



Institut sénégalais
de
recherches agricoles

Centre de coopération internationale
en recherche agronomique
pour le développement



Réflexions et Perspectives

**Processus
de concertation
pour l'élaboration
d'une politique publique :**

**la Loi d'orientation
agro-sylvo-pastorale
du Sénégal**

Anne CHABOUSSOU et Magali RUELLO



**Processus de concertation
pour l'élaboration
d'une politique publique :
la Loi d'orientation
agro-sylvo-pastorale du Sénégal**



Sommaire

Avant-propos	5
Résumé	7
Introduction	9
Présentation de LOASP	9
Problématique et hypothèses de recherche	10
Originalité du processus d'élaboration par son caractère participatif?	11
Originalité du processus d'élaboration par son caractère autonome vis-à-vis des institutions de Bretton Woods ?	12
Originalité du contenu de la LOASP par rapport aux politiques précédentes?	12
Méthode et démarche utilisées	13
Méthode d'analyse des textes et documents	13
Types d'entretiens réalisés et choix des acteurs interrogés	15
Déroulement du processus d'élaboration de la LOASP	17
Le lancement de la Loi	17
La réception des commentaires et l'évolution du texte de loi	18
La concertation CNCR	18
La rédaction finale de la LOASP	19
Evolution du contenu du texte de loi au cours du processus d'élaboration	22
Analyse des exposés des motifs, objectifs et axes stratégiques	22
Présentation de l'exposé des motifs	22
Comparaison de l'exposé des motifs entre projet de loi et LOASP	23
Présentation des objectifs et axes stratégiques	24
Comparaison des objectifs entre le projet de loi et la LOASP	25
Analyse des chapitres sur les statuts juridiques des exploitations et acteurs du développement rural	28
Présentation du contenu des chapitres	28
Comparaison des chapitres entre projet de loi et LOASP	29
Analyse du chapitre sur les politiques de filières et de marchés	31

Présentation du chapitre	31
Comparaison du chapitre entre le projet de loi et la LOASP	32
Origine des changements et positions des acteurs vis-à-vis du développement du secteur	34
Jeu d'acteurs	43
Avant le retrait du volet foncier: une cristallisation de réactions	44
Après le retrait du foncier: le CNCR fait entendre ses positions	47
Conclusion et perspectives	50
Un processus autonome	50
Un contenu original	51
Une participation plus large dans l'élaboration des politiques	52
Les limites du processus de concertation	53
Le report de débat	53
Le Président joue sur d'autres plans	54
Implication des leaders CNCR dans le dialogue politique en déclin	54
Bibliographie	55
Liste des sigles	58

Avant-propos

PARTOUT DANS LE MONDE, les modes de décision publique évoluent dans le sens d'une plus grande prise en compte des points de vue de la diversité d'acteurs concernés. Il ne faut bien sûr pas idéaliser la mise en œuvre effective du nouveau «paradigme de la participation» et les choix politiques restent encore, dans bien des cas, le résultat d'options souvent déjà relativement arrêtées et basées sur des convictions et des croyances difficiles à remettre en cause. Il faut quand même reconnaître qu'un nombre important d'acteurs (secteur privé, ONG, organisations de producteurs agricoles,...) ont des capacités croissantes de faire entendre leurs positions dans les processus de décision politique. En Afrique sub-saharienne, les organisations de producteurs occupent une place croissante dans les processus politiques concernant le secteur rural. Comment ces organisations agissent-elles pour influencer sur les décisions? Quelles ressources mobilisent-elles et obtiennent-elles des résultats?

Cette participation croissante d'un grand nombre d'acteurs diversifiés peut parfois mettre à mal l'idéal de décisions politiques instruites par un choix rationnel et cohérent prenant en compte des études « objectives » produites par des experts patentés. En Afrique sub-saharienne, l'influence des bailleurs de fonds est une variable particulière: leur vision, les instruments qu'ils promeuvent font en général partie des recettes que les décideurs politiques nationaux intègrent, avec plus ou moins de conviction, au moment de faire des arbitrages. Le mythe du choix rationnel et cohérent a encore la vie dure: pourtant, il est souvent plus fructueux de considérer les politiques publiques comme des constructions stabilisées de compromis entre des acteurs aux intérêts différents et parfois divergents. Il n'est donc pas étonnant d'aboutir à des politiques véhiculant des objectifs apparemment contradictoires. Quel est alors le rôle de la production d'idées et de connaissance dans les processus politiques? En Afrique sub-saharienne, les politiques agricoles et rurales nationales ne sont-elles, comme le pensent certains, que la déclinaison locale de principes et de préceptes internationaux fournis par la communauté internationale?

L'intérêt du travail conduit par Magali RUELLO et Anne CHABOUSSOU est d'apporter des éléments de réponse à ces deux grands questionnements sur les processus de décision politique dans les pays en développement. A partir d'une analyse empirique fine du processus d'élaboration de la Loi d'orienta-

tion agro-sylvo-pastorale (LOASP) au Sénégal (2003-2004), ce travail a permis de mettre en relief la nature du compromis entre les pouvoirs publics et les représentants des ruraux. Les objectifs et des finalités assignés au secteur rural ont fait l'objet d'une logique d'empilement. Les questions foncières, jugées sensibles, ont été sorties de la Loi. Plusieurs dispositions contribuent à jeter les bases d'une reconnaissance statutaire des exploitations familiales. Le processus de consultation conduit par les pouvoirs publics a été l'occasion d'un vaste débat, impliquant une grande diversité d'acteurs : la prise en compte des éléments de ce débat a été rendu possible par le rôle actif joué par des médiateurs, assurant l'interface et le dialogue entre des groupes sociaux aux univers de sens différents.

Reste la question lancinante de la mise en œuvre de ce type de politique à caractère principalement stratégique. Plus de trois ans après la promulgation de la LOASP, la rédaction des décrets d'application et la mise en œuvre des objectifs fixés dans le texte de loi restent encore très incomplètes. Cela n'empêche pas les pouvoirs publics d'adopter des choix qui ne sont pas toujours en phase avec les engagements consignés dans la LOASP, notamment sur la concertation avec les acteurs ruraux organisés. D'où, d'autres questionnements sur la nature duale des modes d'action publique dans les pays en développement. Tout se passe comme s'il existait deux agendas relativement disjoints :

- ❶ la présence significative des bailleurs de fonds dans la gestion du pays renvoie à un agenda conduit par la communauté internationale et qui se traduit dans les engagements spécifiques, avec à la production de textes de stratégies très « politiquement corrects » et,
- ❷ l'agenda politique national où l'action publique, et les administrations qui en ont la charge, sont des instruments de gouvernance parmi d'autres dans la gestion des populations et du pouvoir. Cette dichotomie est probablement uniquement analytique et sans doute peu opératoire car les mêmes acteurs agissent dans plusieurs mondes : ils mobilisent dans l'une des ressources qui peuvent leur être utile dans l'autre. Cette fluidité croissante des modes d'actions publiques rend le décryptage des processus politiques plus ardu mais... plus passionnant. Et c'est le grand mérite de ce travail de nous faire partager un peu de cette passion pour l'analyse des processus d'élaboration des politiques.

PESCHE Denis

Résumé

Le Sénégal a adopté en juin 2004 une Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui a pour ambition de constituer le cadre de développement de l'agriculture sénégalaise pour les 20 prochaines années. Une première version de la Loi, sous forme de projet de loi, a fait l'objet courant 2003 de commentaires de la part des différents acteurs du développement rural au Sénégal. Alors que la plupart d'entre eux ont envoyé au ministère de l'Agriculture leurs commentaires écrits, la plateforme des organisations paysannes du Sénégal, le CNCR (Conseil national de concertation et de coopération des ruraux), a organisé une large consultation auprès de ses membres avant de rédiger un contre projet. Cette large concertation dans l'élaboration d'une politique marque une rupture avec les processus d'élaboration des politiques publiques des années 80-90 caractérisés par une influence significative des bailleurs de fonds. Cette étude a cherché à caractériser la spécificité du processus d'élaboration de la LOASP et à comprendre l'origine de la place centrale tenue par le CNCR dans ce processus.

L'analyse de l'évolution du texte de loi, « avant » et « après » la concertation a permis d'identifier les apports réalisés par la concertation. Alors que le projet de loi affirmait clairement une position de la Présidence en faveur des exploitations commerciales et industrielles, la LOASP ne donne pas de priorité à un type d'exploitation (commerciales ou familiales). De plus, la LOASP comprend de nouvelles mesures qui consistent à fournir un appui aux exploitations agricoles et aux exploitants, à intégrer l'économie agricole et rurale dans un cadre sous-régional et à renforcer la place économique et politique des organisations paysannes. Ces nouveaux éléments proviennent majoritairement des propositions du CNCR. L'analyse du jeu d'acteurs soulève que la place centrale du CNCR dans l'évolution du texte est le fruit d'une construction historique de son poids politique et des réseaux (formés d'experts et d'institutions) dans lesquels il est inséré et par lesquels il est appuyé.

Aujourd'hui, l'absence de compromis entre les différentes positions contribue à ralentir la mise en œuvre. Par ailleurs, même si le contenu du texte et les différentes étapes du processus présentent certaines inspirations françaises, l'élaboration de la LOASP démontre une autonomie et une réelle appropriation par l'Etat du Sénégal (en comparaison aux politiques précédentes) dans le choix de politique (loi) et le contenu du texte. Enfin, la LOASP, par la concertation réalisée au cours de son processus d'élaboration, représente une véritable avancée en terme de démocratie participative et de dialogue

entre les organisations paysannes et l'Etat et elle ouvre ainsi la marche, pour les pays voisins d'Afrique de l'Ouest notamment, à ce nouveau type d'élaboration concertée de politiques publiques.

Mots clés : LOASP, Sénégal, CNCR, démocratie participative, politiques agricoles, élaboration de politique, organisation paysanne, concertation, sociologie politique.

Introduction

Une Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) a été votée au Sénégal en mai 2004 à l'issue d'un processus de concertation auprès des différents acteurs du développement rural du pays. L'originalité du processus d'élaboration et l'importance des questions traitées dans cette Loi ont suscité un double intérêt pour la réalisation d'une étude. En effet, si nouveau processus d'élaboration de loi il y a, il est intéressant d'évaluer dans quelle mesure il est original et les raisons d'un tel mode d'élaboration au Sénégal. Ce travail permet d'envisager le devenir de ce mode d'élaboration participatif de loi, notamment dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

Cette étude a ainsi eu pour objectif de comprendre l'origine de ce processus particulier et la manière dont le jeu d'acteurs, qui s'est déroulé lors de la concertation, a fait évoluer le texte de loi. Pour cela, les différentes étapes du processus d'élaboration ont été retracées et les différents acteurs impliqués dans le processus identifiés; puis, l'évolution du contenu du texte de loi, en comparant le texte « avant » et « après » la concertation et en analysant les commentaires de chaque acteur, a ensuite été évaluée. Enfin, l'origine du poids de chaque acteur dans l'évolution du texte a été recherchée, en examinant en particulier le jeu d'acteurs qui s'est déroulé pendant le processus d'élaboration.

Présentation de la LOASP

La LOASP expose les grands principes et visions pour le développement du secteur agricole et rural. Elle pose notamment les bases du régime foncier, de la régulation des marchés et des droits et statuts des exploitants et des exploitations agricoles. Elle constitue ainsi un cadre général pour le développement du secteur dans lequel les politiques sous-sectorielles et les programmes de développement doivent s'inscrire. L'objectif de la LOASP est d'asseoir le développement rural sur une exploitation agricole familiale à moderniser, tout en promouvant l'entreprenariat agricole. Le champ d'application de cette loi couvre l'ensemble des activités économiques en milieu rural y compris la transformation, le commerce et les services et est conforme aux principes de recentrage de l'Etat sur ses fonctions régaliennes. Elle vise également à concilier les objectifs de lutte contre la pauvreté

(DSRP¹) dans le cadre supranational de l'intégration régionale (UEMOA², et CEDEAO³) et des engagements continentaux et internationaux (NEPAD⁴, OMC).

Problématique et hypothèses de recherche

En adoptant sous forme de loi, un cadre général pour le développement agricole et rural issu d'une large concertation de la population (participation des organisations paysannes (OP), des ONG, des bailleurs de fonds, des services concentrés et déconcentrés de l'Etat...), le Sénégal fait figure de pionnier dans ce domaine en Afrique de l'Ouest. Ce caractère innovant de l'élaboration de la LOASP a été largement relevé par la presse nationale⁵. Cependant, cette originalité soulève une question. **Ce processus de concertation de la société civile, caractéristique de l'élaboration de cette LOASP, marque-t-il une rupture par rapport au mode d'élaboration habi-**

¹ Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes.

² L'Union économique et monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) est une organisation sous-régionale qui a comme mission la réalisation de l'intégration économique des 8 États membres, à travers le renforcement de la compétitivité des activités économiques dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé.

³ La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est une organisation internationale régionale. Son but principal est de promouvoir la coopération et l'intégration avec pour objectif de créer une union économique et monétaire entre les pays de l'Afrique de l'Ouest. Elle fut créée le 28 mai 1975 et compte aujourd'hui 15 États membres.

⁴ Le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique), est un projet de développement initié par plusieurs chefs d'États africains. Le NEPAD provient de la fusion de deux autres plans proposés pour l'Afrique: le Plan Oméga et le Millenium African Plan ou Plan MAP. Ceux-ci, apparus au cours de l'année 2000, cherchaient à pallier le retard immense qu'avait pris l'Afrique en matière de développement sur la scène internationale.

⁵ « Projet d'orientation agricole, Habib Sy (ministre de l'Agriculture) met les acteurs de base à contribution » (Le Matin, 3 avril 2003), « L'Etat lance la concertation sur le projet de loi » (Soleil, 3 avril 2003), « Loi d'orientation agricole, les contours du projet » (Le Quotidien, 1^{er} avril)

tuel des politiques publiques au Sénégal ? Autrement dit, en quoi est-ce que le processus d'élaboration et le contenu de la LOASP sont-ils originaux et/ou innovants ?

A partir de cette problématique, ce travail a cherché à évaluer l'originalité et la spécificité du processus d'élaboration de la LOASP en s'intéressant à trois aspects de cette LOASP : son caractère participatif, son caractère autonome vis-à-vis des institutions de Bretton Woods et son caractère original vis-à-vis des politiques et programmes précédents.

Originalité du processus d'élaboration par son caractère participatif ?

