

CYCLE DE SENSIBILISATION DES ETUDIANTS A LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

**POLITIQUES AGRICOLES AU SENEGAL**

**DIFFERENCE DE VISION ENTRE L'ETAT ET LES ORGANISATIONS PAYSANNES**

Octobre 2008

Papa Assane DIOP  
Fédération des Organisations Non  
Gouvernementales du Sénégal  
Appui Technique

## **Sources bibliographiques**

Bilan stratégique FONGS

DOS<sup>1</sup> FONGS<sup>2</sup>

DOS FAPAL<sup>3</sup>

Stratégie de négociation des OP- FONGS / IPAR<sup>4</sup>

Septembre 2008

Novembre 2001

Juillet 2008

Octobre 2007

---

<sup>1</sup> Document d'Orientation Stratégique

<sup>2</sup> Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal

<sup>3</sup> Fédération des Associations de Producteurs Agricoles de Louga

<sup>4</sup> Initiatives Prospectives Agricoles et Rurales

## **SOMMAIRE**

A. Les politiques agricoles au Sénégal .....	4
1. La rente arachidière - de 1960 à 1979 .....	4
2. Les plans d'ajustement structurel .....	5
3. L'alternance politique de 2000 à 2008 et le nouveau paysage des acteurs .....	6
B. Chronique de la phase d'élaboration et de négociation Etat / OP – les enjeux pour les OP – les succès et les échecs .....	7
i. Une différence fondamentale de vision, entre les OP et le pouvoir en place.....	7
ii. L'importance de créer un rapport de force favorable.....	8
iii. La nécessité d'avoir une capacité de proposition.....	8
iv. Les risques d'une absence de veille, et d'une inconstance de la mobilisation et de l'entretien du rapport de force .....	9
C. La relance du processus : quels défis ? .....	10

## **A. Les politiques agricoles au Sénégal**

Le Sénégal est une ancienne colonie française. Il a officiellement été indépendant le 04 avril 1960. De 1960 à 2000, le Sénégal est dirigé par un pouvoir socialiste, malgré l'organisation de plusieurs scrutins électoraux. La première alternance politique est intervenue en 2000, laissant la place à un nouveau pouvoir qui se veut libéral. On analyse les politiques agricoles mises en œuvre au Sénégal en les interprétant par rapport au contexte, et de façon chronologique. On distinguera ainsi

- A. la période de la rente arachidière - de 1960 à 1979 ;
- B. la période des ajustements structurels – de 1979 à 2000 ;
- C. l'alternance politique – de 2000 à 2008 ;

Ces trois phases ont été rythmées par la place de la filière arachide qui occupe plus de 80% de la population agricole.

On se propose de faire un peu d'histoire, pour reconstituer les faits, sur la base de témoignages de paysans et d'analyse d'experts des politiques agricoles.

### **1. La rente arachidière - de 1960 à 1979**

<sup>5</sup>L'interruption de la traite esclavagiste au XIX<sup>ème</sup> siècle va modifier la stratégie de domination du monde rural. Du point de vue paysan, on retiendra que l'épisode de la conquête coloniale aboutira à une forme de pacte de collaboration active entre les pouvoirs traditionnels du royaume et la colonie française autour d'un intérêt commun : la diffusion de la culture de l'arachide, et que ce pacte s'est conclu sur le dos du paysan rudement remis au travail sous la férule de l'aristocratie traditionnelle pour produire et exporter l'arachide dans un espace pacifié par le colonisateur et les auxiliaires recrutés dans le pays. Les paysans n'y sont que très peu en contact direct avec le colon.

La véritable révolution apportée par le pouvoir issu de l'Indépendance a été d'abord de rendre le producteur maître de sa production et de lui permettre, à travers le système coopératif, d'échapper à l'exploitation des traitants, et d'autre part de lui apporter l'outillage (mécanisation animale), les engrais et les conseils techniques qui vont lui permettre de démultiplier sa capacité de production. C'est ainsi que le paysan du bassin arachidier va entrer à partir du début des années 60 dans "l'âge d'or de l'arachide", mais cet âge plein d'ambiguïtés ne sera pas "l'âge d'or du paysan" : plutôt que d'appuyer le paysan, l'État va en effet *s'appuyer sur le paysan* pour assurer sa propre édification.

