserver le marché intérieur. Hugon (1991) résume ainsi les objectifs annoncés de l'ajustement structurel : *"passer d'une économie administrée à une économie de marché et d'une économie endettée à une économie assainie financièrement"* .

Pour chacun des objectifs de l'ajustement, les principaux instruments sont les suivants :

- ✓ la politique monétaire qui agit principalement sur la demande globale et vise à contenir l'inflation et à maintenir l'activité économique à travers des taux d'intérêts raisonnables ;
- ✓ les finances publiques avec une action principalement sur la demande globale par une réduction du déficit budgétaire *"plus facilement obtenue par une réduction des dépenses qu'une augmentation des impôts"* et une amélioration de la gestion du secteur parapublic ;
- ✓ la libéralisation de l'économie et en particulier du commerce extérieur, des prix intérieurs et du marché du travail ;
- ✓ la politique de change qui agit sur les prix mais aussi sur la demande globale et sur la productivité.

Ces instruments peuvent avoir des effets parfois contraires aux effets recherchés. Ainsi, une politique monétaire restrictive peut conduire à des taux d'intérêts élevés et une inflation faible, ce qui risque de freiner les investissements et de maintenir des prix élevés.

Les différents programmes d'ajustement mis en œuvre ne sont pas homogènes, mais sont au contraire constitués d'une combinaison spécifique de ces différents instruments selon les situations nationales. Cette adaptation au contexte local a été utilisée comme argument par la Banque Mondiale pour étendre son action. Les mesures étaient proposées, sur la base d'un diagnostic global de l'économie, comme remèdes aux symptômes inventoriés.

Les financements accordés pour la mise en œuvre de ces plans étaient bien évidemment assujettis à des conditions souvent nombreuses et plus ou moins rigoureuses.

L'analyse faite par la Banque Mondiale pour le premier prêt d'ajustement structurel (PAS I) accordé au Sénégal, a répertorié six problèmes économiques principaux (Duruflé, 1994) :

- la lenteur de la croissance économique et la faible productivité des investissements;
- la faiblesse de l'épargne interne par rapport au niveau des investissements; les distorsions de prix; la mauvaise gestion du secteur parapublic ;
- la faiblesse de l'organisation institutionnelle du secteur agricole ;
- la déstabilisation de l'économie en raison de la sécheresse et de la hausse des prix du pétrole.

Cette revue rapide de quelques critiques types adressés aux programmes d'ajustement structurel et à leurs effets est restée à un niveau très général et global pour l'Afrique Sub-Saharienne. L'analyse pour le Sénégal permet d'entrer un peu plus dans le détail et de préciser, par conséquent, le contenu de quelques arguments.

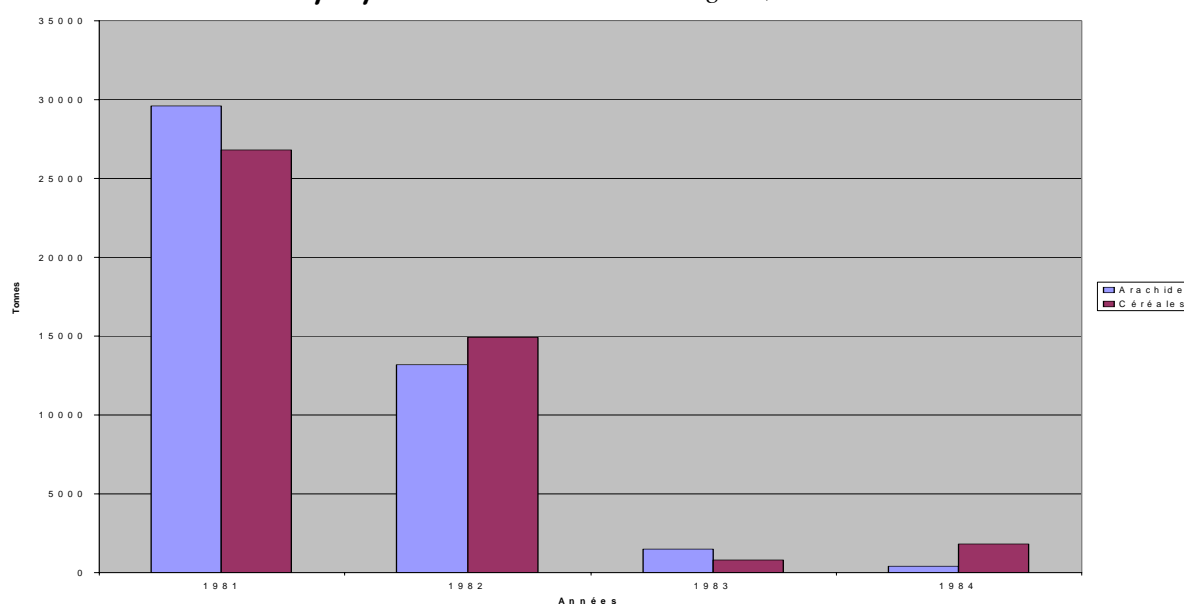
### 3.1. Programme de redressement économique et financier (1981-1984)

Au début des années 80, se met en place la nouvelle politique d'ajustement (plan de redressement économique et financier) plus connue sous le nom de **PREF**. Les soutiens à l'arachide sont supprimés et réorientés vers les céréales. En résulte logiquement une crise du secteur arachidier, au point que les exportations d'arachide ne suffisent plus à financer les importations de riz, mais une certaine relance de la production domestique de céréales se fait sentir.

La mise en place de cette réforme brutale, conjuguée à la faillite de l'ONCAD, entraînent une désorganisation complète de la distribution d'engrais dont la consommation chute brutalement.