Depuis l'Indépendance du pays, les différentes politiques agricoles mises en place ont été élaborées soit par des acteurs de l'Etat (c'est le cas notamment des politiques interventionnistes des années 60 à 80 où le système de production agricole reposait sur un système planifié), soit par des acteurs extérieurs (avec dans les années 80-90, la mise en place des plans d'ajustements structurels impulsés par le Fond monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM)). Ces politiques agricoles qui ne sont pas parvenues à développer le secteur rural ont donc été remises en cause, notamment par les agriculteurs, qui se sont organisés pour constituer une nouvelle force de propositions. En effet, depuis les années 70, des associations de producteurs se sont constituées puis fédérées dans les différentes régions du pays, et ont construit un discours paysan argumenté qui leur a permis de prendre part progressivement aux négociations politiques concernant le développement du secteur agricole. C'est ainsi que ces associations ont formé une plateforme en 1993, le CNCR (Conseil national de concertation et de coopération des ruraux), qui les représente au niveau national et fait valoir leurs positions dans les décisions politiques. Face à ce contexte et à la lecture des articles de presse parus au moment de l'élaboration de la LOAPS⁶, **une première hypothèse peut être formulée : le CNCR a eu un rôle décisif dans le lancement du processus de concertation et une influence significative sur**

⁶ « Projet de loi d'orientation agricole, les organisations paysannes mises à contribution » (Le Quotidien Sud, 3 avril 2003), « Loi d'orientation agricole, les contours du projet » (Le Quotidien, 1^{er} avril)

le contenu du texte de loi. Ce rôle significatif dans une décision politique joué par une fédération d'organisations paysannes marquerait ainsi une originalité du processus d'élaboration de la LOASP.

Originalité du processus d'élaboration par son caractère autonome vis-à-vis des institutions de Bretton Woods ?

Au Sénégal, l'analyse des politiques des années 80-90 révèle que, comme pour de nombreux pays en développement, les politiques ont été largement guidées et élaborées selon les principes directeurs défendus par les institutions de Bretton Woods. Il est ainsi courant de dire que les Etats de ces pays sont bien souvent peu autonomes et souverains en matière d'élaboration de politiques publiques. Dans l'élaboration de la LOASP, le Sénégal (le gouvernement sénégalais mais aussi la société civile) semble avoir fait preuve d'une réelle autonomie. **Notre seconde hypothèse est que l'élaboration de cette nouvelle politique agricole est une véritable initiative sénégalaise, est l'expression d'une authentique souveraineté du pays et signale également l'originalité de la LOASP par rapport aux modes d'élaboration des politiques précédentes.**

Originalité du contenu de la LOASP par rapport aux politiques précédentes ?

Les politiques sénégalaises dans le domaine agricole, qu'elles aient été interventionnistes ou libérales n'ont pas permis d'atteindre des objectifs de développement permettant de répondre aux attentes en terme de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté. Il a été constaté ainsi, dans le secteur agricole, une chute continue des rendements et de la productivité des actifs, une dégradation de l'environnement avec notamment une baisse de la fertilité des sols, une précarité des activités agro-sylvo-pastorales due en partie à la non maîtrise de l'eau et à une réglementation foncière peu adaptée aux besoins, à un faible niveau de formation des « agriculteurs », une faible valorisation des technologies, une insécurité alimentaire et une faiblesse des revenus agricoles (Document FRAO, 2004). Face à ce constat, force est de constater que la nouvelle politique agricole se devait de proposer de nouvelles alternatives et de nouvelles ressources pour répondre aux problématiques du secteur. **La troisième hypothèse formulée ici est que la LOASP comprend un contenu original et innovant par rapport aux textes des politiques précédentes.**

Méthode et démarche utilisées

Pour mener à bien cette étude et tester ces trois hypothèses initiales, diverses sources de données ont été utilisées : les documents sur le mouvement paysan sénégalais (GAO, 1995 ; CNCR, 1996 et FONGS, 1999 et 2002), les différents textes de loi et programmes de développement précédents et les entretiens avec des personnes ressources.

Méthode d'analyse des textes et documents

Une analyse fine des différents textes de loi rédigés au cours de l'élaboration de la LOASP ainsi que des textes des politiques précédentes a tout d'abord été réalisée. Cette étude s'est appuyée sur une grille d'analyse inspirée de la notion de référentiel utilisée par MULLER (1990, 1994) dans son analyse des politiques agricoles françaises. La notion de référentiel formulée par MULLER (1990) correspond à un ensemble d'images ou de représentations de la réalité autour desquelles les acteurs organisent leur perception du système, confrontent leurs solutions et définissent des propositions d'action. Pour MULLER, le référentiel d'une politique publique se compose de quatre éléments distincts mais articulés (BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., eds, 2004) :

- ❶ Les **valeurs**, qui sont les représentations les plus fondamentales (ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter). Elles définissent le cadre global de l'action (égalité *versus* équité).
- ❷ Les **normes**, qui définissent les écarts entre le réel perçu et le réel souhaité (repérées par l'usage du verbe devoir, falloir,...) (par exemple, l'agriculture doit se moderniser...)
- ❸ Les **algorithmes**, qui sont les relations causales exprimant une théorie de l'action (par exemple, si on ouvre les frontières, l'économie s'en trouvera mieux ou si on décentralise, les politiques seront plus efficaces car plus près des gens,...)
- ❹ Les **images**, qui sont les vecteurs implicites des trois premiers éléments et qui permettent de façon instantanée, de se figurer l'ensemble (par exemple, le jeune agriculteur dynamique et modernisé,...). Elles constituent un élément central du référentiel.

Avant le travail de terrain, et compte tenu des commentaires généraux autour de la LOASP, le processus d'élaboration de cette Loi d'orientation a été

analysé par rapport à l'idée de l'existence d'une confrontation entre deux référentiels. Celui porté par le gouvernement, où le développement du secteur agricole serait basé sur la modernisation de l'agriculture sénégalaise et particulièrement sur le développement des exploitations industrielles et commerciales (en leur facilitant l'accès au foncier et aux investissements,...), et celui porté par les organisations paysannes (CNCR) où le développement du secteur passerait par une transformation de l'agriculture familiale. Cette notion de référentiel a été adaptée à l'étude avec la création d'une grille exploratoire et analytique.

Comme il a été dit plus haut, la LOASP est une loi cadre de portée générale sur le secteur agricole où ce qui est important, est la position et les orientations voulues pour le développement agricole. Pour caractériser cette position, l'étude du contenu du texte de loi a montré qu'il ne suffisait pas d'identifier les «visions» qu'avait chaque acteur sur le développement agricole du pays, c'est-à-dire les grands objectifs que devait atteindre l'agriculture, mais qu'il fallait porter plus loin notre analyse, à savoir sur les «stratégies» à développer pour réaliser cette vision, les mesures à mettre en œuvre, et les rôles à donner aux acteurs du développement rural (Etat, organisations paysannes, collectivités locales...). La grille d'analyse suivante a ainsi été composée :

- ◆ Les **visions** : terme qui regroupe les «grands objectifs» et les «principes» de la Loi. Cet élément représente les grandes conceptions portées sur le secteur agricole (par exemple «l'agriculture est le moteur du développement économique» ou «la Loi doit se baser sur les principes d'équité, de solidarité...»).
- ◆ Les **comment faire** : c'est-à-dire les stratégies à mettre en œuvre pour réaliser la «vision». Par exemple, «transformer l'agriculture familiale» ou «promouvoir les investissements privés».
- ◆ Les **mesures** : elles correspondent aux actions concrètes à réaliser, comme «élaborer un plan de diversification».
- ◆ Les **acteurs** : le rôle donné aux acteurs du développement rural comme «l'Etat met en place [...] un système d'aides financières en concertation avec les organisations de la société civile».

Cette grille a permis de distinguer les positions de chacun sur le devenir de l'agriculture au Sénégal, sur les moyens à mettre en œuvre, sur le type d'agriculture à soutenir et sur le rôle à donner à l'Etat, aux OP pour parvenir au

développement de l'agriculture. Elle a ainsi servi à l'étude des textes pour caractériser l'évolution des orientations adoptées pour le développement du secteur. Etant donné la difficulté, en terme de temps disponible, de réaliser une analyse exhaustive du contenu de tous les chapitres de la LOASP, l'étude détaillée a principalement porté sur l'exposé des motifs et les six chapitres suivants :

- ❶ Objectifs et priorités de la politique de développement agro-sylvo-pastoral.
- ❷ Axes stratégiques de la politique de développement agro-sylvo-pastoral.
- ❸ Statuts juridiques des métiers de l'agriculture et des organisations professionnelles.
- ❹ Protection sociale des personnes exerçant les métiers de l'agriculture.
- ❺ Statut juridique des exploitations agricoles.
- ❻ Diversification, filières et régulation des marchés.

Les chapitres ont été choisis en fonction des thèmes abordés et de l'aide qu'ils apportaient à l'identification des orientations promues dans le texte pour le développement du secteur agricole. Les trois premiers chapitres (exposé des motifs, objectifs et axes stratégiques) présentent de nombreux éléments permettant d'identifier les orientations générales du texte. Les chapitres sur le statut des exploitants, le statut des exploitations agricoles et la protection sociale ont été choisis parce qu'ils permettent de comprendre le type d'agriculture soutenue. Enfin, le chapitre sur les filières marque lui une prise de position économique (il est question des subventions, de protections, de marché commun...) et politique (attribution des rôles donnés aux collectivités locales, aux organisations professionnelles) et complète alors l'identification de l'orientation générale (vision, comment faire, mesure et rôle) pour le développement du secteur agricole.

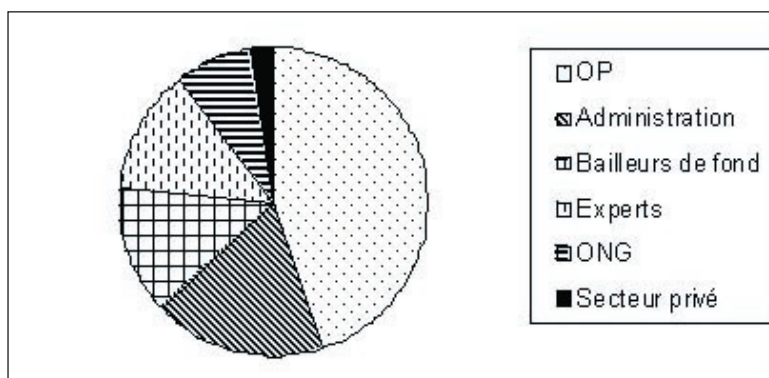
Types d'entretiens réalisés et choix des acteurs interrogés

Le travail de collecte de données sur le terrain au Sénégal s'est effectué par la réalisation d'entretiens avec les différentes institutions et acteurs intervenus au cours de l'élaboration de la LOASP. **Ces entretiens ont été semi directifs et visaient à retracer les différentes étapes du processus ainsi que le jeu d'acteurs ayant eu lieu.** L'étude du jeu d'acteurs correspond à l'analyse du rôle tenu par chaque intervenant et des ressources qu'ils ont mobilisées pour faire valoir leurs positions, ainsi que des liens qu'ils entretiennent entre eux.

Environ 38 entretiens ont été réalisés, en comptant le fait que 6 acteurs ont été consultés au moins 2 fois. Les personnes ressources étaient principalement des représentants des institutions qui avaient été mandatés pour étudier la LOASP aussi bien au niveau national que local.

Les personnes ressources ont été choisies selon plusieurs critères. Il s'agissait tout d'abord de rencontrer différents types d'acteurs distingués par leur fonction (des représentants OP, de l'administration de l'Etat — représentants des ministères de l'Agriculture et de l'Elevage —, des bailleurs de fonds, des experts, des ONG et de la société privée. Cette répartition des entretiens par type d'acteur est représentée en figure 1.

Figure 1 : Répartition du nombre d'entretiens par type d'acteurs



La majorité des entretiens a été réalisée auprès de représentants d'OP car ils ont eu une place centrale dans la concertation et étaient des acteurs essentiels au regard des questions de recherche.

Le deuxième critère de choix des personnes interviewées a été leur niveau de représentation (local, régional, national). Des entretiens ont été réalisés avec des représentants nationaux et des représentants locaux pour apprécier l'implication différenciée et l'appropriation à chacune des échelles du contenu de la loi (des élus nationaux et locaux, des représentants des ministères et des personnes de l'administration des services déconcentrés, des représentants nationaux, régionaux et locaux des organisations interprofessionnelles agricoles). Cela a été un moyen de mesurer l'ampleur de la participation et les perceptions vis-à-vis du développement rural à ces différents niveaux.

Enfin, des entretiens dans deux régions contrastées ont été réalisés. Ceci, afin de rencontrer les organisations paysannes locales et comprendre leur dynamique et leurs points de vue sur la Loi et son processus d'élaboration selon les situations locales (types d'acteurs, types de filières). La première région cible était celle de Mékhé, une région de l'ancien Bassin arachidier où l'agriculture est relativement sinistrée et est essentiellement une petite agriculture familiale (cultures de niébé, arachide et manioc). La seconde région est celle située près de Saint-Louis dans la vallée du fleuve Sénégal où est présente la majeure partie de l'agriculture d'entreprise sénégalaise (importants périmètres irrigués pour la riziculture).

Déroulement du processus d'élaboration de la LOASP

Le lancement de la Loi

Le Président a annoncé, pendant les journées paysannes de **mars 2003**, qu'un projet de loi agricole était en cours et qu'une concertation avec la société civile (entre autre avec les organisations paysannes) serait lancée autour de ce projet. Il y a ainsi eu une diffusion du projet de loi (le 2 avril) auprès de toutes les organisations de la société civile sur la base duquel les commentaires de chacun des acteurs du monde rural étaient attendus. Courant avril, une première modification du texte du projet de loi a été apportée avant même que les différents acteurs aient envoyé leurs contributions. Cette modification a consisté à retirer le chapitre sur le foncier du projet de loi. La réforme du foncier est en effet un point très délicat car il comprend d'énormes enjeux économiques et sociaux. La loi foncière en vigueur aujourd'hui, appelée Loi sur le domaine national, mise en place à l'Indépendance et qui visait à palier à la superposition du droit coutumier au droit administratif, pose de multiples problèmes d'application à cause de l'absence de registre foncier et de cadastre et est de plus en plus inadaptée aux réalités actuelles et aux nécessités d'une modernisation de l'agriculture familiale. La réforme à engager sur cette question est donc à la fois très attendue et nécessaire, mais également déterminante pour l'avenir du secteur. Le chapitre traitant de la réforme foncière dans le projet de loi réglait la question du foncier trop rapidement et injustement selon de nombreux acteurs (OP, Coopération suisse,

Coopération française, Banque mondiale...), aussi a-t-il été retiré du texte avant que chaque acteur ne fasse ses commentaires.

La réception des commentaires et l'évolution du texte de loi

Durant l'année 2003, 55 contributions ont été envoyées au ministère de l'Agriculture :

- ◆ 20 provenant de services internes du ministère de l'Agriculture et de l'Elevage,
- ◆ 10 provenant d'autres administrations (autres ministères, gouvernances,...),
- ◆ 1 des élus locaux (Assemblée nationale des communautés rurales (ANCR)),
- ◆ 4 des partenaires au développement (Bailleurs de fond, ONG),
- ◆ 4 des partis politiques,
- ◆ 4 des organisations professionnelles (Organisations paysannes et patronales),
- ◆ 3 des chambres consulaires,
- ◆ 8 de personnes ressources (experts et associations d'anciens élèves).