L'année 1965 marque une cassure. La révolution agricole est faite (généralisation de l'utilisation des nouvelles techniques agricoles) et a déjà engagé de façon irréversible le paysan dans une nouvelle économie, très monétarisée, et un nouveau mode de vie. Mais c'est également en 1965 que le paysan qui perçoit les premiers signes de désertification, constate une baisse des rendements. Les premières désillusions apparaissent et la production d'arachide chute brutalement. Le matériel agricole commence à manquer (pénurie en 1968)<sup>6</sup>, et les services techniques imposent l'utilisation intensive d'engrais dans des conditions contre performantes et entraînent le paysan dans la spirale de l'endettement. Ce dernier refuse alors de rembourser ses dettes et de prendre l'engrais. Les réactions des services techniques et de

---

<sup>5</sup> DOS FAPAL – «Quel avenir pour le paysan de Louga ? » - Juillet 2008.

<sup>6</sup> L'inefficacité des structures mises en place, notamment des CRAD se traduisait notamment par la non distribution des produits et du matériel agricole. En 1964 le cumul du matériel non distribué portait sur une valeur de 330 millions de CFA. (Ibrahima SENE, contribution aux débats des états généraux de l'économie, 2002)

l'administration de commandement sont extrêmement brutales et n'ont rien à envier aux méthodes de la période coloniale.

On a appelé "*le malaise paysan*" ce long épisode pendant lequel le paysan sénégalais va "bouder l'État".

Cette partie de bras de fer entre le paysan et l'État conduira ce dernier à revoir au début des années 70' sa politique : les dettes dues par les paysans aux coopératives sont annulées, le prix de l'arachide est relevé, et l'encadrement du monde rural est réformé.

## 2. Les plans d'ajustement structurel

Une nouvelle cassure – plus définitive que la précédente – intervient dès 1979, avec les premiers *plans d'ajustement structurel, négocié entre le gouvernement sénégalais et les Institutions de Bretton WOODS (FMI, Banque mondiale)*.

<sup>7</sup>Les sécheresses successives, et la chute des cours mondiaux des matières premières agricoles ont entraîné une très grave crise de l'économie agricole et des finances publiques du Sénégal. L'arachide ne génère plus de devises suffisantes pour l'état, et ce dernier n'arrive plus à faire face à ses engagements. Les plans successifs d'Ajustements structurels auront pour but de réduire

- les charges de l'Etat (le plan de redressement économique et financier) à partir de 1979 – qui voit la suppression du programme agricole (PA) en 1979 et la liquidation des sociétés publiques d'encadrement du monde rural, puis de
- les responsabilités de l'Etat avec la Nouvelle politique agricole (NPA) à partir de 1984, caractérisée par son désengagement, la libéralisation de l'économie agricole et la privatisation. Cela sera poursuivi avec le programme d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA) de 1995.

Pour les paysans, ces plans n'ont été pensés que du point de vue de l'Etat. Ils l'interprètent comme un abandon. Et cela a favorisé l'émergence d'un mouvement paysan qui réalise la jonction entre

- les anciennes organisations suscitées par l'Etat (coopératives agricoles, groupements de promotion féminine, etc.) et
- Les associations paysannes (regroupées dans la Fédération des ONG du Sénégal, FONGS, créée en 1976) apparues avec les sécheresses de la fin des années soixante et début des années soixante dix.

Ce mouvement dénommé CNCR (Cadre National de Concertation et de Coopération des Ruraux) et créé en 1993, essaye avec un certain succès, de remplir le vide créé par le désengagement de l'Etat en fournissant des services à ses membres avec l'appui des ONG et des partenaires au développement.

Ce mouvement va, de plus en plus, s'affirmer comme un interlocuteur de l'Etat et des partenaires au développement dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes publics concernant le monde rural et le secteur agricole. Un partenariat se met en place qui permet des décisions importantes visant à relancer l'économie agricole :

- (i) rétablissement en 1997 du programme agricole supprimé en 1979,
- (ii) conventions de délégation de service public entre l'Etat et les OP pour la gestion par celles-ci de projets financés par les bailleurs de fonds,

---

<sup>7</sup> Stratégie de négociation des OP avec les pouvoirs publics – FONGS / IPAR – Octobre 2007

- (iii) gestion de la composante OP du PSAOP (programme des services agricoles et d'appui aux organisations de producteurs). Les OPA, en association avec l'Association des présidents de communauté rurale (APCR), se dotent d'une agence d'opération, l'Association pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB).
- (iv) Participation aux réflexions sur les politiques agricoles et sur la réforme foncière,
- (v) consensus sur la priorité à l'agriculture familiale dans les politiques agricoles et,
- (vi) élaboration avec l'appui de la FAO d'un document d'orientation stratégique du secteur agricole (DOS) en 1999.