Pendant cette phase transitoire, l'État a essayé différents systèmes pour soutenir la distribution de l'engrais par le canal des organismes parapublics tout en maintenant les subventions. Aussi bien l'Union Nationale des Coopératives Agricoles (UNCA) créée en 1978 que les Sociétés Régionales de Développement Rural (SRDR) constituaient les maillons centraux de la chaîne de distribution de l'engrais. Cependant le graphique 4 révèle que la consommation d'engrais s'est effondrée en volume par rapport à la période précédente pour se situer à 22 250 tonnes en moyenne par an avec un maxima de 56 400 tonnes en 1981. Il faut noter que l'utilisation de l'engrais sur l'arachide et sur les céréales a fortement baissé sur la période.

**Graphique 4 : Consommation d'engrais, 1981-1984**



Par conséquent, l'évolution céréalière (mil/sorgho, maïs et riz) dans ce contexte accuse un taux de diminution de -2,78 % sur la période (cf. tableau 3). Malgré une production céréalière importante de 728 473 tonnes, la culture prédominante qui est le mil/sorgho révèle un taux de croissance négatif de (-4,64 %).

**Tableau 3** : Production (tonnes) et Rendement (kg/ha) Céréaliers sous le PREF : 1981-1984

	Mil/sorgho		Maïs		Riz		Céréales
	Prod	Rend	Prod	Rend	Prod	Rend	Prod
Moyenne	554 551	577	73 666	939	100 255	1 564	728 473
Ecart Type	158 060	107	17 989	206	26 097	433	186 686
Coef Var (%)	29	18	24	22	26	28	26
TCM (%)	-4,64	-4,85	0,66	1,80	5,02	8,12	<b>-2,78</b>

Notes : TCM : Taux de croissance moyen ; *Prod* = Production ; *Rend* = Rendement

Source : Compilé par l'auteur (Dieng, 2003) d'après les données de la DAPS.

### 3.2 Mise en application de la nouvelle politique agricole (NPA) au Sénégal : 1985-1994

De nombreux efforts ont été consacrés à l'agriculture avec notamment la mise en œuvre d'un programme de réformes spécifiques engagé en 1984 et connu sous le nom de Nouvelle politique agricole (NPA). A partir d'un diagnostic des principales contraintes de l'agriculture sénégalaise, la NPA fixe les grandes orientations du développement rural directement inspirées de réformes d'ajustement et qui seront progressivement mises en application jusqu'à nos jours. Les principales orientations contenues dans ce programme visent à créer les conditions de relance de la production avec la participation effective de la population et en réduisant le rôle de l'Etat. Ces orientations concernent :

- ✓ la mise en place d'une politique des prix plus incitative pour les paysans avec un relèvement des prix de l'arachide décidé par l'État et une protection des céréales locales à travers le monopole de l'Etat sur l'importation, la commercialisation du riz et la fixation d'un prix à la consommation suffisamment élevé pour favoriser la substitution d'importation ;
- ✓ la "responsabilisation" des producteurs en favorisant notamment l'émergence des organisations paysannes ;
- ✓ la réduction du rôle de l'Etat au profit du secteur privé dans la commercialisation des produits agricoles, la libéralisation des diverses filières agricoles, la baisse des dépenses publiques éliminant les subventions et en allégeant le secteur parapublic ;
- ✓ la mise en œuvre d'actions ciblées de soutien à la production, l'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal et le développement des cultures irriguées ;
- ✓ des actions pour favoriser les marchés agricoles en développant les flux d'informations et en éliminant les contraintes au développement des opérateurs privés.

Sur la base de ces grandes orientations, plusieurs programmes d'actions furent élaborés dont le plus connu fut le Plan céréalière qui, en 1986, prévoyait notamment un accroissement sensible de l'autosuffisance céréalière (de 52 % en 1986 à 80 % en 2000) et un plafonnement des importations de riz à 340 000 tonnes par an. Ces objectifs s'inscrivaient dans une politique de substitution des céréales importées par la production nationale et en particulier la production de riz. Ils font partie du discours politico-économique récurrent au Sénégal, mais les résultats des politiques mises en œuvre n'ont pas permis d'atteindre les objectifs visés en termes de production agricole.

- Nouvelle Politique Agricole (NPA) 1985-1994

Les mesures mises en œuvre par le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) avaient pour objectif principal d'assainir la situation budgétaire de l'État tout en diminuant les contraintes à l'exportation. L'ensemble des secteurs économiques était concerné de manière directe ou indirecte, et bien évidemment, le secteur agricole occupait, dans ces plans d'ajustement, une place importante. La NPA présente les nouvelles orientations préconisées pour le secteur agricole dans le cadre de la

politique nationale d'ajustement. Ces orientations visent à créer les conditions de relance de la production avec la participation effective de la population et en réduisant le rôle de l'Etat sur la base des objectifs suivants :