Après la diffusion du projet de loi, le CNCR s'est, quant à lui, très vite mobilisé (réunion du Conseil d'administration le 4 avril) et a demandé un délai de temps ainsi qu'un financement pour organiser **une concertation auprès de ses membres.**

La concertation CNCR

La concertation CNCR a duré du mois d'avril au mois de septembre et a compté environ 3000 participants paysans avec une ouverture à des membres et non membres du CNCR. Le financement de ce processus de concertation, réalisé dans les différentes régions du Sénégal, a été pris en charge en majeure partie par les Coopérations suisse et française (il y a eu également une participation de la Banque mondiale *via* le Programme d'appui aux services et aux organisations de producteurs (PSAOP).

Cette concertation s'est déroulée en quatre grandes étapes. Elle a tout d'abord été lancée lors d'un atelier d'information à Thiès au début du mois d'avril, puis, a été suivie rapidement par des ateliers locaux dans différentes Communautés rurales du Sénégal. En septembre, des ateliers régionaux et des ateliers filières ont été organisés dans différentes régions du Sénégal. La clôture de la concertation s'est réalisée lors d'un atelier national à Dakar à la fin du mois de septembre. **Les résultats de la concertation CNCR ont été résumés dans l'écriture d'un « contre projet de loi ».**

La rédaction finale de la LOASP

Le texte final de la LOASP a été décidé en fin d'année 2003 par un comité paritaire qui a été mis en place par le ministre de l'Agriculture pour qu'une discussion sur le texte se réalise entre des membres de la DAPS (Direction de l'agriculture, des perspectives et des statistiques), d'autres directions du ministère, la SODEFITEX (Société pour le développement de la filière textile), la SAED (Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal) et le CNCR (*via* son consultant). Ce comité paritaire s'est réuni à deux reprises et a permis de mettre d'accord les différents acteurs sur la dernière version de la LOASP. Suite à cela, le texte a été soumis à l'avis du président de la République qui l'a approuvé.

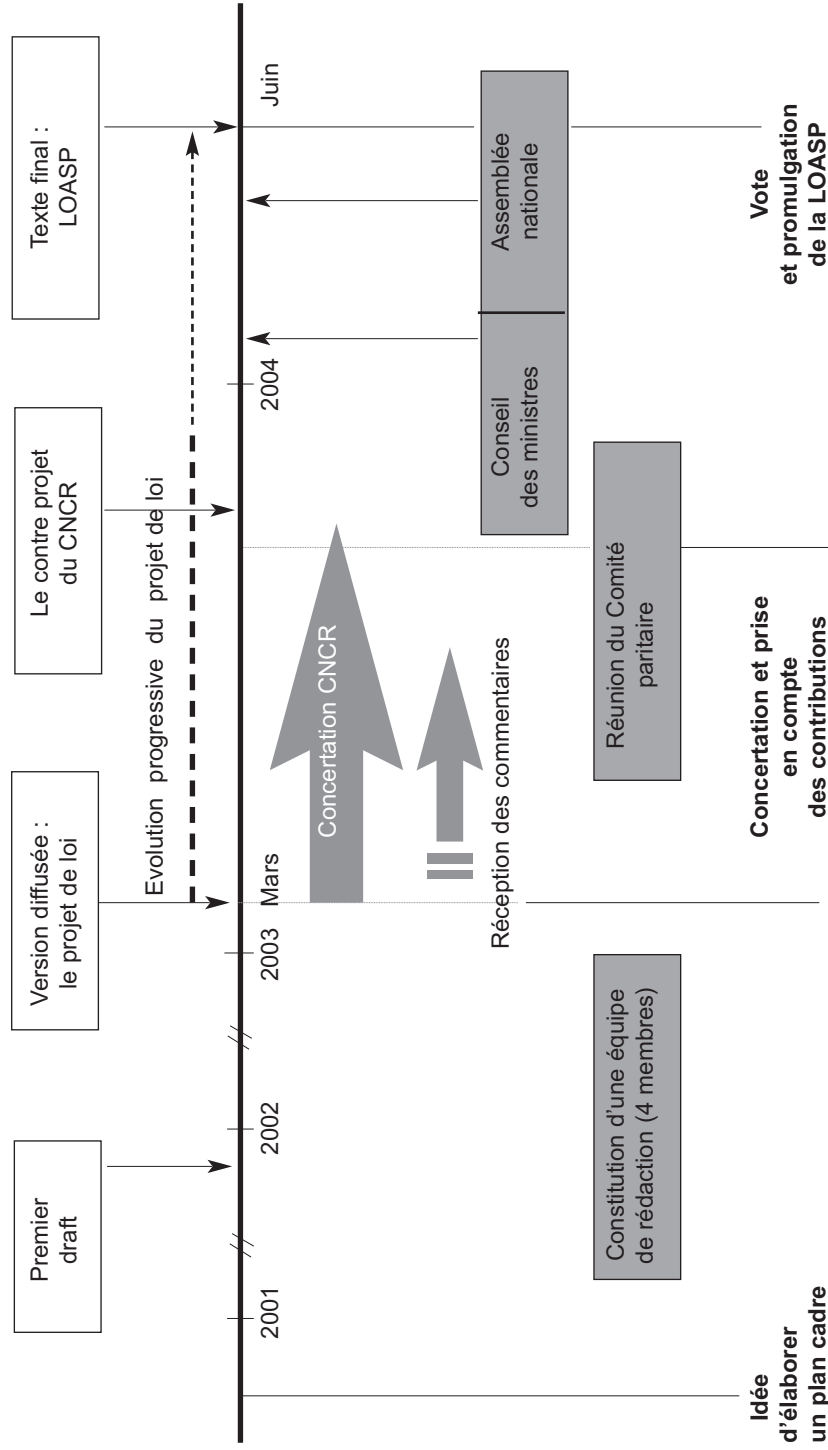
En février 2004, le texte a été adopté au Conseil des ministres et un décret a ordonné la présentation de la LOASP à l'Assemblée nationale. Puis, en mars 2004, «un atelier d'information et de sensibilisation des parlementaires», demandé par l'ANCAR (Agence nationale du conseil agricole et rural) et la DAPS, a été organisé sur la LOASP pour que les présidents de commission et les personnes de l'hémicycle soient au mieux préparés face à cette Loi.

Enfin, en mai 2004, la LOASP a été votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et a été promulguée le 4 juin 2004.

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des différentes étapes du processus d'élaboration de la LOASP

Date	Evènement								
Année 2002	Rédaction d'une version de la Loi par une équipe mixte DAPS-Présidence : version destinée à la diffusion publique								
Mars 2003	Annnonce publique de la décision présidentielle d'élaborer une Loi d'orientation agricole en concertation avec la société civile.								
Avril 2003	Lancement de la consultation publique à partir de la version de la Loi diffusée. Retrait du volet foncier. Lancement de la concertation CNCR avec un atelier d'information et formation à Thiès.								
D'avril à septembre 2003	<table border="0"> <tr> <td>Concertation CNCR</td> <td>- Réception par le ministère des 52 contributions écrites (émanant de la société civile et de l'administration)</td> </tr> <tr> <td>- Ateliers locaux</td> <td></td> </tr> <tr> <td>- Ateliers régionaux (11 rapports régionaux) (environ 40 rapports locaux) et ateliers filières (6 rapports filière)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>- Atelier national (avec un rapport de synthèse des ateliers) et rédaction d'un contre projet</td> <td>- Modification du texte de loi en fonction des commentaires reçus</td> </tr> </table>	Concertation CNCR	- Réception par le ministère des 52 contributions écrites (émanant de la société civile et de l'administration)	- Ateliers locaux		- Ateliers régionaux (11 rapports régionaux) (environ 40 rapports locaux) et ateliers filières (6 rapports filière)		- Atelier national (avec un rapport de synthèse des ateliers) et rédaction d'un contre projet	- Modification du texte de loi en fonction des commentaires reçus
Concertation CNCR	- Réception par le ministère des 52 contributions écrites (émanant de la société civile et de l'administration)								
- Ateliers locaux									
- Ateliers régionaux (11 rapports régionaux) (environ 40 rapports locaux) et ateliers filières (6 rapports filière)									
- Atelier national (avec un rapport de synthèse des ateliers) et rédaction d'un contre projet	- Modification du texte de loi en fonction des commentaires reçus								
Fin 2003	- Constitution d'un Comité paritaire et accord autour d'une version finale de la Loi - Approbation du Président sur le texte								
Janvier 2004	Adoption du texte au Conseil des ministres								
Mars 2004	Atelier d'information des parlementaires sur la Loi								
Mai 2004	Vote de la LOASP à l'unanimité à l'Assemblée nationale								
Juin 2004	Promulgation de la LOASP.								

Figure 2 : Chronologie du déroulement du processus d'élaboration de la LOASP



Evolution du contenu du texte de loi au cours du processus d'élaboration

La comparaison du contenu entre le projet de loi et la LOASP révèle tout d'abord un changement en terme de structure. Bien que la plupart des chapitres présents dans le projet de loi le soient également dans la LOASP, nombreux sont ceux qui ont été remaniés. Le chapitre sur le foncier en est l'exemple le plus significatif. Dans la LOASP, ce chapitre a été réduit à une énumération des principes fondamentaux et des objectifs de la réforme foncière ("sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales, incitation à l'investissement privé dans l'agriculture, dotation à l'Etat et aux collectivités locales de ressources financières suffisantes [...] pour une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles [...]"), art. 22, LOASP).

La comparaison globale du projet de loi et de la LOASP démontre que les orientations et les choix réalisés pour la réforme du secteur agricole et rural sont très différents.

Analyse des exposés des motifs, objectifs et axes stratégiques

Présentation de l'exposé des motifs

Résumé de la vision et des comment faire pour la réforme de l'agriculture dans le projet de loi :

L'agriculture est le principal moyen de favoriser la croissance de l'économie et donc le progrès social. Pour appuyer l'agriculture dans ce rôle, il faut qu'elle puisse rivaliser avec celle des marchés nationaux et donc il faut améliorer la compétitivité de l'agriculture. Cette amélioration doit passer par une réorganisation progressive de la production agricole, des filières et des marchés et une sécurisation des revenus des producteurs. Ce qui nécessite par ailleurs une amélioration de la qualité des productions, une augmentation des investissements et une sécurisation de l'agriculture et de l'élevage. Cette sécurisation demande entre autre que le problème du foncier soit résolu et que soit défini un statut des agriculteurs et de l'exploitation agricole. De plus, pour appuyer l'agriculture dans sa participation à la croissance économique, il faut créer les instruments de la politique agricole permettant une régulation efficace des marchés.

Résumé de la vision et des comment faire pour la réforme de l'agriculture dans la LOAPS :

Dans l'exposé des motifs de la LOASP, la vision présente est que l'agriculture est le moteur du développement économique et qu'elle tient un rôle primordial dans la réalisation de la sécurité alimentaire. Pour que l'agriculture parvienne à réaliser pleinement ces deux grands objectifs, il faut développer des filières d'exportations agricoles et donc augmenter la productivité et la compétitivité des exploitations agricoles ; ce qui passe par la transformation de l'agriculture familiale. Cette transformation consiste en une intensification, une diversification et un développement de pratiques durables ; tout en favorisant en parallèle l'émergence d'une économie non agricole.

Cette vision de la réforme de l'agriculture doit s'inscrire dans les engagements pris au niveau régional et international pour mettre en place les protections, les aides dont l'agriculture a besoin ; et doit engager toutes les couches de la société.

La comparaison des deux résumés précédents permet de remarquer les points similaires, les points remaniés et les points ajoutés entre les deux textes.

Comparaison de l'exposé des motifs entre projet de loi et LOASP

La vision générale concernant l'agriculture n'a pas été changée par la concertation : **l'agriculture est toujours considérée comme le moteur du développement économique et pour l'appuyer dans ce rôle il est nécessaire de réaliser une réforme.**

Par contre, la réforme de l'agriculture n'est pas vue de la même manière dans les deux textes. Dans les deux cas, il s'agit bien d'augmenter la compétitivité et la productivité des exploitations agricoles, mais les moyens à mettre en œuvre et le but visé ne sont pas les mêmes. Dans le projet de loi il faut augmenter la compétitivité et la productivité **pour pouvoir rivaliser avec les agricultures des autres pays** sur les marchés mondiaux, tandis que dans la LOASP, il faut augmenter la compétitivité et la productivité **pour assurer la sécurité alimentaire.** Même si en soit, les deux buts visés peuvent se retrouver autour d'un même grand objectif (réaliser une croissance économique capable d'assurer la sécurité alimentaire du pays), il est intéressant de

noter que **dans l'exposé des motifs du projet de loi, la réforme porte, d'une manière générale, davantage sur le marché et la commercialisation des produits que sur la production agricole et le type d'exploitation agricole à appuyer.**

De plus dans le projet de loi, cette réforme de l'agriculture doit passer par la réorganisation des filières, des marchés, doit viser à améliorer la qualité des productions et sécuriser le revenu des producteurs, tandis que dans la LOASP, elle vise à transformer l'agriculture familiale par une intensification, une diversification et des pratiques durables. **Dans le projet de loi, la réforme de l'agriculture présentée dans l'exposé des motifs porte donc davantage sur ce qui «entoure» la production agricole que sur la production elle-même.**

Il existe également des éléments nouveaux dans la LOASP (non présents dans le projet de loi) qui concernent le rappel du contexte agricole au Sénégal et insèrent la LOASP dans un espace économique et politique : présentation du type d'agriculture, bilan sur les impacts des politiques agricoles précédentes et intégration de la loi dans les politiques agricoles régionales et les programmes internationaux. Ces précisions permettent de mieux cibler les enjeux pour le secteur rural et les besoins d'élaborer un nouveau cadre de développement par une loi.

Cette première analyse des changements entre le projet de loi et la LOASP révèle l'existence d'une base commune : la nécessité d'une réforme de l'agriculture, mais démontre aussi que des différences existent entre les deux textes et qu'elles portent essentiellement sur les choix et les priorités pour cette réforme.

Présentation des objectifs et axes stratégiques

Résumé des objectifs du projet de loi :

Il s'agit de « **réduire la pauvreté en milieu rural, d'augmenter le niveau de vie des agriculteurs et de maintenir à la terre un maximum d'agriculteurs** », « d'augmenter le volume de production pour **réduire l'insécurité alimentaire et réaliser la souveraineté alimentaire** », ce qui passe par une amélioration de la compétitivité de l'agriculture face aux importations, une diversification et un accroissement des productions et des exportations agricoles répondant aux normes de qualité ; tout en gérant durablement les ressources et en améliorant le cadre de vie en milieu rural.

Cela implique des objectifs plus spécifiques : la mise en place « de politiques de modernisation des méthodes culturales et d'élevage, de diversification des productions et de formation des agriculteurs et des éleveurs », d'« une politique de transformation [...] des productions » et une « politique nationale de normalisation ».