Tant d'acquis donc, que le CNCR a obtenu du pouvoir socialiste d'avant 2000, après plusieurs années de combat, et parce qu'il a su s'accorder avec l'Etat sur une finalité « développer l'agriculture familiale », et qu'il a su créer le rapport de force de par une certaine représentativité.

### **3. L'alternance politique de 2000 à 2008 et le nouveau paysage des acteurs**

En 2000 survient la première alternance politique au Sénégal. Le nouveau régime en place se réclame du libéralisme économique, et sa politique se traduit par une accentuation des actes de privatisation des filières, une succession de programmes et plans spéciaux, mais également l'élaboration d'une LOASP (Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale) promulguée en 2004.

Comme ceux qui l'ont précédé, le nouveau pouvoir doit surtout faire face aux calamités naturelles (sécheresses, inondations, invasions de sauteriaux) et aux fluctuations des cours de l'arachide et leurs conséquences : baisse des revenus des ruraux, disettes, accumulation de crédits impayés et déficits des huileries. Il doit également gérer les tensions électorales, et éviter de se mettre à dos les paysans. Ainsi malgré les professions de foi libérales, on assiste à un retour de l'administration de l'économie agricole par l'Etat : distribution des intrants et du crédit, subvention des intrants et des prix, fortes interventions dans les décisions de production des paysans.

Parallèlement, il doit en même temps essayer de définir et mettre en œuvre une véritable politique agricole. La stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) définie avant l'alternance politique est mise en œuvre en 2003. A partir de 2003, des programmes spéciaux avec des objectifs ambitieux ont concerné les productions vivrières, sans succès : maïs, manioc, sésame, bissap. Des programmes de maîtrise de l'eau ont été aussi lancés, sans effet notable pour l'instant : développement des bassins de rétention et pluies provoquées. Dans le cadre de la définition de la stratégie de croissance accélérée (SCA), l'agriculture et l'agro alimentaire ont été retenues comme une des grappes de croissance, mais seule l'horticulture est prise en compte. Un programme de retour à l'agriculture dit Plan REVA a été élaboré en 2006. Il vise surtout à installer des agriculteurs dans des aménagements irrigués permettant une agriculture intensive.

En 2008, dans le contexte de crise alimentaire nationale et de rareté de certains produits alimentaires au niveau mondial, le président a lui-même lancé un programme de souveraineté alimentaire, dénommé Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA), avec de fortes incitations à emblaver et à produire.

En réalité, les autorités politiques n'arrivent pas à mettre en cohérence leur vision du développement basée sur l'agriculture d'entreprise et l'agrobusiness et leur engagement prioritaire de lutter contre la pauvreté qui est majoritairement rurale et qui concerne les petites exploitations familiales dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie et de la pêche. Le pouvoir tente souvent d'apporter des réponses ponctuelles « à chaque année son programme » - disent les paysans « programme maïs en 2003, manioc en 2004, sésame en 2005, REVA en 2006, GOANA en 2008, etc. ». Et la seule initiative avec une portée à moyen et long terme est l'élaboration et la mise en œuvre d'une Loi d'Orientation Agro Sylvo Pastorale (LOASP). On revient sur la chronique de cette négociation entre les OP et le pouvoir public.

Au plan international, l'année 2000 est aussi celle de l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA qui se traduit par une très large ouverture de ce marché commun et donc d'une concurrence accrue pour les petites exploitations familiales Ouest africaines. 2007 sera l'année de l'extension du TEC à la CEDEAO. De même, le Sénégal est signataire des Accords UE/ACP de Cotonou (2000) qui prévoient la négociation d'accords de partenariat économiques (APE) entre la CEDEAO et l'UE. Le nouveau régime n'a pas remis en cause les politiques libérales mises en place, même s'il a approuvé le report de la signature d'un accord de partenariat économique entre l'Union européenne et la CEDEAO.