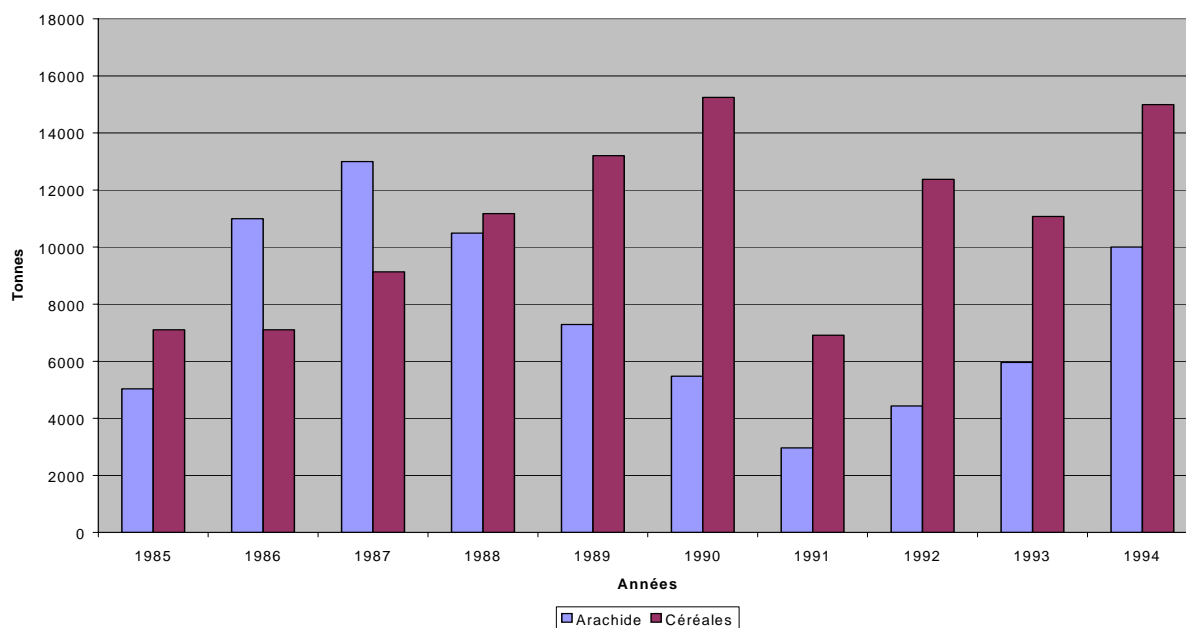
- hisser l'autosuffisance alimentaire à hauteur de 80% en 2000 ;
- réduire l'intervention de l'Etat et promouvoir l'investissement du secteur privé ;
- améliorer les conditions de vie du monde rural.

Pour atteindre les objectifs de la NPA, des mesures ont été prises par le gouvernement. La plupart de ces mesures s'inscrivaient dans le désengagement de l'Etat à savoir la suppression des subventions aux intrants agricoles, le système de crédit légué au secteur privé et la libéralisation de la commercialisation des céréales. Le secteur privé prend le relais des pouvoirs publics en ce qui concerne l'octroi de crédit l'approvisionnement d'intrants et l'importation de l'urée. L'objectif de réduire l'intervention de l'Etat et d'augmenter l'investissement du secteur privé a donc laissé un vide sur le marché et occasionné de fortes baisses de la consommation d'engrais. Par ailleurs, le Programme d'Ajustement Économique et Financier à Moyen et Long Terme (PAMLT) a, aussi coïncidé avec une période de baisse de la pluviométrie et une saison pluvieuse de plus en plus courte entre 1985 et 1994.

En 1986, sur financement de l'Agence Internationale de Développement des États-Unis (USAID), le Gouvernement du Sénégal démarra un programme de subvention dégressive qui se termina fin 1988. Les pouvoirs publics encouragèrent vivement les commerçants privés à prendre le relais des sociétés de développement dans la fourniture de l'engrais.

Ces facteurs n'ont pas été favorables à la consommation d'engrais. Elle a enregistré une légère diminution par rapport à la période précédente et s'établit à 18 398 tonnes en moyenne par an au cours de cette période (1985-1994). Le choc de la dévaluation du franc CFA de 1994 a, quant à lui, fortement déprimé la consommation d'engrais qui se situe à un maxima de 25 000 tonnes en 1994 (cf. Graphique 5). Ce graphique révèle que la consommation d'engrais sur les céréales a fortement augmenté par rapport à celle sur l'arachide sauf en 1986 et 1987. À partir de 1988, cette forte hausse de l'utilisation de l'engrais sur les céréales se confirme.

**Graphique 5 : Consommation d'engrais, 1985-1994**



Le Tableau 4 présente les caractéristiques de dispersion (Moyenne, Écart type, coefficient de variation et le taux de croissance) qui ont été calculées pour les céréales (mil/sorgho, maïs et riz). La



production moyenne céréalière a été de 964 705 tonnes avec un taux de croissance moyen de 1,88 % inférieur à celui de la population mais largement supérieur à ceux des politiques précédentes (0.65% et -2.78%). Les coefficients de variation sont restés stables pour les rendements du mil/sorgho, du maïs et du riz, mais sont très fluctuants pour la production du mil/sorgho.

**Tableau 4** : Production (tonnes) et Rendement (kg/ha) Céréalières sous la NPA : 1985-1994

	Mil/sorgho		Maïs		Riz		Céréales
	Prod	Rend	Prod	Rend	Prod	Rend	Prod
Moyenne	686 404	648	121 035	1 209	157 265	2 111	964 705
Ecart-Type	136 119	79	16 139	127	19 262	235	151 279
Coefw Var (%)	20	12	13	10	12	11	16
TCM (%)	2,05	1,64	1,48	0,28	1,55	0,82	<b>1,88</b>

Notes : TCM : Taux de croissance moyen ; Prod = Production ; Rend = Rendement

Source : Compilé par l'auteur (Dieng, 2003) d'après les données de la DAPS.

Cependant, il faut noter que les objectifs du Plan céréalière de 1986 étaient trop ambitieux vis-à-vis des conditions existantes. Selon Martin, F. et A., Crawford, (1987) et Martin, F. et A., Dieng (1986), sur la base des résultats des modèles d'exploitation agricole mis au point par ISRA/BAME<sup>9</sup>, le taux d'autosuffisance alimentaire ne pouvait atteindre que 64 % à l'an 2000. Ils concluent que les actions menées n'ont pas été accompagnées par la mise en place d'un environnement incitatif (formation, conseil, accompagnement et soutien) pour les producteurs et en particulier, sur le plan de la distribution des intrants (prix acceptables, réseaux de distribution et systèmes de crédit adapté, etc.). Dès lors se pose le problème du rôle de l'État vis-à-vis de l'ajustement et de la NPA dans la mise en place des conditions favorables au développement rural.