Résumé des objectifs et axes stratégiques de la LOASP :

La LOASP est marquée par le recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes, par la poursuite de la politique de décentralisation et par des concertations régulières entre l'Etat et l'ensemble des acteurs économiques. Elle doit parvenir à l'amélioration des revenus des ruraux en assurant à chaque personne exerçant les métiers de l'agriculture un niveau de vie leur permettant de faire face à leurs besoins légitimes ; ainsi qu'à la création d'un cadre incitatif à l'investissement privé. Enfin, elle doit tenir compte de l'ensemble des activités économiques en milieu rural. La réduction de la pauvreté reste la principale priorité de la politique de l'Etat, dont le but est **d'atteindre à moyen terme un niveau de sécurité alimentaire qui garantisse la souveraineté alimentaire**. Cela passe par des objectifs plus spécifiques comme « la réduction de l'impact des risques climatiques », « l'amélioration des revenus et du niveau de vie des populations rurales », « l'amélioration du cadre et des conditions de vie », « la protection de l'environnement », et « l'amélioration [...] de la qualité de la production ».

Comparaison des objectifs entre le projet de loi et la LOASP

Des objectifs d'ordre général se retrouvent à la fois dans la LOASP et le projet de loi : « réduction de la pauvreté », « assurer à toutes les personnes exerçant un métier de l'agriculture un niveau de vie permettant de faire face durablement à leurs besoins légitimes » ; ce sont des objectifs qui présentent peu d'enjeux en terme d'orientation du développement du secteur agricole et rural du pays mais permettent de cadrer les orientations prises pour le développement du secteur.

Néanmoins, la comparaison des objectifs permet également de relever deux différences majeures :

- ① Tout d'abord et d'une manière générale **les objectifs du projet de loi sont flous et contradictoires**, et semblent être regroupés dans un

ensemble de buts à atteindre dont les liens les uns avec les autres ne sont pas clairs. Par exemple, en ce qui concerne les objectifs de "maintien à la terre d'un maximum d'agriculteurs" et "la politique de modernisation", les mesures qui se déclinent de chaque objectif sont contradictoires. La politique de modernisation va entraîner une augmentation de la taille des exploitations et donc un exode rural ; ce qui est en opposition avec la volonté de maintenir à la terre un maximum d'agriculteurs. Ces objectifs contradictoires ne se retrouvent plus dans la LOASP, ce qui indique que la concertation a fait surgir cette contradiction et/ou des désaccords sur ces objectifs.

- ② Il est intéressant de noter qu'il ne s'agit plus tellement dans la LOASP d'assurer « la souveraineté alimentaire », comme mentionnée dans le projet de loi, mais plutôt d'assurer « **la sécurité alimentaire, voire, la souveraineté alimentaire** » (exposé des motifs, LOASP). Ces questions sont d'importance car le fait de vouloir réaliser la souveraineté alimentaire ou la sécurité alimentaire n'entraîne pas la mise en place des mêmes options de politiques commerciales notamment.

Plusieurs définitions sur les termes souveraineté et sécurité alimentaire ont été relevées au cours des entretiens :

- ◆ Le terme souveraineté alimentaire correspond à la capacité qu'a un pays à produire son alimentation, et le terme sécurité alimentaire est la capacité d'un pays à prendre en charge son alimentation (secrétaire du groupe des bailleurs de fond).
- ◆ La souveraineté alimentaire correspond au fait de faire jouer le marché interne à hauteur d'un pourcentage minimum de la consommation nationale afin de ne pas trop dépendre de l'extérieur (autrement dit, la consommation alimentaire d'un pays doit provenir à hauteur d'un certain pourcentage de la production nationale) (représentant de la Coopération française).
- ◆ La souveraineté alimentaire est la capacité d'un Etat à avoir le choix sur la manière de nourrir sa population, ce sont les fondements de la PAC (Politique agricole commune) (représentant de la Coopération française).

Si l'objectif de la LOASP est de réaliser la souveraineté alimentaire, cela sous-entend implicitement que des mesures de protections et de subventions peuvent être mises en place, ce qui n'est pas le cas si l'objectif est de réali-

ser la sécurité alimentaire. Aussi la tournure de la phrase «sécurité alimentaire voire souveraineté alimentaire» laisse-t-elle une certaine ambiguïté: la souveraineté alimentaire n'apparaît pas là comme prioritaire et par conséquent, les mesures économiques (et notamment les questions de protections aux frontières) non plus.

Enfin, il y a dans la LOASP, trois nouveaux objectifs non présents dans le projet de loi :

- ❶ «la politique conduite par l'Etat dans le domaine du développement agro-sylvo-pastoral est marquée par un retrait progressif de l'Etat et est conforme aux principes de recentrage de ses missions sur ses fonctions régaliennes [...]»,
- ❷ la «Loi tient compte de l'ensemble des activités économiques en milieu rural»,
- ❸ «la politique et les programmes de développement agro-sylvo-pastoral sont définis [...] par l'Etat en concertation avec les collectivités locales et l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés».

Ces trois nouveaux objectifs donnent à la LOASP une portée plus large (la Loi ne tient pas seulement compte des activités agricoles mais de toutes les activités rurales), une place plus grande aux organisations de la société civile et recadrent le rôle de l'Etat.

L'analyse de cette première partie du texte de loi (exposé des motifs, objectifs et axes stratégiques) a permis d'identifier les différences et les apports réalisés entre le projet de loi et la LOASP. **La LOASP s'inscrit dans un cadre plus large non seulement en terme «d'espace d'actions» (elle vise à développer une économie rurale, et plus seulement agricole, elle implique les organisations de la société civile) mais aussi en terme «d'espace d'intégration politique» en cherchant à être en cohérence avec les politiques régionales et internationales.** De plus, les "comment faire" et les "mesures" de réforme ont aussi beaucoup évolué entre les deux textes. La LOASP est davantage dirigée vers une réforme de la production elle-même (en passant par la transformation des exploitations agricoles et en intégrant les organisations de la société civile dans la gestion du secteur agricole et rural) que le projet de loi qui visait à transformer les filières sans passer précisément par la transformation des exploitations agricoles.

Analyse des chapitres sur les statuts juridiques des exploitations et acteurs du développement rural

Présentation du contenu des chapitres

Résumé des statuts des exploitations, des exploitants et des Organisations professionnelles agricoles (OPA) du projet de loi :

Dans le projet de loi, un ensemble de « vision » et de « comment faire » se succède sans pour autant répondre explicitement à une vision globale. Il est question tout d'abord de doter d'un statut juridique les agriculteurs et les éleveurs. De même, il est question de protection sociale. Par ailleurs, le droit à la formation est reconnu et une stratégie nationale de formation est élaborée par le Ministre. Ensuite, la constitution d'OPA est reconnue ainsi que leur fonction de défense des intérêts des producteurs. Les OPA participent avec l'Etat à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole. Dans le projet de loi, les « exploitations agricoles commerciales et industrielles [...] se caractérisent par un recours à une main d'œuvre salariée et à des moyens modernes de production [...] et [les] exploitations agricoles familiales sont définies comme des structures socio-économiques de base, constituées d'hommes et de femmes d'une même famille ou apparentés, dont le premier mobile est de se nourrir et ensuite de vendre pour disposer de revenus qui permettent de subvenir aux autres besoins de la famille » (art. 12 et art. 13, Projet de loi).

Résumé des statuts des exploitations, des exploitants et des OPA de la LOASP :

Dans la LOASP toutes les personnes travaillant en milieu rural peuvent bénéficier d'un statut juridique et d'une protection sociale. **Les OPA sont reconnues comme participant** à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole et de nombreuses mesures pour **le développement du secteur agricole et rural** sont prises en concertation entre l'Etat et les OPA. Les exploitations agricoles au sens large peuvent bénéficier de moyens modernes de production. « L'exploitation agricole est définie comme une unité disposant de facteurs de production [...] qui sont utilisés par un exploitant exerçant le métier de l'agriculture. L'exploitation agricole familiale est une unité de production agricole organisée sur une base familiale, au sein de laquelle les rapports entre les personnes sont définis libre-

ment et ne sont pas régis par le code du travail [...]. L'exploitation agricole industrielle et commerciale est une unité de production agricole, de droit public ou privé, gérée à titre individuel ou par une société de capitaux, qui a recours à une main d'œuvre rémunérée régie par le code du travail et les conventions collectives en vigueur » (art. 18 et art. 19, LOASP).

Comparaison des chapitres entre projet de loi et LOASP

Tout d'abord, certains éléments présents dans le projet de loi sont repris dans la LOASP et témoignent d'un relatif accord entre les différents acteurs sur ces questions: **la protection sociale, la possibilité de création d'OPA pour défendre les intérêts des producteurs, le droit à la formation initiale et professionnelle (avec notamment l'existence d'une stratégie nationale de formation agro-sylvo-pastorale) et la reconnaissance du rôle des exploitations agricoles dans la gestion des ressources naturelles.**

Il y a eu cependant de réelles modifications en terme de structure de texte avec la création d'un chapitre à part entière pour la protection sociale et l'ajout d'articles supplémentaires. Les nouveautés dans ces chapitres dans la LOASP sont généralement des précisions ou des reformulations des visions et des actions à mettre en œuvre.

- ◆ Des éléments nouveaux sont présents dans **les définitions des types d'exploitation données**. Si, **dans le projet de loi, les deux types d'exploitation agricole sont distingués selon leur vocation (une production avec des moyens modernes pour les exploitations industrielles et une autosubsistance pour les exploitations familiales), dans la LOASP les deux types d'exploitation se différencient selon le statut des travailleurs et la question de l'efficacité économique de ces exploitations n'est plus différenciée**. Par ailleurs, il n'est plus question dans la LOASP de disposition particulière d'accès au foncier pour les exploitations commerciales et industrielles ce qui les place davantage au même niveau que les exploitations familiales, alors que dans le projet de loi, il est écrit : « les exploitations agricoles commerciales et industrielles peuvent disposer de terres dans des conditions particulières... » (art.13, Projet de loi). A l'inverse, alors que dans le projet de loi, il est dit que « les exploitations familiales ont vocation à bénéficier de méthodes de production améliorées » (art. 12, Projet de loi) et qu'« elles constituent également un espace de gestion des ressources naturelles » (art. 11, Projet de loi) ;

dans la LOASP, ces caractéristiques sont données pour « l'exploitation agricole » sans distinction de type. **Ainsi, la LOASP ne révèle pas une priorité pour un type ou un autre d'exploitation agricole.**

- ◆ Il y a également des **apports supplémentaires dans la LOASP concernant les droits et les fonctions des OPA** (fonction économique et politique): « les métiers de l'agriculture au sens large et les OPA bénéficient d'un statut reconnu et protégé » (art. 9, LOASP) « OPA [...] pour défendre les intérêts et pour la fourniture de services à leurs membres » (art.10, LOASP). Dans la LOASP des nouvelles mesures sont réalisées en concertation entre l'Etat et les OPA, ceci à différentes reprises: pour l'évaluation des statuts juridiques, pour la mise en place d'un plan de mise en œuvre d'un régime de protection sociale.... De plus, la mise en place d'un système d'aide aux OPA est également une mesure nouvelle qui renforce le rôle des OPA. Cet appui particulier aux OPA traduit **une vision de désengagement de l'Etat et d'attribution de certaines de ses anciennes missions à de nouveaux acteurs économiques représentant la population, telles que les OP.**
- ◆ Enfin, en ce qui concerne **le droit des travailleurs** au sein d'une exploitation agricole, un ajout particulier a été réalisé: « l'exploitation agricole est une unité de production agricole organisée sur une base familiale, **au sein de laquelle les rapports entre personnes sont définis librement et ne sont pas régis par le code du travail [...]** » (art.18, LOASP). Cet apport a été réalisé par les chefs religieux islamiques pour préserver certains de leurs intérêts (cf. partie suivante sur le jeu d'acteurs).

Les changements principaux à relever pour cette thématique concernent la définition des exploitations agricoles et de leurs fonctions (précision sur l'option de modernisation dans la LOASP), la définition des fonctions et des droits des OP (qui prennent une place politique et économique importante dans la LOASP), et une ouverture plus large vers le développement d'une économie rurale. **Ces chapitres sont essentiels dans la Loi pour son engagement à assurer une protection sociale pour les ruraux et pour sa définition de différents types d'exploitation. Cette thématique est également essentielle pour la définition des rôles des acteurs, et notamment de l'Etat et des OP en ouvrant une forme d'institutionnalisation de la concertation entre eux.**

L'analyse de ce chapitre a révélé les options nouvelles prises dans la Loi en matière de type d'exploitation à soutenir et de rôle donné aux acteurs du

développement rural. L'analyse du chapitre sur les filières va mettre en évidence les différences d'options économiques choisies entre le projet de loi et la LOASP et révéler ainsi d'autres apports de la concertation.

Analyse du chapitre sur les politiques de filières et de marché

Présentation du chapitre

Résumé de la politique de filières et de marché dans le projet de loi :

Dans le projet de loi, il n'y a pas de vision exposée clairement pour les politiques de filières et de marchés. C'est l'ensemble des « comment faire » et des « mesures » qui permettent d'avoir une idée implicite de la vision défendue. Il s'agit de **coordonner les filières et de veiller au niveau de prix**, de constituer par arrêté ministériel des **Commissions nationales paritaires de filières** (CNPf), de **contribuer à la transparence des marchés** par la création de **MIR** (Marché d'intérêt régional) **et des MIN** (Marché d'intérêt national), et enfin, de **déterminer les productions adaptées pour avoir des débouchés nationaux et internationaux** en créant un **plan de diversification** sous l'autorité du Ministre. Dans le projet de loi, le développement des filières est largement orienté vers le marché (intérieur et extérieur) avec un Etat qui joue un rôle de coordination et de contrôle significatif.

Résumé de la politique de filières et de marché dans la LOASP :

Le chapitre sur les filières de la LOASP décline un certain nombre de stratégies et de mesures autour de deux visions que sont la sécurité alimentaire et l'amélioration des revenus (visions et objectifs énoncés dans l'exposé des motifs). Les « comment faire » proposés sont **le développement des filières d'exportation et de substitution aux importations**, avec l'élaboration d'une stratégie nationale de diversification, une **transparence et une gestion efficace des marchés** pour palier aux insuffisances dont il fait preuve. Les mesures proposées pour répondre à ces « comment faire » sont de différents types et font intervenir divers acteurs. Une première mesure consiste à mettre en place un **plan de diversification**, discuté entre l'Etat et les OPA, pour déterminer les productions adaptées aux besoins du marché national et international. Une autre mesure est de **mettre en place une politique de modernisation des marchés physiques existants, d'amélioration des systèmes d'information, d'amélioration de la qualité des produits** pour répondre aux exigences du mar-

ché international. Et enfin, **une veille aux règles de mise en marché, à la connaissance de l'offre et de la demande, à la régularisation de l'offre ainsi qu'une possibilité d'accorder des subventions** (dans le respect des accords économiques internationaux) sont envisagées.