Entre 2002 et 2005, le nouveau pouvoir arrive à diviser l'essentiel des blocs idéologiques et / ou syndicaux, susceptibles de développer une résistance à son encontre. C'est le cas notamment de la plus grande centrale syndicale du pays (la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal) qui se retrouve affaiblie et scindée en deux. Face à la détermination du CNCR à rester uni, le pouvoir change de stratégie, et promeut lui-même de nouvelles organisations, se proclamant chacune, représentative du monde rural sénégalais. Depuis, le paysage des Organisations Paysannes a évolué : le CNCR (fusion des anciennes coopératives agricoles et des groupements féminins promus par l'ancien pouvoir socialiste, et des associations paysannes auto promues réunies autour de FONGS) cohabite avec six autres organisations promues par le nouveau pouvoir libéral, et qui se proclament chacune représentative du monde rural.

## ***B. Chronique de la phase d'élaboration et de négociation Etat / OP – les enjeux pour les OP – les succès et les échecs***

On parlera ici d'événements se sont déroulés entre 2002 et 2007, et qui ont pour intérêt d'illustrer comment des divergences idéologiques entre un mouvement populaire et un pouvoir public, dans le sud, peuvent conduire à des bras de fer, et comment les rapports de force peuvent évoluer.

### ***i. Une différence fondamentale de vision, entre les OP et le pouvoir en place***

Le nouveau pouvoir libéral défend et essaie de mettre en œuvre une vision du développement basée sur l'agriculture d'entreprise et l'agro-business. Ce nouveau pouvoir ne croit pas du tout en les capacités des paysans et des petites exploitations familiales, à moderniser et à développer l'agriculture sénégalaise. Il veut implanter de nouveaux agriculteurs, de type entrepreneurs agricoles, capables de financer des investissements, et de créer des emplois en milieu rural.

Les Organisations paysannes veulent une refondation de la société, à travers la promotion d'une économie durable, profitable aux ruraux, équitables, et créatrices de revenus. « seule la promotion des exploitations familiales peut garantir aux ruraux de vivre décemment et de se sentir sécuriser dans leur village, et de ne pas perdre leurs terres pour devenir de simples ouvriers agricoles ».

Cette différence de vision se retrouvera tout le long du processus, malgré les compromis consentis pour avancer.

## **ii. L'importance de créer un rapport de force favorable**

Dès son arrivée en 2000, le nouveau pouvoir s'attaque à l'achèvement de la privatisation de la filière arachide. Les conséquences sont très négatives sur les paysans, et le CNCR s'attaque violemment à ce travail, à travers la presse et des mobilisations.

Entre 2000 et 2002, le pouvoir en place refuse tout contact avec le CNCR, et une campagne de dénigrement est lancée contre ses leaders. Le 26 janvier 2003 le CNCR organise une journée de mobilisation organisée à Dakar et adresse un Manifeste paysan à l'État par le CNCR. Il s'insurge contre les difficultés nées de la réforme de la filière arachide, et lui demande d'instaurer des consultations régulières avec le monde rural sénégalais, pour trouver des réponses concertées aux difficultés qu'il rencontre. Mais cette rencontre a surtout permis de faire une démonstration de force, avec 40 000 personnes mobilisées et en provenance de toutes les régions du pays.

La Présidence de la République met en place un groupe de travail qui, pendant l'année 2002 et le début de l'année 2003, rédige un avant-projet de loi d'orientation agricole avec l'aide de membres français de la commission franco-sénégalaise sur l'agriculture. Le ministre de l'agriculture est ensuite chargé d'organiser la concertation sur l'avant projet de loi et veut mener cela dans des délais très courts. Les ministères, les directions nationales, les institutions publiques et privées, les partenaires au développement donnent leurs avis sur l'avant projet.

Le CNCR exige une véritable négociation. Il engage un processus interne de réflexion depuis la communauté rurale jusqu'au niveau national en passant par le niveau régional, élabore une analyse critique de la loi et rédige un contre projet complet de loi d'orientation agricole et rurale avant d'engager les négociations avec les représentants du ministère pour le compte de l'ensemble des organisations paysannes (3P et Forces Paysannes).