Pour redresser les dysfonctionnements de la NPA, l'Etat a mis en place depuis 1994, un *Programme d'Ajustement du Secteur Agricole* (PASA). Dans ce secteur, la politique d'ajustement s'articule autour de cinq axes :

- (1) Le désengagement de l'État des activités marchandes de promotion, de production, de transformation et de commercialisation ;
- (2) L'exercice effectif et efficient par l'État des missions de service public que sont la définition des programmes, la réglementation des activités agricoles, l'appui-conseil aux producteurs, la promotion d'un système de crédit rural viable, adapté et sécurisé et la réalisation d'investissements structurants et collectifs ;
- (3) La privatisation des activités marchandes et, par la suite la responsabilisation des producteurs dans la conduite de leur exploitation ;
- (4) La libéralisation des prix et du commerce des produits agricoles ;
- (5) La promotion d'organisations de producteurs, légalement constituées et fortement représentatives capable de prendre en charge efficacement les intérêts et les préoccupations de leurs mandants.

### 3. 3. Programme, Lettres et Déclaration de Politique Agricole : 1995-2000

Cette politique cumulative caractérisée par les programmes spécifiques, *lettres et déclarations de politique agricole* correspond à la période qui suit la dévaluation du franc CFA et ses corollaires. La dévaluation du franc CFA intervenue en 1994 a eu pour effet de renchérir le prix du riz importé et de baisser comparativement les prix des céréales locales. Il a également eu pour effet, au moins dans un premier temps, d'augmenter les prix des cultures d'exportations comme l'arachide ou le coton. Aussi en dépit de l'avantage qu'elle procure aux céréales locales par rapport aux céréales importées, la dévaluation ne rompt pas le phénomène antérieur de concurrence des cultures d'exportation au détriment des cultures d'approvisionnement en céréales. Le mécanisme de spécialisation internationale

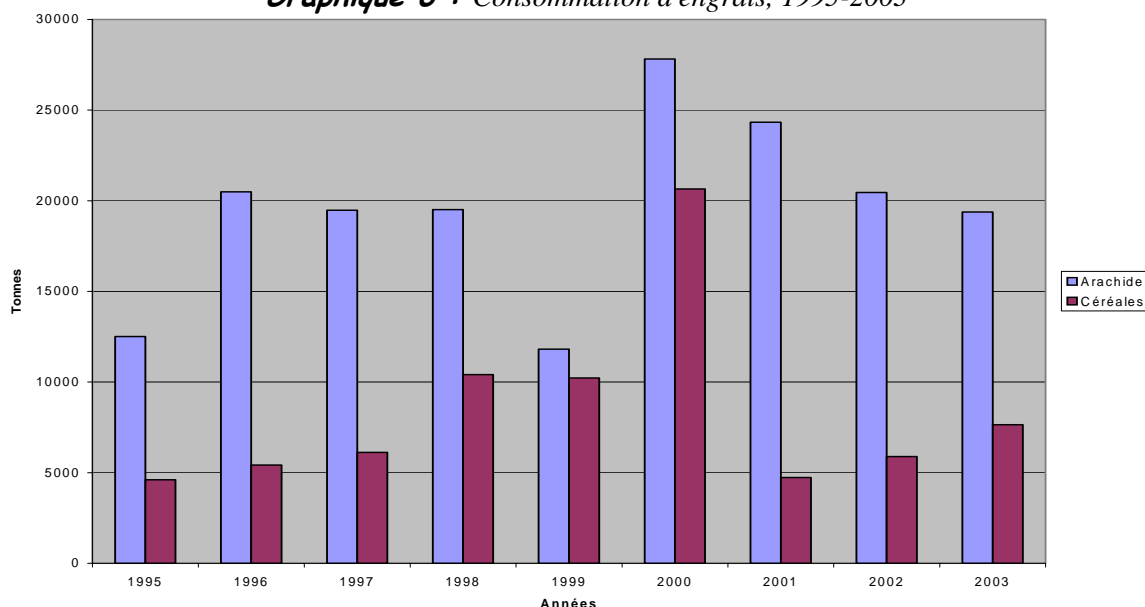
<sup>9</sup> Institut Sénégalais de Recherches Agricoles/Bureau d'Analyses Macro-Économiques

des productions hérité du modèle colonial a donc continué d'opérer jusqu'à une période très récente, ce qui se traduit par une augmentation régulière des importations céréalières, de riz en tout premier lieu, tandis que, par delà les fluctuations annuelles de production, la production céréalière locale semble suivre une légère tendance à la régression depuis 1987 (alors que la population du pays s'accroît).