Les mesures proposées dans la LOASP sont largement décidées par une concertation entre l'Etat et les OPA ou les interprofessions (mises à part les protections aux frontières qui reviennent à l'Etat). Ce chapitre insiste également sur la reconnaissance statutaire des interprofessions et sur leurs droits et domaines d'action qui en font des acteurs centraux pour le développement des filières.

Comparaison du chapitre entre le projet de loi et la LOASP

En terme de structure, le chapitre sur les filières dans la LOASP comporte un nombre d'articles plus important que dans le projet de loi ce qui semble indiquer, d'ores et déjà, le caractère plus précis de la LOASP sur ce thème.

Parmi les « comment faire » exposés dans les deux textes, se retrouvent ces idées de **veiller au niveau des prix par une régulation efficace**, du besoin d'une **transparence des marchés**, de la nécessité de déterminer des productions adaptées pour **assurer des débouchés nationaux et internationaux** et de la volonté de **coordonner les filières**. Ces points communs entre le projet de loi et la LOASP portent sur les thèmes généraux d'une politique de filières et de marchés et représentent finalement peu d'enjeux significatifs pour ces questions.

Une analyse précise de ce chapitre dans les deux textes révèle l'existence de différences notables.

- ◆ Tout d'abord, en terme de stratégie, la LOASP diffère du projet de loi car elle insiste particulièrement sur **le développement de filières d'exportation et de substitution aux importations**. Même si ceci est abordé dans le projet de loi (« des productions adaptées pour des débouchés nationaux et internationaux » art. 27, Projet de loi), le projet n'en fait pas une priorité comme la LOASP. Ceci traduit une orientation importante de la LOASP dans ce type de filières.
- ◆ Ensuite, la LOASP accentue davantage la **nécessité d'intervention sur le marché pour régler ses imperfections en proposant notamment en plus, des possibilités de versement de subventions, des mesures de**

protection. Cependant, si cet aspect apparaît implicitement dans le projet, il est pris en charge par une CNPF mise en place par arrêté ministériel et composée de représentants professionnels et de l'Etat; dans la LOASP, ces commissions n'existent plus et ce sont les interprofessions qui obtiennent ce rôle (mise à part pour les subventions qui sont prises en charge par l'Etat).

- ◆ De même pour assurer la transparence des marchés, dans le projet de loi, des MIN et des MIR sont mis en place alors que la **LOASP prévoit plutôt une politique de modernisation des marchés physiques existants.**
- ◆ La volonté de mettre en place un plan de diversification est commune aux deux versions mais dans le projet de loi ce plan est élaboré sous autorité ministérielle alors que dans la LOASP, c'est **l'Etat et les OPA** qui le font.
- ◆ La notion d'**interprofession** est nouvelle dans la LOASP. Dans le projet de loi, il n'était question que d'organisation professionnelle agricole et de commission paritaire. Ceci révèle un autre sens car le terme de la LOASP regroupe l'ensemble des professions d'une filière (du producteur, au commerçant en passant par le transformateur) alors que le terme OPA se limite aux professions agricoles. Par ailleurs, la notion de commission paritaire proposée dans le projet de loi sous entend ce regroupement interprofessionnel mais avec une formation exogène et unique par filière (à la différence des interprofessions qui sont constituées par leurs membres et qui peuvent être plusieurs par filière).

En bilan, les différences majeures portent sur les **choix des mesures à adopter mais aussi et surtout au niveau des rôles des acteurs** avec un recul du rôle direct de l'Etat et un renforcement de la place des OPA et des interprofessions dans la LOASP. Ceci n'est pas sans poser question d'une manière générale quant à la cohérence de chacune des versions. En effet, **le projet de loi semble défendre un plus fort interventionnisme d'Etat tout en prônant une transparence des marchés associée sans doute à une politique libérale qui est bien souvent en faveur d'une faible intervention de l'Etat dans les marchés.** Ce texte apparaît par conséquent relativement ambigu. **Par ailleurs, il est difficile de considérer que cette ambiguïté est levée dans la LOASP dans la mesure où se chevauchent également des idées de protection, de régulation des marchés et des objectifs de transparence.** Néanmoins, ce qui fait la différence dans la LOASP est le fait de préciser que **toutes les mesures de régulation et de protection se font dans le respect des règles et des engagements commerciaux**

internationaux (UEMOA, CEDEAO, OMC). Cette précision est d'importance car elle donne une plus grande "logique" à ces mesures : **les options de protection envisagées se feraient dans le respect des accords régionaux et internationaux**. La concertation a donc permis de préciser et d'éclaircir les choix en faveur du développement d'une économie libérale à l'intérieur des frontières sous-régionales.

Le bilan de cette analyse du contenu est que, tout d'abord, **la LOASP est plus précise et plus structurée que le projet de loi et qu'elle introduit de nouvelles orientations pour le développement rural** : reconnaissance des métiers de l'agriculture, statuts juridiques pour les exploitants et les exploitations, **intégration de la loi dans l'économie agricole de la sous-région, renforcement de la place des OP dans des fonctions économiques et politiques**. Ensuite, la LOASP vise au **développement d'une économie non plus seulement agricole mais rurale**.

Même si un nouveau cadre est donné à la LOASP **certaines ambiguïtés persistent, notamment sur le type d'exploitation à soutenir et le choix d'options économiques pour développer le secteur**. Alors que le projet de loi exprime un appui en faveur des exploitations commerciales et industrielles, la LOASP fait mention de deux types d'exploitation sans pour autant mettre un accent sur l'un ou l'autre. De plus, le choix entre « souveraineté » et « sécurité » alimentaire n'ayant pas été fait, les choix de politique commerciale restent flous et ambigus.

Ces différences significatives entre le projet de loi et la LOASP révèlent l'apport de la concertation. La concertation qui s'est réalisée entre le projet de loi et la LOASP semble avoir fait émerger de nouvelles positions concernant le type d'agriculture à soutenir, les rôles des différents acteurs de la société vis-à-vis du développement rural, et les choix d'options économiques. Quelles ont été les différentes positions qui se sont confrontées lors de la concertation ? Quels rapports de force y a-t-il eu entre les acteurs ? Comment certains acteurs ont-ils pu avoir une influence plus importante que d'autres ?

Origine des changements et positions des acteurs vis-à-vis du développement du secteur

L'analyse des contributions des différents acteurs et les entretiens réalisés a permis d'identifier l'origine des changements entre le projet de loi et la LOASP et de cerner les différentes positions tenues par les acteurs sur le développement du secteur.

Les tableaux suivants récapitulent les modifications principales réalisées entre le projet de loi et la LOASP ainsi que l'origine de ces modifications. **Seules les contributions les plus significatives ont été retenues, c'est-à-dire celles d'acteurs s'étant particulièrement fait connaître ou s'étant particulièrement impliqués dans le processus d'élaboration de la LOASP**⁸. Cette sélection a été réalisée suite à l'analyse des données des entretiens et à l'étude précise du contenu des contributions. Les contributions retenues sont les suivantes :

- ◆ Le SCAC-AFD (Service de coopération et des affaires culturelles français. Agence française de développement)⁹
- ◆ ENDA Diapol: branche de l'ONG ENDA (Environnement et développement d'Afrique de l'Ouest) travaillant sur les thématiques concernant le dialogue politique entre les acteurs du développement.
- ◆ La SODEFITEX (Société de développement de la filière textile)
- ◆ Le groupe thématique des bailleurs de fond sur le développement rural et la sécurité alimentaire¹⁰
- ◆ Le CNCR (Conseil national de concertation et de coopération des ruraux)
- ◆ L'Union européenne (UE)
- ◆ La Banque mondiale (BM)
- ◆ Les ministres (Conseil des ministres).

⁸ L'ANCR (Association nationale des présidents de Conseils ruraux), l'UNCAS (Union nationale des coopératives agricoles sénégalaises), l'ANCAR (Agence nationale du conseil agricole et rural) ou encore la DRDR (Direction régionale du développement rural) ont réalisé des commentaires très généraux et peu critiques, aussi leurs contributions n'ont pas été prises en compte.

⁹ Le SCAC et l'AFD ont réalisé une contribution commune, c'est pourquoi ils sont regroupés ici.

¹⁰ Il s'agit d'un groupe qui rassemble différents bailleurs (UE, BM, AFD, Coopération Suisse, Hollandaise, Japonaise...). Ce groupe travaille sur les questions de développement rural et de sécurité alimentaire. L'objectif est de coordonner les programmes en développant des synergies entre bailleurs de fonds. Il existe d'autres groupes thématiques portant sur différents domaines : Décentralisation, Développement rural, Finance publique, Promotion du secteur privé, Santé, Education.

Pour caractériser la spécificité de la LOASP, une comparaison a été réalisée entre les éléments provenant de ces différentes contributions, mais aussi du projet de loi et de documents cadres du développement tel que le DSO (Document de stratégie opérationnelle, 1998), élaboré sous la direction de la FAO.

Tableau 2 : Récapitulatif de l'évolution du contenu de l'exposé des motifs, des objectifs et axes stratégiques et de l'origine des changements

Exposé des motifs-objectifs-axes stratégiques		
	Eléments	Apports
Eléments identiques	L'agriculture, moteur du développement économique et social	Projet de loi Majorité des contributions DSO (1998)
	L'agriculture nécessite une réforme	Projet de loi Majorité des contributions DSO (1998)
	Augmenter la compétitivité et la productivité des exploitations agricoles	Projet de loi Majorité des contributions DSO (1998)
Eléments remaniés	Réorganisation de la production agricole → Transformer l'agriculture familiale	Contre projet CNCR
	Réorganisation des filières → Développer une économie rurale	Contre projet CNCR Contribution SODEFITEX Contribution ENDA Contribution SCAC-AFD Contribution UE
	Souveraineté alimentaire → Sécurité alimentaire	Contribution BM Contribution UE DSO (1998)
	Sécuriser le revenu des producteurs → Protections et aides à l'agriculture	Contre projet CNCR Contribution SCAC-AFD SODEFITEX
Eléments nouveaux	Contextualisation (description des types d'agriculture au Sénégal, bilan des politiques précédentes)	Contre projet CNCR Contribution SODEFITEX Contribution ENDA Contribution SCAC-AFD
	Intégration Loi aux politiques et engagements régionaux et internationaux	Contre projet CNCR Contribution SODEFITEX Contribution ENDA Note groupe thématique des BdF sur le développement rural et la sécurité alimentaire

Tableau 3 : Récapitulatif de l'évolution du contenu et de l'origine des changements des chapitres sur la protection sociale et les statuts juridiques des OPA, des exploitations et des exploitants

Statuts juridiques des exploitations, exploitants et OPA		
	Eléments	Origine
Eléments identiques	La protection sociale	Projet de loi Majorité des contributions
	La possibilité de création d'OPA pour défendre les intérêts des producteurs	Projet de loi Majorité des contributions
	Le droit à la formation initiale et professionnelle	Projet de loi Majorité des contributions DSO (1998)
	La reconnaissance du rôle des exploitations agricoles dans la gestion des ressources naturelles	Projet de loi Majorité des contributions DSO (1998)
Eléments remaniés	Priorité au développement des exploitations industrielles→ Les deux types d'exploitations sont envisagés pour contribuer au développement	Contre projet CNCR Contribution SODEFITEX Contribution SCAC-AFD
	Le premier mobile des exploitations familiales est de se nourrir→ les exploitations agricoles (familiales et industrielles) ont vocation à bénéficier de moyens modernes de production pour être compétitives	SODEFITEX PDS ¹¹
	Reconnaissance de statuts juridiques et de droits s'étend à toutes les personnes exerçant une activité agricole et aux OPA	Contre projet CNCR Contribution SCAC-AFD DSO (1998)
	Concertations renforcées entre l'Etat et les acteurs du développement rural de la société civile	Contre projet CNCR Contribution SODEFITEX Contribution SCAC-AFD DSO (1998)
Eléments nouveaux	Engagement de l'Etat dans la reconnaissance des statuts, dans la définition de système d'aide et dans le financement du système de protection sociale	Contre projet CNCR DSO (1998)
	Poursuite désengagement Etat et maintien fonction régalienne de l'Etat	Note Conseil des Ministres Contribution UE Contribution BM

¹¹ Le CNCR n'était pas d'accord avec la définition de l'exploitation familiale donnée dans le projet de loi, mais ne voulait pas mettre comme définition celle proposée dans le projet de loi où l'agriculture familiale avait «VOCATION à bénéficier de moyens modernes pour être compétitive».

Tableau 4 : Récapitulatif de l'évolution du contenu et de l'origine des changements des chapitres sur les politiques de filières et de marchés

Les organisations, les filières et les marchés		
	Eléments	Apports
Eléments identiques	Transparence des marchés	Projet de loi Majorité des contributions
	Coordonner les filières	Projet de loi Majorité des contributions
Eléments remaniés	Assurer débouchés régionaux et internationaux → Développement de filières d'exportation et de substitutions aux importations	Contribution BM Contribution UE Note du Conseil des Ministres
	Réguler les prix → Intervention sur le marché pour régler ses imperfections en proposant notamment en plus, des possibilités de versement de subventions.	Contre projet CNCR Contribution SCAC-AFD
	Création de Commissions Paritaires → Reconnaissance des Interprofessions	Majorité des contributions dont particulièrement : Contre projet CNCR Contribution BM Contribution UE Contribution SCAC-AFD
Eléments nouveaux	Mesures de régulation et de protection se font dans le respect des règles et des engagements commerciaux internationaux	Contre projet CNCR Contribution SCAC-AFD

L'analyse de ces tableaux révèle que les éléments identiques aux textes précédents (projet de loi et du DSO) sont ceux portant sur des objectifs généraux n'engageant que peu de mesures concrètes. Par contre, les éléments nouveaux tels que « transformer l'agriculture familiale », « développer une économie rurale », « intégrer la Loi par rapport aux programmes et politiques régionales et internationales » sont des éléments présents à la fois dans le contre projet CNCR et dans de nombreuses autres contributions (SCAC-AFD, ENDA Diapol, SODEFITEX...). Pour ce qui est des changements concernant les grands objectifs tels que « réaliser la sécurité alimentaire », « développer des filières d'exportations », ils se retrouvent dans les contributions de la Banque mondiale et dans celle de l'Union européenne ainsi que dans la note réalisée lors du Conseil des ministres.

Cette identification des éléments nouveaux et des acteurs qui les ont apportés permet de distinguer leurs positions sur deux thèmes centraux pour le développement du secteur agricole :

- ◆ le type d'agriculture à soutenir en priorité, et
- ◆ le type d'options économiques à promouvoir.

Pour caractériser la position des acteurs les uns par rapport aux autres, ils ont été placés sur un graphique où l'axe des ordonnées représente le type de modèle d'agriculture et l'axe des abscisses représente le type de modèle économique (figure 3). Ce modèle n'est en rien figé et est issu de l'analyse des commentaires et des entretiens. Il vise uniquement à visualiser de manière schématique les positions des acteurs principaux du processus. Les regroupements d'acteurs effectués ici (et notamment en ce qui concerne la Coopération française et ENDA Diapol) ne signifient pas pour autant une homogénéité de positionnement de ces acteurs mais visent uniquement à révéler les grands ensembles de visions existants (une analyse plus fine des positions de chacun révélerait sans doute des divergences considérées ici comme peu significatives).

Chaque extrémité d'axe représente une position particulière. Il existe deux positions « extrêmes », à l'opposé l'une de l'autre concernant le type d'agriculture à soutenir : l'une en faveur des exploitations industrielles et commerciales et l'autre en faveur des exploitations familiales. De même, en ce qui concerne le type d'option économique promu, il existe deux positions opposées : l'une en faveur d'options économiques libérales et l'autre en faveur d'options économiques interventionnistes.

Les différents textes de loi ainsi que le contre projet ont été placés sur le schéma afin de les caractériser les uns par rapports aux autres et de voir quels acteurs se rapprochent de quel texte.

❶ Type d'agriculture à soutenir en priorité : Axe des ordonnées

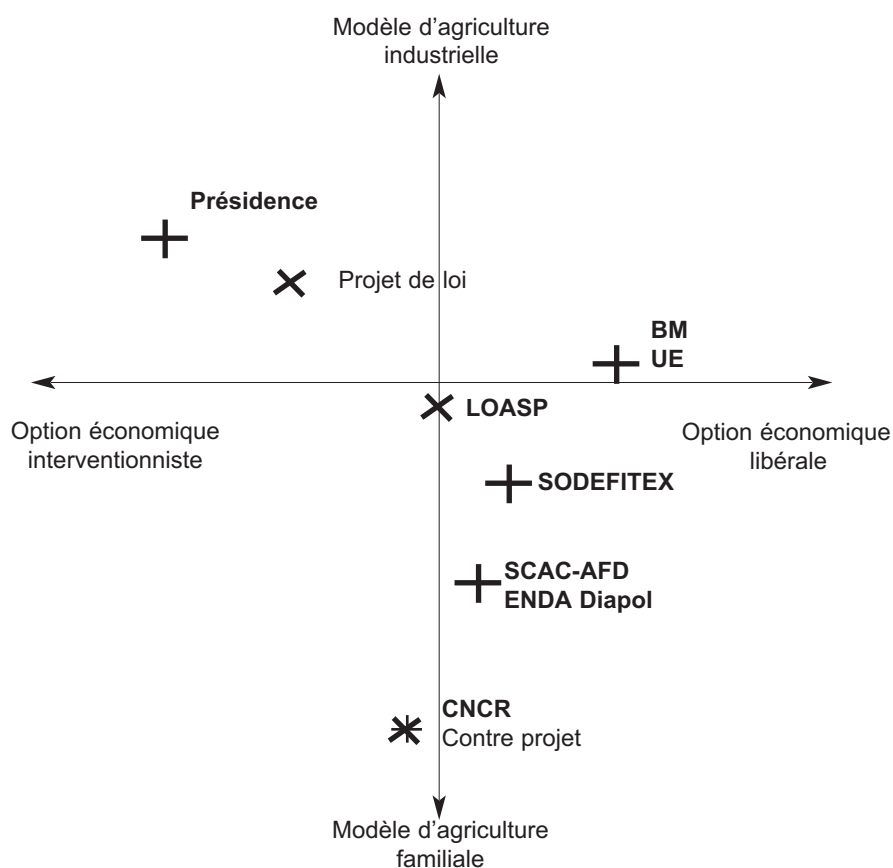
« Modèle d'agriculture industrielle »

Soutenir les exploitations industrielles et commerciales pour augmenter leur productivité et leur compétitivité sur le marché national mais particulièrement sur le marché international, en mettant à leur disposition tous les facteurs de production et plus particulièrement la terre. Développer ainsi des exploitations de grandes superficies où la main d'œuvre salariée provient des exploitations familiales alentours moins rentables.

« *Modèle d'agriculture familiale* »

Soutenir les exploitations familiales en leur donnant des moyens techniques et financiers pour qu'elles puissent augmenter leur productivité et leur compétitivité et qu'elles puissent ainsi s'insérer dans le marché national et régional. Limiter le développement des exploitations industrielles et commerciales afin de réduire le nombre d'ouvriers agricoles et de favoriser le développement d'une économie rurale basée sur l'entrepreneuriat agricole familial.

Figure 3 : Diagramme représentatif des positions des différents acteurs



⊗ **Type d'option économique à promouvoir :** Axe des abscisses

« *Option économique libérale* »

Développer une économie libérale où l'Etat n'intervient que dans la limite de ses fonctions régaliennes et où le développement du secteur agricole est

contrôlé et régulé en majeure partie par les institutions décentralisées et par la société civile (collectivités locales, organisations de producteurs...), où la transparence des marchés et la compétitivité sont de mise et les créations de filières et d'entreprises agricoles se réalisent selon les besoins du marché.

« *Option économique interventionniste* »

Intervention de l'Etat à tous les échelons de la production agricole avec une régulation des prix agricoles, des subventions agricoles, un développement de coopératives et d'industries étatiques, une ouverture du marché faible (droits de douanes, taxes...).

La position de la Présidence est généralement connue au Sénégal comme étant en faveur d'une option économique plutôt libérale. Cependant, en ce qui concerne le secteur primaire en particulier, les orientations sont plus interventionnistes avec notamment les campagnes agricoles annuelles où l'Etat aide directement les producteurs via des subventions. Dans le graphique, le choix a été fait de marquer ce positionnement dans la mesure où il était explicitement donné par les orientations du projet de loi (reflet, en grande partie, des positions de la Présidence), qui donne globalement à l'Etat de nombreux rôles à jouer dans l'économie (et donc place l'Etat du côté d'une option économique interventionniste) et prône le développement de l'agriculture industrielle et commerciale comme mode de développement du secteur rural. La position de l'Etat a été aussi déterminée par la lecture de la contribution de son parti (le Parti démocratique sénégalais, PDS) et par les dires des différents acteurs du développement rural au Sénégal. Le projet de loi est plus nuancé que la position du Président en raison des choix de l'équipe de rédaction qui avait déjà devancé certaines demandes de la société civile (notamment en faveur de l'agriculture familiale mais aussi pour une économie plus libérale : avec notamment plus de rôles délégués aux collectivités locales et organisations de producteurs).

Les grands bailleurs de fond, que sont la Banque mondiale et l'Union européenne sont les acteurs prônant le plus une économie libérale. Quant à leurs positions sur le type d'agriculture à soutenir, ils se prononcent en faveur de l'agriculture industrielle et commerciale mais restent partisans d'un système mixte prenant également en compte les structures existantes familiales, tout en ajoutant qu'elles sont à moderniser.

Le CNCR est le premier défenseur de la structure d'exploitation agricole familiale. La Coopération française et l'ONG ENDA (branche Prospectives

et dialogue politiques (Diapol)) se positionnent également en faveur de ce type d'exploitation mais sont moins exclusifs que le CNCR vis-à-vis des exploitations industrielles (qu'il ne faut pas soutenir mais qui doivent continuer à exister pour valoriser certaines terres ou certains gros investissements). Le CNCR défend une économie libéralisée dans la mesure où il souhaite limiter l'intervention de l'Etat à ses fonctions régaliennes et favoriser la prise en charge de certaines fonctions économiques et politiques du développement du secteur par les OP. Cependant, le CNCR n'envisage **une économie libéralisée qu'à l'échelle de la sous-région** et donc avec des barrières douanières au niveau de la CEDEAO, en raison des trop grands écarts de productivité entre agricultures du Sud et du Nord. Ce positionnement du CNCR sur le type d'option économique à promouvoir est également celui pris par la Coopération française, ENDA Diapol et de la SODEFITEX. La SODEFITEX semble apporter quelques nuances supplémentaires à cette position. La promotion du type « agriculture familiale » qu'elle propose n'est pas celui porté par le CNCR car elle parle d'« intensification, d'amélioration de la productivité » et donc d'une démarche de recherche de gain de compétitivité envisagée pour l'agriculture familiale qui se retrouverait ainsi plus proche de la dynamique des exploitations industrielles et commerciales.

La LOASP se trouve dans ce schéma dans une position intermédiaire. La seule lecture de ce schéma pourrait laisser croire qu'elle est issue d'un compromis entre différentes positions, mais comme il a été vu dans l'analyse du contenu, il persiste des ambiguïtés fortes sur le type de modèle d'agriculture et sur le type d'option économique à promouvoir. Aussi, **la LOASP se situe donc au centre du schéma non pas parce qu'elle est issue d'un compromis mais parce qu'elle est constituée d'une superposition de positions.**

La question est de savoir à présent comment ces acteurs ont pu faire valoir leurs positions et quel jeu d'acteurs a eu lieu pour aboutir à cette superposition. Certaines contributions, et notamment celle du CNCR, ont eu plus de poids que d'autres. Comment le CNCR a-t-il pu faire ainsi passer ses positions ? Quel jeu d'acteurs s'est réalisé entre le CNCR, le Président et certains bailleurs de fonds ? A ce stade de l'étude, l'analyse des liens et des réseaux existants entre les acteurs a été effectuée afin de comprendre les rapports de force ayant permis d'aboutir au texte final de la LOASP.

L'étude du jeu d'acteurs pendant le déroulement du processus d'élaboration de la Loi (de l'idée même de la Loi à sa promulgation) a permis de distinguer

deux grandes parties: celle « avant » le retrait du foncier et celle « après » le retrait du foncier. Pendant ces deux phases, les jeux d'acteurs, les ressources mobilisées par ces acteurs et les intérêts en jeu n'étaient pas les mêmes. L'étude de chacune d'entre-elles a ainsi permis de comprendre comment chaque partie en interaction (notamment le Président, le CNCR, les bailleurs de fond) est intervenue et comment certaines positions ont eu plus de poids que d'autres.

Jeux d'acteurs

La diffusion du projet de loi dans la société civile au début du mois d'avril 2003, a suscité de nombreuses et vives réactions de la part des différents acteurs du développement rural. Les titres de journaux témoignent de ces réactions : « Loi d'orientation agricole, la CPC (la Conférence des leaders du Cadre de concertation de l'opposition) accuse Wade de vouloir faire main basse sur les terres » (*Le populaire*, le 5 avril 2003) ; « La terre à ceux qui ont les moyens de l'exploiter, l'AFP (le bureau politique de l'Alliance des forces de progrès) dit NON » (*L'Info 7*, le 6 avril 2003) ; « Une réforme foncière camouflée selon le PS (Parti socialiste de l'opposition) » (*l'Actuel*, le 19 avril 2003). Le chapitre sur le foncier du projet de loi posait les règles pour la gestion du foncier (les conditions d'achat, de vente, le rôle et les droits des collectivités locales, de l'Agence nationale de l'espace agricole...) où les droits du Président étaient particulièrement importants. Face à un tel chapitre, les différents acteurs, particulièrement ceux contre ce volet foncier, ont mobilisé leurs ressources pour empêcher le vote de ce texte. Ainsi, les discussions autour de ce thème ont été des moments de cristallisation des positions des différents acteurs.

Lorsque le Président a décidé de retirer le volet foncier du projet de loi, et donc une fois que la question du foncier fut extraite du débat sur le projet de loi, un nouveau jeu d'acteurs s'est déroulé. Il consistait davantage pour les acteurs à faire passer leurs positions concernant des thématiques différentes, telles que le type d'agriculture à soutenir, les mesures pour le soutien à l'agriculture, les options économiques à choisir pour le développement du secteur.

Etant donné les positions divergentes du CNCR, de la Présidence et des bailleurs de fonds sur ces derniers points (cf. schéma plus haut) mais aussi sur la question foncière, un intérêt particulier a été porté sur la manière dont ces acteurs se sont manifestés pour faire passer leurs positions, à leurs intérêts et à leurs ressources politiques mobilisées.

Avant le retrait du volet foncier : une cristallisation de réactions

La mobilisation du CNCR

L'objectif du CNCR était de **faire valoir sa position en faveur de l'agriculture paysanne mais également de s'établir comme un interlocuteur politique reconnu par la société civile (autrement dit de créer sa « place » politique), afin** de défendre ses positions face à un gouvernement peu favorable au CNCR. Pour cela, le CNCR a eu recours à différentes ressources politiques : capacité de mobilisation, légitimité et argumentaire construit.

- ◆ Le CNCR a fait preuve d'une **très forte capacité de mobilisation**. Le CNCR a organisé une réunion dans un stade de la capitale en janvier 2003, qui a rassemblé plus de 30 000 paysans, pour revendiquer la nécessité d'élaborer une nouvelle politique agricole qui tienne compte de ses principes, résumés dans le *Manifeste paysan* de ce même mois (CNCR, janvier 2003). Cette manifestation a certainement influencé le choix du Président, au mois de mars suivant, lorsqu'il a été décidé de réaliser une concertation autour du projet de loi agricole. La capacité de mobilisation du CNCR s'est également manifestée par **le recours aux médias** lors de la contestation sur le chapitre sur le foncier dans le projet de loi. En effet, non seulement le CNCR était totalement contre la gestion des terres par l'Etat proposée dans le projet de loi, mais selon les OP, la question du foncier ne devait pas se réduire à un chapitre d'une Loi agricole car ce domaine concerne également des acteurs non ruraux qu'il est nécessaire d'impliquer. De plus, en menaçant de stopper les discussions sur le projet de loi dans son ensemble si un tel chapitre était conservé, le CNCR est parvenu à orienter la décision de la Présidence vers un retrait de ce volet.
- ◆ Outre cette capacité de mobilisation, le CNCR a su construire **un réseau de partisans autour de lui en développant des liens avec diverses institutions et acteurs** (en particulier des experts) du développement rural mais également **en ralliant un nombre important de ruraux qui se reconnaissent dans son discours**.

Le CNCR n'a pas été le seul à défendre une position opposée à celle du gouvernement. En effet, l'analyse des contributions des divers acteurs du développement rural a révélé cette concomitance de points de vue qui a certainement contribué à appuyer cette vision autour de l'exploitation familiale et de l'économie rurale. En effet, **la multiplication d'acteurs, qui plus est**

de nature différente, défendant une même position, a donné plus de poids à la position du CNCR. Le réseau existant entre le CNCR, les Coopérations suisse et française, des organismes de recherche français et sénégalais et l'ONG ENDA, complété par la présence d'un expert-médiateur en appui au CNCR, a permis de mettre largement en avant leurs positions sur le développement du secteur rural. En effet, cet expert, rattaché à la Coopération suisse, est en lien de par son parcours, avec le CIRAD et l'ISRA (Institut sénégalais de recherches agricoles). Ce lien particulier avec la Coopération Suisse lui a permis d'être indirectement en contact avec le groupe des bailleurs de fonds (ce qui lui a permis de connaître les positions de la Banque mondiale, de l'Union européenne sur le projet de loi).