Suite aux mesures prévues par la NPA, de 1995 à 2000, la volonté du Gouvernement de développer l'agriculture au sens large a été traduite dans plusieurs Lettres de politique de développement sous-sectoriel parmi lesquelles nous citons : (1) La première Lettre du genre adoptée par le gouvernement en avril 1995 est la Lettre de politique de développement agricole (LPDA) qui retenait trois objectifs généraux : (a) la sécurité alimentaire, accroissement des revenus en milieu rural et durabilité des ressources naturelles; (b) l'amélioration des revenus et (c) la promotion de l'investissement privé définit les grandes orientations de la politique du développement agricole à moyen et long terme conforme à la stratégie de développement macro-économique adoptée à la suite de la dévaluation du FCFA de janvier 1994. Ce programme se caractérisait par une politique de prix et de réformes institutionnelles spécifiques sur les filières de riz, de coton, d'arachide et d'élevage, une fiscalité sur les intrants et le matériel agricole revue à la baisse et même totalement exonérée dans le PA ; (2) La Lettre de politique de développement sectoriel de l'environnement (LPERN) a été adoptée en septembre 1997 ; (3) La Lettre de politique du développement institutionnel du secteur agricole (LPI) a été adoptée en octobre 1998 ; (4) La Lettre politique de développement de l'élevage (LPDE) a été adoptée en juillet 1999 à la suite de la création du Ministère de l'élevage (M.E.) en juillet 1998, (5) La Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) a été adoptée en octobre 1999.

Les périodes de réformes agricoles intervenues sur la période 1995-2003 n'ont pas pu stimuler pour autant le marché de l'engrais et favoriser la consommation. Sur cette période, la consommation d'engrais a atteint en moyenne de 29 075 tonnes avec un maximum de 48 467 tonnes en 2000 et un minimum de 21 600 tonnes en 1995 (cf. Graphique 6).

**Graphique 6 : Consommation d'engrais, 1995-2003**



Ce graphique rappelle la situation du programme agricole (1960-1980) où la consommation de l'engrais sur l'arachide est plus importante que celle sur les céréales. Cette période correspond à un "mixage" des politiques agricoles et/ou économiques. Une non maîtrise de ces politiques agricoles a fait échouer le PDPA dont l'objectif majeur était de

renforcer la sécurité alimentaire, de lutter contre la pauvreté et d'améliorer la croissance de la production céréalière (cf. Tableau 5).

**Tableau 5 : Production (tonnes) et Rendement (kg/ha) Céréalières après Dévaluation + autres programmes (PDPA) : 1995-2003**

	Mil/sorgho		Mais		Riz		Céréales
	Prod	Rend	Prod	Rend	Prod	Rend	Prod
Moyenne	647 566	642	81 929	991	180 671	2 303	910 156
Ecart Type	96 770	89	22 634	147	40 774	306	120 041
Coef Var (%)	15	14	28	15	23	13	13
TCM (%)	-1,78	-1,09	-4,14	-1,32	-1,09	0,92	<b>-1,86</b>

Note : TCM : Taux de croissance moyen ; Prod = Production ; Rend = Rendement

Source : Compilé par l'auteur (Dieng, 2003) d'après les données de la DAPS.

La période post dévaluation a montré que la production moyenne céréalière a atteint 910 156 tonnes avec un taux de croissance moyen de - 1,86 %. Ce taux s'avère très surprenant du fait que cette politique aurait dû être un défi pour relever la sécurité alimentaire puisque le PSSA et le DSRP ont constitué le noyau central des stratégies de réduction de la pauvreté (cf. Tableau 5).

Avec l'appui de ses partenaires financiers, le gouvernement du Sénégal a mis en œuvre plusieurs stratégies visant à rendre opérationnel le PASA. Il s'agit notamment : du Programme d'Investissement du Secteur Agricole (PISA), qui comprend, entre autres, les volets PNIR (Programme National d'Infrastructures Rurales) et PSAOP (Programme d'Appui aux Services Agricoles et des Organisations des Producteurs) et du Programme Spécial de la Sécurité Alimentaire (PSSA) qui constitue le volet national du Programme Régional de Sécurité Alimentaire de l'UEMOA. Dans le cadre de la Politique Agricole de l'Union (PAU) de l'UEMOA, le Sénégal a aussi élaboré une Stratégie de Développement du Secteur Agricole qui, outre son objectif d'intégration économique et sociale, vise la satisfaction des besoins alimentaires des populations et la réduction de la pauvreté.

Ces politiques et stratégies agricoles interviennent d'ailleurs au moment où l'agriculture est incluse dans les négociations des Accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), au moment où le Continent se définit une nouvelle voie de développement à travers le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), et au moment où le Sénégal vient de se doter de nouvelles orientations en matière de développement économique et social à travers le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

- Politique agricole de l'UEMOA : 2000 et APRES

La période récente se caractérise, à partir de 2000, par l'entrée du Sénégal dans un processus nouveau d'intégration régionale des échanges agricoles avec la mise en place d'une politique agricole, d'un tarif extérieur commun (TEC) et d'une TVA harmonisée désormais intégré dans le cadre de l'UEMOA. Cette politique a été bâtie autour de trois axes fondamentaux : (1) l'adaptation des filières et l'amélioration de l'environnement de la production ; (2) la construction d'un marché agricole unique de la gestion des ressources communes et (3) l'insertion dans le marché mondial et dans la sous-région. Cependant, ce processus est trop récent, et le recul trop court pour avancer quelque hypothèse que ce soit, à partir d'une observation des données statistiques annuelles, d'autant plus que la politique agricole de l'union (PAU) n'intervient pas directement dans l'impact des politiques agricoles nationales et particulièrement dans la production céréalière locale.

À travers les différentes réformes revues ci-dessus, deux réformes importantes sont à considérer : (1) politique de promotion des céréales locales et (2) politique de prix.

#### 4. Politique de promotion des céréales traditionnelles

La revue des différentes étapes de la politique agricole depuis le début des années 60 montre que la recherche d'une grande autonomie du point de vue de la disponibilité céréalière, constitue un objectif de fond, qui est confirmé régulièrement dans les textes d'orientation politique depuis 1984. Aussi, la question du développement de l'autosuffisance céréalière et des prix a déjà fait l'objet de travaux de recherches minutieux au BAME dont sont ici rapportés les principales conclusions notamment à travers la politique de promotion des céréales locales.