Par ailleurs, outre ses liens avec des acteurs du développement rural, **le CNCR est doté d'une légitimité et d'une reconnaissance auprès de ses membres qu'il a largement renforcé pendant la concertation.** Le CNCR est une plateforme qui représente de nombreux et divers acteurs du milieu rural, ce qui a participé à la création de sa légitimité. Il est issu d'une fusion entre fédérations mises en place par l'Etat et fédérations créées par les paysans eux-mêmes. Avant d'émettre sa contribution, le CNCR a souhaité réaliser une concertation auprès de ses membres. Ce travail qui visait à faire participer une large partie de ses membres a permis de donner toute sa légitimité à la proposition du CNCR. Il était ainsi le porte-parole paysan, c'est-à-dire le représentant de l'équivalent de 60 % de la population sénégalaise. Un représentant de la Coopération suisse parle de l'influence du CNCR en ces termes: «*Le CNCR a eu le plus d'influence car il parlait au nom de tous les paysans et il a mis en place un processus à différents niveaux et a permis aux paysans de participer*». Ndiagne (2005) relève notamment l'intérêt de ce travail au niveau local **pour systématiser et consolider les résultats des réflexions locales** en affinant l'analyse du contexte de l'agriculture dans les régions, la définition des axes stratégiques et des priorités d'actions spécifiques aux différentes régions. Ces échanges préliminaires ont facilité le consensus régional sur les amendements à apporter au projet de loi et renforcé la légitimité des leaders du CNCR (NDIAGNE, 2005).

Notons par ailleurs que le CNCR a su mettre de son côté, lors de son atelier national, des organisations telles que l'ANCR (Association nationale des présidents de Conseils ruraux), l'ANMFR (Association nationale des maisons familiales rurales), les ONG et les bailleurs de fond.

◆ Enfin, le CNCR n'aurait pas eu cette influence dès le lancement du projet de loi sans **la construction d'un discours argumenté et unificateur**

pour le monde paysan (Régulièrement, le CNCR publie sur son site un mémorandum présentant ses positions sur les questions agricoles).

En janvier 2003, lors de la réunion au stade qui a rassemblé près de 30 000 paysans selon le CNCR, le manifeste paysan a été lu et approuvé par tous les participants. En effet, le CNCR et tout le mouvement paysan dont il émerge, mène déjà depuis plusieurs années des réflexions sur le monde rural et son avenir. Dès les débuts, la force du mouvement paysan a été d'émettre des propositions alternatives ralliant nombre de paysans. Par ailleurs, l'appui à l'agriculture familiale, position fortement défendue par le CNCR au cours de la concertation, provient d'un argumentaire et d'un discours construit depuis les années 90. La position du CNCR sur le développement du secteur rural s'est construite progressivement et a été argumentée par de nombreuses études sur le terrain (FONGS, 1999, 2002). Ces réflexions menées par la FONGS ont donné au CNCR une force d'argumentation, et donc un poids politique, lui permettant aujourd'hui d'avoir une véritable place politique: «*Ils (les membres du CNCR) étaient les mieux préparés, ils avaient le plus réfléchi et même plus que certaines institutions de l'Etat*» (un représentant de la Coopération suisse).

Le jeu du Président face à un ensemble de positions différentes

Lors de l'élaboration du projet de loi et avant le retrait du foncier, le Président a joué sur différents plans pour à la fois prendre en compte les avis de la société civile et à la fois mettre en avant sa position. En effet, le Président cherche à faire reconnaître sa politique auprès de la population sénégalaise mais aussi à satisfaire les exigences des bailleurs de fond, partenaires économiques incontournables pour le pays.

Devant cette diversité d'acteurs et de positions, le Président, pour faire infléchir les décisions prises dans le texte de loi selon ses propres positions, a joué de son pouvoir, en choisissant notamment les membres de l'équipe de rédaction, en réalisant régulièrement des réunions autour du contenu du projet de loi et en utilisant les médias pour diffuser une image positive de sa politique auprès de la population. Ainsi, lorsque le Président décide de réaliser une concertation, la diffusion de cette information dans la presse nationale a permis d'afficher sa volonté d'écoute des préoccupations des ruraux. De même, l'acceptation du retrait du volet foncier est sans doute une stratégie pour signaler l'intérêt qu'il porte aux revendications paysannes même si dans ce cas, ce choix a sans doute surtout été fait dans le but d'éviter une rupture

de discussion qu'aurait provoqué le maintien de ce chapitre dans la Loi. De plus, la décision de réaliser une loi agricole, est à la fois une façon de démontrer à la population qu'il écoute ses revendications (cf. réunion des 30 000 paysans au stade en janvier 2003), mais c'est également un moyen de signifier aux bailleurs de fond que le Sénégal est capable d'élaborer par lui-même ses politiques.

Le fait que le Président ait gardé près de lui l'équipe de rédaction lui a permis d'influencer l'évolution du contenu du texte, particulièrement sur le volet foncier. La position défendue dans le projet de loi en faveur d'une agriculture industrielle et commerciale et la place importante de l'Agence nationale de l'espace agricole dans la gestion du foncier, proviennent clairement des attentes du Président.

Cependant, le projet de loi contient aussi des éléments défendus, notamment, par le CNCR, comme la nécessité d'une plus grande concertation entre l'Etat et les OP pour l'élaboration et la mise en œuvre des mesures du développement rural et la reconnaissance juridique du métier d'agriculteur. **Cela indique que l'équipe de rédaction connaissait certaines revendications du CNCR et qu'elles étaient suffisamment argumentées et appuyées, pour que l'équipe de rédaction et le Président acceptent de les prendre en compte dès l'élaboration du projet de loi.** Ceci s'explique non seulement par le fait que le discours et la légitimité du CNCR ont été forgés dans le temps mais aussi par le fait que certains membres de l'équipe de rédaction étaient en lien avec le CNCR.

L'élaboration du projet de loi et le retrait du volet foncier ont fait entrer en jeu différentes stratégies de la part principalement du CNCR et du Président, notamment, pour que leurs positions et leurs intérêts soient pris en compte.

Après le retrait du foncier: le CNCR fait entendre ses positions

Une fois le volet foncier retiré du projet de loi, la concertation autour du texte a commencé. Pendant cette deuxième phase de l'élaboration, il s'agissait pour les différents acteurs de fournir des commentaires sur le projet de loi et donc sur les orientations à prendre pour le développement du secteur agricole et rural du pays. Là encore, différentes stratégies, différentes ressources ont été mobilisées par les acteurs pour faire entendre leurs positions.

Le CNCR use de sa représentativité et de son réseau

Alors que la plupart des acteurs du développement rural du pays (les services concentrés et déconcentrés de l'Etat, les ONG, les bailleurs de fond,...) ont

envoyé à l'équipe de rédaction leurs commentaires sous forme de contribution écrite, le CNCR a, pour sa part, réalisé une large consultation auprès de ses membres. Il a utilisé son réseau de fédérations présentes dans les différentes régions du pays en organisant des ateliers de débats sur le projet de loi au niveau local (dans différentes Communautés rurales), régional et national. Suite à cela, il a envoyé à l'équipe de rédaction un document synthétisant les positions du CNCR sous forme d'un contre projet. Cette contribution particulière, issue d'une large consultation auprès de ses membres, lui a donné une forte légitimité et lui a permis d'avoir un poids significatif lors des négociations autour du contenu du texte de loi final.

Pour faire entendre ses positions, le CNCR a non seulement usé de sa représentativité auprès de ses membres, mais aussi de son réseau avec des organisations et institutions diverses (Coopération française, Coopération suisse, ...) qui le soutenaient dans ses positions et reconnaissaient sa légitimité. Les positions du CNCR ne correspondaient pas toujours exactement à celles de ces institutions mais les orientations prises dans le projet de loi ne leur convenant pas, le contre projet se présentait davantage comme une bonne base de contre proposition qu'ils ont donc choisi de soutenir. Enfin, le CNCR a pu mettre en avant ses positions grâce à son expert dont le plaider, le réseau et le franc parlé ont constitué des atouts déterminants.

Le Président en retrait

D'un autre côté, il semble que pendant cette dernière phase le Président ait fait moins valoir ses positions et qu'il se soit retiré devant le poids que formaient le CNCR et son réseau. A ce moment là, son seul levier d'action était son pouvoir sur certains membres de l'équipe de rédaction ralliés à sa cause.

Le désaccord des bailleurs de fond

Enfin, les positions des bailleurs de fond tels que la Banque mondiale et l'Union européenne, concernant le fait d'inscrire comme objectif principal la sécurité alimentaire, ou encore d'orienter les productions agricoles et le développement des filières vers l'exportation ont été prises en compte, non pas pour le poids traditionnel qu'ils représentent dans l'élaboration des politiques publiques, mais parce que d'autres acteurs (dont le ministère des Finances) ont également souhaité inscrire ses objectifs dans la Loi. En ce qui concerne leur volonté d'inscrire la sécurité alimentaire comme objectif principal, cela n'a pas été effectué car il y a eu un désaccord avec d'autres bailleurs de

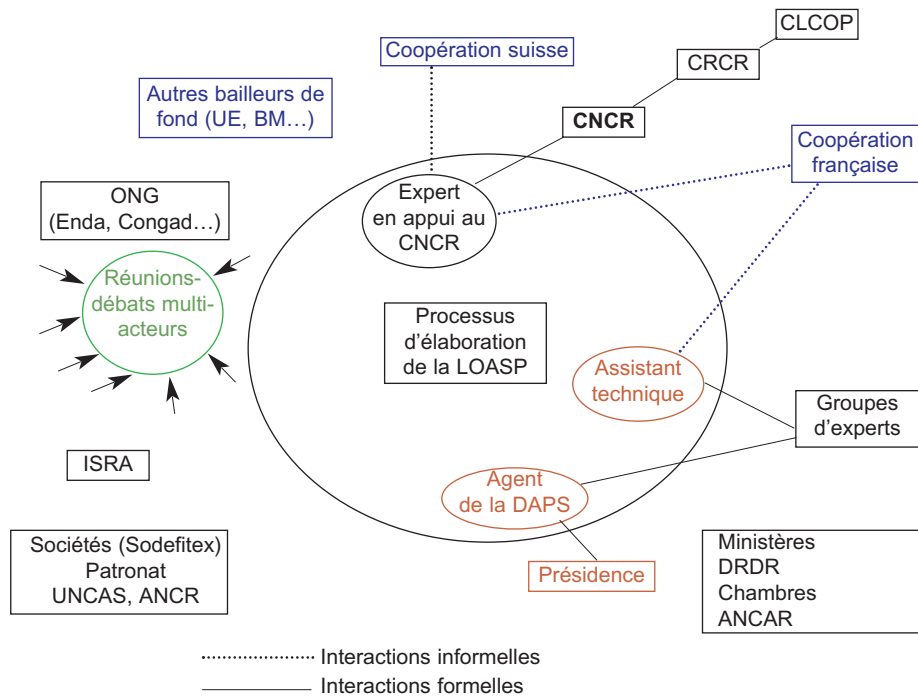
fonds tels que la Coopération française qui souhaitait plutôt inscrire la souveraineté alimentaire comme objectif.

Implication informelle d'autres acteurs : la scène invisible

Pendant la phase finale d'élaboration de la LOASP, d'autres acteurs ont joué un rôle mais de manière moins formelle. Par exemple, les chefs des grandes confréries islamiques du Sénégal ont insisté pour que le travail des personnes dans les Daras (les champs agricoles des écoles coraniques) ne soit pas régi par le code du travail. Ils ont utilisé leur légitimité religieuse pour satisfaire leurs intérêts (ce sont en effet principalement les chefs religieux islamiques qui sont propriétaires de ces Daras).

La figure suivante permet de représenter les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de la LOASP autour d'une sphère d'influence. Les acteurs proches du centre ayant été plus influents et ceux à la périphérie les moins influents. Les liens entre les organisations et institutions sont également représentés pour indiquer les réseaux existants entre eux. La concerta-

Figure 4 : Représentation des acteurs du processus d'élaboration de la LOASP autour d'une sphère d'influence



tion CNCR est représentée par des encadrés jaunes (l'encadré CLCOP (Cadre local de concertation des organisations paysannes) représentant les acteurs présents aux ateliers locaux, l'encadré CRCR (Conseil régional de concertation et de coopération des ruraux), les acteurs présents aux ateliers régionaux, etc.). Le cercle vert entouré de flèches illustre les réunions parallèles qui se sont tenues au cours du processus et qui ont regroupé différents représentants d'institutions autour d'une même table (tels que ENDA, DAPS, ISRA). Cette figure permet de mettre en évidence le fait que ce sont des individus, et non des institutions, qui sont présents dans la sphère centrale et qui ont donc eu le plus d'influence. Ces individus sont des membres de l'équipe de rédaction (un attaché technique et un représentant de la DAPS notamment) ainsi que l'expert en appui au CNCR. Cette figure illustre également le lien (souvent informel) que ces acteurs ont eu avec la Coopération française et d'autres institutions.

Cette analyse du jeu d'acteurs pendant les deux phases principales de l'élaboration de la LOASP, avant et après le retrait du foncier, a démontré comment les ressources politiques de chacun ont été mobilisées pour faire valoir leurs intérêts et a permis d'éclaircir l'origine des ambiguïtés et des superpositions de positions dans la LOASP. De plus, elle a permis d'éclaircir les jeux d'acteurs et les scènes d'influence existants ou qui se sont développés lors de ce processus.

Conclusion et perspectives

L'analyse du contenu de la LOASP ainsi que celle du jeu d'acteurs apporte des éléments de réponse à nos questions de recherche initiales et amènent des pistes de réflexions quant au mode d'élaboration d'une politique publique à promouvoir face à l'implication de nouveaux acteurs.

Un processus autonome

L'étude du texte de la LOASP et la comparaison avec les programmes précédents et le texte de loi a permis de noter que les objectifs globaux constituant l'armature de la LOASP sont les mêmes que ceux déjà présents dans certains programmes cadres précédents (élaborés par des bailleurs) comme le Document de stratégie opérationnel (DSO, 1998) élaboré sous la direction

de la FAO. Ceci amène alors à se poser la question de l'intérêt qu'avait le Sénégal à réaliser une nouvelle politique reprenant les mêmes grandes idées que les programmes précédents. **Par ce processus d'élaboration de la LOASP, le Sénégal ne chercherait-il pas à montrer son autonomie et ses capacités à construire par lui-même une politique publique sans l'appui de bailleurs ?**

De plus, bien que **l'inspiration française dans cette LOASP soit notable (à travers le choix du type de politique (loi d'orientation) mais aussi par l'implication d'acteurs français dans le processus et particulièrement dans l'équipe de rédaction) elle ne remet pas en cause la souveraineté dont le Sénégal a fait preuve, dans la mesure où le CNCR a construit sa contribution de manière autonome et où les rédacteurs ont discuté et se sont appropriés les propositions des experts français.**

Un contenu original

Un second point original dans cette LOASP est son contenu, par **la reconnaissance notamment du fait que l'exploitation familiale est un mode d'exploitation capable de répondre à des objectifs globaux** tels que d'assurer la sécurité alimentaire et d'augmenter la croissance économique.

De plus, cette LOASP, bien que sectorielle, porte sur des questions de fond et des questions nouvelles pour nombre de pays en développement qu'une majorité de pays développés viennent à peine d'intégrer dans leurs politiques. Par exemple, dans le cas de l'Europe, FOUILLEUX (2003) rappelle dans sa thèse qu'un «renouveau complet de débats et discours sur l'agriculture et les objectifs d'une politique agricole au niveau européen peut être constaté depuis la fin des années 90, avec l'arrivée au premier plan de questions considérées auparavant comme complètement « hors sujet » (environnement) ou seulement connexes (questions sociales, développement rural)». Dans la LOASP, il s'agit non seulement de régler les questions de base de l'agriculture (mise en marché, développement des filières, droits et statuts des agriculteurs...) mais aussi d'intégrer des concepts de développement durable et d'équité sociale (protection sociale) que nombre de pays développés ont mis des années à mettre en place malgré une institutionnalisation ancienne de leur processus d'élaboration de politique. **Les acteurs de l'élaboration de la LOASP ont réussi non seulement à intégrer les problèmes de l'agriculture nationale mais ils ont aussi pris en compte les enjeux du contexte international sur les**

questions commerciales, environnementales et sociales. Ainsi par cette LOASP il y a eu des efforts importants d'intégration de nouvelles et diverses problématiques.

Il y a eu ainsi une adaptation du référentiel sectoriel (ici agricole) au référentiel global (c'est-à-dire aux idées développées à l'échelle internationale telles que "développer des pratiques durables pour préserver l'environnement"). Cette adaptation remet en partie en question l'autonomie du Sénégal dans l'élaboration de la LOASP : bien qu'il se soit approprié les éléments inspirés de l'extérieur, il a en quelque sorte été contraint de le faire pour inscrire et ainsi légitimer sa politique dans le contexte international actuel.

Une participation plus large dans l'élaboration des politiques

Un point important à relever également autour de cette LOASP est l'implication de nouveaux acteurs dans l'élaboration de politiques.

La concertation CNCR et le fait qu'un nombre important de paysans aient participé (plus de 30 000) et aient été informés pour l'élaboration d'une politique, révèlent une véritable avancée dans le domaine de la démocratie participative par rapport aux politiques précédentes. Aujourd'hui à l'heure de la mise en œuvre, une nouveauté importante vise à rendre lisible cette Loi par les acteurs directement concernés au moyen de la diffusion de la LOASP dans les différentes langues et dans les 11 régions du pays. Cette diffusion du texte réalisée par la DAPS (Direction de l'analyse, des perspectives et des statistiques du ministère de l'Agriculture), a demandé des fonds et du temps. Cela démontre que l'Etat a été sensible au fait de faire connaître la LOASP auprès des principaux concernés et comble en partie le fossé existant habituellement entre l'Etat et les citoyens en matière d'information sur les textes de politiques.

Suite à la concertation menée autour de la LOASP, une initiative appelée PAR (Prospective agricole et rurale, plate-forme de discussion regroupant la DAPS, l'ISRA, le CNCR et ENDA Graf) a été mise en place. Cette initiative vise à constituer une plateforme de dialogue et d'échanges autour de questions relevant du développement rural, en regroupant autour d'une même table les différents acteurs travaillant dans ce domaine. Le dialogue au sein de cette plate-forme constitue en quelque sorte une prolongation du débat amorcé lors de la concertation.

La concertation entre le CNCR et le gouvernement lors de l'élaboration de la LOASP marque un pas en avant dans le dialogue entre l'Etat et les OP. Elle

constitue un exemple dans l'élaboration participative de politique qui a suscité des initiatives similaires dans différents pays de l'Afrique de l'Ouest. Le Mali et le Burkina Faso se lancent en effet aujourd'hui dans l'élaboration concertée de leur politique agricole.

Les limites du processus de concertation

A ce jour, la LOASP en est à sa phase de mise en œuvre, c'est-à-dire à l'élaboration des décrets. Pour cela, sept groupes thématiques composés d'une diversité d'acteurs ont été mis en place. Les différentes thématiques retenues sont les suivantes : « la reconnaissance formelle des métiers de l'agriculture », « la réforme foncière », « filières, marchés et interprofessions », « renforcement des capacités et mesures d'accompagnement », « financement du développement rural », « institutionnalisation de la concertation » et « programme national de développement agricole ». Cependant, **la mise en œuvre de la LOASP avance lentement (à ce jour, un seul décret sur cinquante a été élaboré) et cette « prise de retard » commence à poser un doute sur l'applicabilité de la LOASP.**

Plusieurs éléments expliquent ce retard. Tout d'abord, les ambiguïtés présentes dans la LOASP entraînent aujourd'hui au sein des groupes thématiques de nouveaux débats. De plus, le nombre d'acteurs impliqués et particulièrement la faible implication du Président dans la mise en œuvre constituent aujourd'hui de véritables freins.

Le report de débat

Au sein des groupes thématiques, les acteurs se retrouvent à débattre sur les orientations à donner au développement du secteur agricole et donc sur les mesures à mettre en œuvre. Ce débat lors de l'élaboration des décrets semble être la conséquence de l'ambiguïté de la LOASP concernant notamment le type d'agriculture à soutenir et le type d'option économique à promouvoir. Aussi aujourd'hui, le fait que la mise en œuvre soit retardée ne serait pas dû à la participation de nouveaux acteurs ? Et donc, si une institutionnalisation du dialogue politique entre l'Etat et les acteurs de la société civile, et particulièrement ici le CNCR, pourrait limiter la cristallisation des désaccords au moment de l'élaboration d'une politique ?

Une des conséquences du report des discussions, et donc de la mise en œuvre retardée, est le fait que les notions en débats (agriculture familiale, souveraineté alimentaire...) n'ont pas fait l'objet de définitions claires. Aussi,

comme le suggère TREMBLAY (2003) sur sa note d'analyse sur l'appui du ROPPA dans la mise en œuvre des politiques de l'UEMOA, il faut proposer des définitions plus claires des concepts afin de mieux distinguer les opinions de chacun et de «développer un langage commun entre les acteurs».

Cependant, la mise en œuvre ralentie de la LOASP aujourd'hui remet-elle en question sa validité? Non seulement il est très courant que des lois votées ne soient pas mises en œuvre, mais finalement, élaborer une politique n'est-ce pas rechercher à présenter les différentes opinions des acteurs de la société civile plutôt que d'aboutir à un consensus?

Le président joue sur d'autres plans

Arriver à un véritable dialogue politique entre les acteurs du développement rural nécessite une réelle volonté et une implication du Président. Le Président a lancé, en 2006, un nouveau plan d'action en milieu rural appelé «Plan Reva». Ce plan, aux dires de nombreux acteurs, ne respecte pas les orientations prises dans la LOASP notamment en ce qui concerne la place donnée aux exploitations familiales pour le développement rural (ce document porterait un appui fortement orienté vers les exploitations industrielles et commerciales). De plus, ce plan entraînant la mise en place de mesures directes, les acteurs tels que les agents du ministère de l'Agriculture et les leaders paysans, sont aujourd'hui plus attentifs à la mise en œuvre du Plan Reva qu'à celle de la LOASP. Enfin, ce plan n'a pas été élaboré en concertation avec la société civile ou les OP contrairement aux engagements pris dans la LOASP. Révèle-t-il le désir du Président de reprendre les directives des politiques, et dans ce dernier cas, cela ne sous-entend-il pas que la LOASP comporte des orientations non conformes aux positions du Président?

Implication des leaders CNCR dans le dialogue politique

La troisième explication relevée pour comprendre ce «retard» est **l'implication faible de différents acteurs tels que les bailleurs de fond et le CNCR, dans la mise en œuvre de la LOASP**. La Banque mondiale attendrait en effet que le gouvernement s'implique davantage financièrement dans la mise en œuvre de la LOASP avant de s'y engager. Du côté du CNCR, les difficultés financières qu'il rencontre aujourd'hui ne lui permettent pas de s'impliquer véritablement dans le dialogue politique pour la mise en œuvre. De plus, lors de la phase d'élaboration, la plupart des leaders du CNCR ont joué un rôle important dans le dialogue politique avec le gouvernement, ce

qui les a amenés à être sur le devant de la scène et leur a ouvert les portes du monde paysan à l'international (les principaux leaders paysans du CNCR sont aujourd'hui membres du ROPPA (Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest) et de Via Campésina). Aujourd'hui, nombreux sont les anciens leaders voyageant dans d'autres pays dans le cadre de leur nouvelle fonction syndicale. Cette concertation a renforcé la position de ces leaders, mais elle a aussi fait émerger de nouveaux leaders dans les régions. Cette deuxième génération de leaders n'est cependant pas encore aussi familière que la précédente au dialogue politique et il semblerait que le manque de financement ne permette pas de la former.

La concertation réalisée a permis à la fois une participation très importante de nombreux acteurs, mais elle a aussi, du fait de son caractère innovant et de la confrontation de positions divergentes, quelque peu freiné la rédaction du texte en elle-même, et aujourd'hui, l'élaboration des décrets. Se pose alors la question de la place à donner à la participation dans l'élaboration d'une politique afin que celle-ci permette non seulement aux acteurs concernés d'être impliqués dans l'élaboration mais aussi afin que leur implication ne soit pas un frein à l'élaboration des textes? Comment prendre en compte les nouveaux acteurs sur la scène politique sans court-circuiter les personnes les plus habilitées, et généralement légitimement élues, pour élaborer les textes de politiques?

Bibliographie

Ouvrages

- BOUSSAGUET L, JACQUOT S, RAVINET P, eds. 2004. Dictionnaire des politiques publiques. Paris: Presses de la FNSP. 518 pp.
- FOUILLEUX E. 2003. La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation, Paris: L'Harmattan.
- GAO. 1995. Le Sénégal. Situation et évolution des organisations paysannes et rurales. Réseau GAO, 87 pp
- MULLER P. 1994. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. Paris: L'Harmattan. 179 pp.
- MULLER P. 1990. Les politiques publiques. Paris: Presse Universitaires de France. (Que sais-je?). 127 pp.

Documents cités

CNCR. Janvier 2003. Manifeste paysan. Document non publié mais disponible au CNCR, Dakar.

CNCR, 1996. La construction du mouvement paysan sénégalais : construction et rôles du CNCR dans Peuples et Pouvoir. Organisations populaires en marche Afrique-Amériques-Asie. Paris : L'harmattan/IREC.

FONGS. Juillet 2002. Document d'orientation stratégique de la FONGS. Une vision politique et économique paysanne pour construire autrement le futur du monde rural. Document non publié mais disponible à la FONGS, Thiès (Sénégal).

FONGS, FAYE J. 1999. Séminaire de Mbour. Qu'elle place pour une agriculture familiale dans une économie libéralisée ? Document non publié mais disponible à la FONGS, Thiès (Sénégal).

FRAO (Fondation rurale pour l'Afrique de l'Ouest). Mars 2004. Atelier des parlementaires sur le projet de LOASP. Document Power Point disponible à la FRAO, Dakar.

NDIAGNE M. 2005. La participation du CNCR dans le cadre de la concertation publique sur le projet de loi agricole. Document annexe d'une étude du Projet de capitalisation du GIP politiques publiques, « Capitalisation d'expériences participatives liées aux politiques publiques au Sénégal », Dakar (Sénégal).

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL. 2001. Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL. 1998. Document de stratégie opérationnelle (DSO).

TREMBLAY, juin 2003. Note d'analyse sur l'appui du ROPPA dans la mise en œuvre des politiques de l'UEMOA réalisée pour le Club du Sahel.

Articles de presse

DABO B. 2003. Projet de Loi d'orientation agricole. Les organisations paysannes mises à contribution. *Sud Quotidien*, 3 avril, Dakar.

DIARRA O. 2003. Projet d'orientation agricole. Habib Sy met les acteurs de base à contribution. *Le Matin*, 3 avril, Dakar.

FALL Lat Deguène. Loi d'orientation agricole. Les contours du projet. *Le Quotidien*. N°36, 1^{er} avril, Dakar.

NDIAYE. 2003. Loi d'orientation agricole. L'Etat lance la concertation sur le projet de loi. *Le Soleil*, 3 avril, Dakar.

SAMB M. 2003. Loi d'orientation agricole. Les ruraux se concertent autour du projet. *Le Populaire*, 15 avril, Dakar.

Sites Web

Définition de l'UEMOA : <http://fr.wikipedia.org/wiki/UEMOA>

Définition de la CEDEAO : <http://fr.wikipedia.org/wiki/CEDEAO>

Définition du DSRP : <http://fr.wikipedia.org/wiki/DSRP>

Définition de NEPAD : <http://fr.wikipedia.org/wiki/NEPAD>

Liste des sigles

AFD :	Agence française de développement
AFP :	Agence France Presse
ANCAR :	Agence nationale du conseil agricole et rural
ANCR :	Association nationale des présidents de Conseils ruraux
ANMFR :	Association nationale des maisons familiales rurales
ASESCAW :	Amicale socio-économique sportive et culturelle des agriculteurs du Walo
BM :	Banque mondiale
CEDEAO :	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CIRAD :	Centre international de recherche agronomique pour le développement
CLCOP :	Cadre local de concertation des organisations paysannes
CNCR :	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CPC :	Cadre permanent de concertation de l'opposition
CRCR :	Conseil régional de concertation et de coopération des ruraux
DAPS :	Direction de l'analyse, des prospectives et des statistiques
DSRP :	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DRDR :	Direction régionale du développement rural
DSO :	Document de stratégie opérationnelle
ENDA :	Environnement et développement du Tiers-Monde
FAO :	Food and Agriculture Organisation
FONGS :	Fédération des ONG sénégalaises
FRAO :	Fondation rurale de l'Afrique de l'Ouest
ISRA :	Institut sénégalais de recherches agricoles
LOASP :	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
NEPAD :	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMC :	Organisation mondiale du commerce
OP :	Organisation paysanne
OPA :	Organisation professionnelle agricole

- ONG : Organisation non gouvernementale
- PDS : Parti démocratique sénégalais
- PSAOP : Programme d'appui aux services et aux organisations de producteurs
- ROPPA : Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
- SAED : Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal
- SCAC : Service de coopération et des affaires culturelles (Coopération française)
- SODEFITEX: Société de développement de la filière textile
- UE : Union européenne
- UEMOA : Union économique et monétaire Ouest-africaine
- UNCAS : Union nationale des coopératives agricoles sénégalaises
- UGPM : Union des groupements paysans de Meckhé.