L'objectif de la politique de promotion des céréales locales était d'encourager la production céréalière au détriment de celle arachidière. Pour ce faire, le gouvernement a entrepris plusieurs actions favorisant aussi bien la production que la consommation de céréales locales.

Deux stratégies ont été entreprises pour améliorer la production céréalière. La première consistait à moderniser les méthodes culturales de l'arachide ; ce qui devait permettre aux paysans d'accroître le temps de travail consacré à la production céréalière. Cependant, le comportement des producteurs a été tout autre du fait qu'ils ont tendance à maximiser leur production arachidière en vue d'améliorer leur revenu. La seconde stratégie consistait à réduire la quantité de semences d'arachide destinée aux paysans. Du fait que le capital semencier des céréales est plus facile à constituer que celui de l'arachide, les producteurs ont tendance à augmenter leur production céréalière. Cette situation n'a été que temporaire chez les producteurs, car une reconstitution future du capital semencier de l'arachide a entraîné à nouveau une négligence des céréales (Gaye, 1994).

Cependant, la mise en œuvre de la promotion des céréales locales, à l'instar de la NPA sur la période d'étude a permis d'atteindre un impact significatif sur la production céréalière. Par contre l'effet escompté pour le PDPA qui devait permettre la relance de la production céréalière a été comprimé du fait d'une multiplicité de réformes de politiques (Dieng, 2005).

Du point de vue de la consommation, la préparation des céréales traditionnelles a toujours posé un problème pour les femmes, surtout dans les villes. Ainsi, la nécessité d'une nouvelle technologie facilitant les travaux post-récoltes est devenue évidente. C'est dans cette optique que des programmes spéciaux de promotion des céréales locales - en aval de la production - ont été mis en œuvre. Ces programmes se traduisent en milieu rural par la distribution de moulins à mil par les Services de Développement Social et en milieu urbain par la mise en place d'unités de transformation. Le Programme Régional de Promotion de Céréales Locales au Sahel (Procelos) s'inscrivait dans cette initiative en jouant un rôle important dans la recherche de financement pour les unités de transformation et dans la levée de l'incertitude liée à l'approvisionnement de matières premières (Gaye, 1995). Dans le cadre de la recherche, l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA) avait pour mission la création de nouvelles variétés plus faciles à piler et à granuler tandis que la SISMAR devait intervenir dans la fabrication de moulins et de décortiqueuses avec la collaboration du CRDI (cf. Broutin, Sokona et Tandia, 2000). Les unités de transformation industrielle ont bénéficié d'un appui du Fonds Commun de Contrepartie à l'Aide Alimentaire pour la fabrication d'une gamme de produits conditionnés plus ou moins proche du stade final (Gaye, 2000). Enfin, l'Institut de Technologie Alimentaire (ITA) a été chargé de mettre en place de nouvelles recettes à base de céréales locales ; ce qui nous a valu l'expérience du « riz au poisson » à base de maïs à la place du riz et du pain de mil. Néanmoins, ces plats n'ont pas connu un très grand succès auprès des populations (Gaye, 2000).

Le CICL (Comité interprofessionnel des céréales locales) est créé<sup>10</sup> pour permettre une concertation entre les différents acteurs de la filière, de manière directe et indirecte, en vue d'œuvrer à promouvoir et sécuriser la production, la transformation, la commercialisation et la consommation des céréales (mil/sorgho, maïs et fonio) produites au Sénégal. A partir de 2001, il a pris le relais au

---

<sup>10</sup> Procès Verbal de l'Assemblée Générale Constitutive en date du 24 juillet 2001 à Dakar

niveau des financements pour tous les acteurs membres affiliés (producteurs, transformateurs et restaurateurs), mettant en exergue le caractère prépondérant de la consommation des céréales locales d'une part et la promotion des céréales locales transformées sur les marchés intérieur et extérieur d'autre part.

Les actions poursuivies par le CICL et l'Union Européenne ont permis de constater une augmentation considérable de la consommation des céréales locales au niveau des centres urbains (Broutin et Sokona, 1999). Les résultats des enquêtes ont montré :

- ☞ en 1990, huit (8) familles sur dix (10) prenaient un repas à base de céréale locale ;
- ☞ en 1997, la presque totalité de la population urbaine consommait les céréales locales ;
- ☞ en 1998, le nombre de consommateurs diminue du fait de la hausse des prix des produits transformés et de la baisse de l'offre ;
- ☞ en 1999, quatre vingt dix neuf pour cent (99%) des ménages à Dakar consommaient les céréales locales.

Ces différents résultats montrent que la fluctuation des prix constitue un paramètre déterminant d'orientation de l'offre, autant que leur niveau absolu, en raison des risques qui en découlent par les producteurs, en l'absence de capacité de stockage et de financement notamment. C'est un point important qu'il nous faudra garder en mémoire, lorsqu'il s'agira d'interpréter le déséquilibre de la production et la consommation locales céréalières.

## 5. Politique de prix des céréales

L'intervention de l'Etat du point de vue des céréales a toujours concerné le prix au producteur. La politique de vérité des prix est la première politique de prix appliquée dans le cadre des PAS. Elle consistait à fixer un prix au producteur qui sera appliqué sur le marché. Cependant, cette politique a connu un échec incontestable, affectant ainsi tous les secteurs de l'agriculture, de l'approvisionnement d'intrants à la commercialisation des produits céréaliers. La vérité des prix n'était pas une condition suffisante pour un développement agricole accéléré (Martin et Crawford, 1989).

Au moment où la Société Nationale pour l'Approvisionnement du Monde Rural (SONAR) qui était responsable de la distribution des semences et de la commercialisation des arachides a été dissoute en mars 1985, une nouvelle politique des prix a été engagée avec un relèvement des prix céréaliers aux producteurs pour rétablir des termes de l'échange rural/urbain au profit des producteurs agricoles.

En octobre 1985, le Gouvernement du Sénégal libéralise la commercialisation du mil et son prix officiel a été augmenté de 17 pour cent passant de 60 à 70 FCFA le kg. Il est défini comme étant prix un plancher c'est à dire (un minimum qu'il fallait garantir au producteur mais sans recourir à des méthodes coercitives de police). L'État devait intervenir comme acheteur lorsque les prix devenaient supérieurs au plancher fixé (70 FCFA/kg). Ce prix s'appliquait uniformément à toutes les céréales sèches, en tous lieux et en toutes saisons. Cependant, la volonté de l'État dont l'action directe est limitée par de nombreuses contraintes n'a pas pu avoir d'impact significatif sur le terrain dominé par l'informel. À partir de 1987-1988, le prix officiel pouvait varier périodiquement au cours de l'année et on l'appelait ainsi un "*plancher glissant*".

Le rôle du CSA et de la SAED consistait à stabiliser les prix au producteur en installant la concurrence dans les différentes zones. Cependant, leur action était limitée par plusieurs facteurs. Le CSA était confronté à l'insuffisance des ressources financières, à la politique administrative qui ne l'autorise pas à acheter en petite quantité et à la dispersion de leur intervention. Quant à la SAED, elle avait un problème relatif au retard dans l'évacuation du riz paddy vers les points de vente et dans le paiement des producteurs.

Globalement les politiques de prix, qu'elles soient administrées ou pas, n'influent pas sur la production céréalière. Il a été démontré par le modèle de Martin qui montre que le prix à lui seul ne peut pas permettre une amélioration conséquente de la production céréalière. En d'autres termes, une politique de prix est une condition nécessaire mais pas suffisante pour promouvoir la production céréalière. Pour augmenter la production, il est nécessaire de combiner la politique de prix à la technologie et à l'action des institutions. D'autres auteurs tels que Schuch (1985) et Lipton (1988) ont jugé que la technologie et les politiques économiques devaient être combinées pour atteindre une réelle croissance dans le secteur agricole en Afrique subsaharienne (Martin et Crawford, 1989).

Toutes ces contraintes auxquelles les politiques de promotion des céréales et de prix se sont heurtées ont eu pour conséquence une absence de réaction de la production. Dans ce contexte, la politique de soutien à l'utilisation d'engrais sur les cultures vivrières n'a pas eu les effets escomptés. Les producteurs continueront à privilégier l'arachide, première source de revenu rural, au détriment des céréales. Les producteurs adoptent un comportement spéculatif, en anticipant une hausse des prix à partir des séquences observées dans le passé, quitte à consacrer une partie des revenus arachidiers à l'achat de riz, si bien que la consommation de riz se développe, même dans les zones rurales.

## **Conclusion**

L'objet de cette revue était de faire le tour d'horizon de la mise en œuvre des politiques agricoles pour replacer nos travaux dans leur contexte politique et analytique. Après la description de ces programmes et leur mise en œuvre au Sénégal, et en particulier des modalités de leur application dans le secteur agricole, nous avons tenté dans un bref rappel d'en donner les justifications théoriques.

Les multiples réformes qui ont accompagné l'ajustement structurel ont-elles réussi à enclencher le processus de croissance ? Au fur et à mesure des efforts accomplis pour mettre en œuvre les programmes, leurs limites sont apparues plus nettement, ce qui a suscité le besoin de nouvelles réformes, plus complexes, supposées mieux adaptées (Dieng, 2005). En effet, la succession des programmes a montré que l'assainissement n'est jamais achevé. Comme le dit Mac Kinnon : "la libéralisation des économies ressemble à la traversée d'un champ de mines : chaque pas risque d'être le dernier".

Après deux décennies d'ajustement, nous devons nous interroger sur la capacité de ces politiques à sortir le pays de la crise pour amorcer un processus de croissance saine et durable.

Les grandes mutations que l'agriculture sénégalaise a connues pendant les quatre dernières décennies n'ont toujours pas permis d'atteindre les objectifs de développement et de promotion du monde rural que l'Etat du Sénégal s'était fixé au lendemain de l'indépendance du pays en 1960.

Malgré toutes les potentialités agricoles et la volonté des autorités publiques exprimées à travers les différents politiques et programmes agricoles mis en œuvre, ainsi que les efforts appréciables en matière d'investissements publics, la contribution du secteur agricole au produit intérieur brut, déjà faible, suit une tendance baissière de 21% en 1960 à 8% en 2003 (Dieng, 2005).

Les taux de couverture des besoins céréaliers par rapport aux disponibilités et production céréalières diminuent sans cesse. La demande céréalière augmente au même rythme que la croissance de la population alors que les politiques agricoles en vigueur ont encore du mal à freiner la tendance décroissante de l'offre domestique. De plus, aucune des politiques élaborées pour promouvoir de façon spécifique la production céréalière n'a fait l'objet de diagnostic approfondi ; les mesures prises au niveau de la NPA et du PDPA ont été similaires et ont montré un effet d'entraînement par le biais du déclin de la production arachidière et/ou de la promotion de la sécurité alimentaire.

Face à ce déficit chronique des produits vivriers, notamment céréaliers, l'insécurité alimentaire devient de plus en plus inquiétante et la pauvreté gagne chaque jour du terrain dans le monde rural qui comptabilise actuellement 80% des pauvres du pays.

La faiblesse et la baisse continue de la productivité, que les différentes politiques mises en oeuvre depuis 1960 n'ont pas su enrayer, ressortent à travers les différentes analyses comme étant le principal facteur explicatif des contre-performances économiques de l'agriculture sénégalaise.

Tous ces constats semblent remettre en cause le modèle d'agriculture qui peine à s'affranchir de ses origines, mais encore posent plus fondamentalement la nécessité de rompre avec la vision sectorielle du développement économique qui ne permet pas de bien appréhender et d'exploiter judicieusement les énormes ressources qui gisent dans les relations intersectorielles.

C'est dire qu'il est impérieux d'élargir et d'orienter la réflexion autour de la promotion d'une politique d'intégration de l'économie basée sur l'agriculture. En d'autres termes, rechercher les voies et moyens pour que le secteur agricole participe plus et mieux au développement des autres secteurs et vis-versa. Cette question est à décliner pour les trois types d'agriculture : agriculture vivrière, agriculture industrielle et agriculture d'exportation (cf. LOASP, 2004<sup>11</sup>). Evidemment, la résultante en serait la densification et le développement du tissu économique et de ses diverses composantes.

En somme, sur une période suffisamment longue et même dans les moments les plus favorables (post dévaluation), la croissance est presque un pari perdu : elle n'a pas permis une amélioration appréciable du bien être national ni contribué à l'éradication de la pauvreté rampante.

---

<sup>11</sup> Loi 2004-16 portant Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale promulguée le 04 juin 2004

## BIBLIOGRAPHIE

- Broutin, C., Sokona, K. et A. Tandian (2000).** "Aperçu de la filière céréalière au Sénégal ; Programme « Petites et micro-entreprises agroalimentaires avec l'appui de la commission européenne ». Enda Graf et GRET. Septembre 2000.
- Broutin, C. et K. Sokona (1999)** ".Innovation pour la promotion des céréales locales ; Reconquérir les marchés urbains». Novembre 1999
- Casswell C. (1983).** "Autopsie de l'ONCAD : la politique arachidière au Sénégal, 1960-1980" Version révisée d'une communication présentée au Colloque du Centre d'Études Africaines de Leiden (Pays-Bas), Septembre 1983.
- Dieng A. (2005).** "Contribution de l'agriculture Sénégalaise dans les stratégies de Politiques de Sécurité Alimentaire et Lutte contre la Pauvreté en Afrique, à paraître dans « Economie Rurale ».
- Dieng A. et B. Diagana (2004).** " Politique Agricole au Sénégal : Survol historique, performances et enseignements ". Communication présentée à l'atelier de formation de conseil de fumure des sols : mise à contribution du modèle NUMASS et du sol Test Kit, Bambey, Sénégal, Décembre 2004.
- Durufle G. (1996).** "Tendances, contraintes et perspectives de l'agriculture sénégalaise", (document de réflexion stratégique), Novembre 1996.
- Durufle G. (1994).** "Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement structurel au Sénégal", Paris, Kartala, 222 p.
- Durufle G. (1988).** "L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)", Paris, Kartala, 205 p.
- GAYE M. (2000).** " Région de Diourbel : Politiques Nationales affectant l'investissement chez les petits exploitants"- Drylands research working ; p13-23.
- Gaye M. (1994).** "Les cultures céréalières dans le bassin arachidier : Motivations et contraintes chez les producteurs"- Etude et Document, vol. 5, N°2, 26p.
- Gaye M. (1989).** "Le désengagement de l'Etat et la problématique des intrants au Sénégal"- Revue Sénégalaise des Recherches Agricoles et Halieutiques, Vol 2, n°3, 16p.
- Hugon P. (1991).** "Les programmes d'ajustement structurel et les différentes formes d'intégration régionale" In Intégration régionale et ajustement structurel. Coussy J. et P. Hugon Ed., Paris, Ministère de la coopération et du développement, pp : 195-227.
- Martin F. et E. Crawford (1987).** "Questions à propos de l'autosuffisance céréalière au Sénégal", Communication présentée à la Conférence de l'IFPRI sur la dynamique de la consommation et de la production céréalière en Afrique de l'Ouest tenue à Dakar, du 15-17 juillet 1987.



**Martin F. et A. Dieng (1986).** "Analyse de la Situation Alimentaire au Sénégal, Évolution de 1974 à 1985 et Perspectives", ISRA, Bureau d'Analyses Macro-économiques. Document de travail BAME 86.3, Dakar, juin 1986.

**République du Sénégal - Présidence de la République (1961).** "Ier Plan Quadriennal de Développement, 1961-64", Dakar.

**République du Sénégal - Ministère du Développement Rural (1977).** "Plan d'Investissement Alimentaire", Dakar.

**République du Sénégal - Ministère du Développement Rural (1981).** "Bilan global des réalisations du Gouvernement en faveur du monde rural depuis l'indépendance", Dakar.

**République du Sénégal - Ministère du Développement Rural (1984).** "La Nouvelle Politique Agricole", Dakar.

**République du Sénégal - Ministère du Développement Rural (1985).** "Lettre de Déclaration de Politique de Développement Agricole".

**République du Sénégal - Ministère du Développement Rural (1986).** "Etude du secteur Agricole : Plan Céréaliier".

**République du Sénégal - Ministère de l'Agriculture (1994).** "Lettre de Déclaration de Politique de Développement Agricole", Avril.

**République du Sénégal - Ministère du Développement Rural (1995).** "Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole", Dakar.

**République du Sénégal - Ministère de l'Agriculture (1998).** "Conseil Interministériel sur le Programme d'Investissement du Secteur Agricole", Mai.

**République du Sénégal - Ministère de l'Agriculture (1998).** "Évaluation à Mi-parcours de l'Exécution du Programme Agricole 1997/1998".