## **iii. La nécessité d'avoir une capacité de proposition**

Le point principal de désaccord a porté sur la place et le rôle de l'agriculture familiale dans les politiques publiques par rapport à l'entrepreneuriat agricole et à l'agrobusiness. Ces divergences se reflétaient dans les chapitres concernant les statuts des exploitations agricoles, la réforme du foncier et dans l'allocation des ressources publiques (finances publiques, foncier, eau), entre les différentes formes d'agriculture. Cette divergence de fond n'a pas été réglée de façon satisfaisante par la loi. La question foncière a été en grande partie sortie pour être traitée plus tard. En 2006, une commission nationale de réforme du droit de la terre a été mise en place par la Présidence de la République et le ministère de l'agriculture a aussi mis en place un groupe de travail thématique sur le foncier agricole et rural dans le cadre de la mise en œuvre de la LOASP.

Le CNCR avait aussi des ambitions plus larges que l'Etat. La loi d'orientation était une occasion unique de donner un cadre légal à la concertation régulière entre l'Etat et les organisations de producteurs, d'obtenir des avancées en matière de financement de l'agriculture : fonds national de développement rural, aide à l'installation des jeunes agriculteurs, aide à la modernisation des exploitations agricoles, subvention aux organisations de producteurs et aux ONG rurales. La loi permettait aussi de réaffirmer l'importance de l'éducation et de la formation agricole et rurale, la nécessité de soutien, de protection et de subvention à la production agricole.

Le texte final a repris en grande partie les positions des OP. Elles ont eu gain de cause sur la plupart des points de discussion pour plusieurs raisons. Le CNCR a mené un processus participatif qui a associé tous ses niveaux de représentation :

- (i) l'ensemble des Comités locaux de concertation des OP (CLCOP) existants à l'époque et les communautés rurales environnantes ont été systématiquement invitées à ces ateliers ainsi que les élus locaux,
- (ii) toutes les régions ont tenu leur atelier de réflexion clôturé par
- (iii) un séminaire national avant la désignation d'un négociateur. I

Il faut aussi rappeler que le CNCR depuis sa création et à la suite de la FONGS, avait mené plusieurs processus de réflexion interne qui l'avaient préparé à des négociations de ce type : réflexions sur l'agriculture familiale en 1993 et 1994, participation à l'élaboration du PSAOP, projet conjoint FONGS\FAO sur les politiques agricoles 1998\1999, participation à la réflexion stratégique sur la formation agricole et rurale 1998\1999, réflexion interne sur la réforme foncière 2000\2003.

Le CNCR a pu ainsi, par ses concertations à la base, par ses expériences pratiques, et ses travaux de recherche, alimenter le contenu d'une Loi d'Orientation Agro Sylvopastorale qui fut adoptée et promulguée en juin 2005. En dehors des parties extraites pour cause de désaccord (le foncier) et des concessions faites de part et d'autre (compromis de reconnaître simultanément l'agriculture familiale et entrepreneuriale), le contenu de la LOASP est constitué des propositions des OP qui ont ainsi saisi l'occasion d'aborder institutionnellement les questions de la concertation, du financement, de la formation, du conseil, de l'éducation, de la sécurité sociale, et. Tant de point sur lesquels l'Etat n'avait pas encore suffisamment réfléchi.

#### **iv. Les risques d'une absence de veille, et d'une inconstance de la mobilisation et de l'entretien du rapport de force**

Le pouvoir n'abandonne pas pour autant sa vision du développement basée sur l'agriculture d'entreprise et l'agro-business. Et il sait que ce n'est pas la LOASP telle que formulée, qui lui permettra d'atteindre ses objectifs dans un bref délai.

Il met un an à proposer une méthodologie pour l'élaboration des décrets d'application et la mise en œuvre de la LOASP. Et de mai 2005 à juillet 2007, aucun décret d'application de la loi n'a été publié. Diverses raisons sont avancées :

- désintérêt des autorités politiques qui optent pour la « simplicité » de mettre en œuvre leur vision à travers des programmes et plans spéciaux : manioc en 2004, sésame en 2005, REVA en 2006, GOANA en 2008, etc. ces programmes permettent au pouvoir, sous le prétexte de répondre à des besoins urgents, de fixer son propre objectif de production, et de mettre en œuvre son plan d'exploitation foncière ;

- faible capacité du CNCR, à maintenir un rapport de force favorable avec la promotion par l'Etat, de nouvelles organisations dites représentatives du monde rural, et souvent sujettes à une instrumentalisation ;
- absence de capacité permanente des OP à analyser les stratégies du pouvoir public, et les enjeux des programmes spéciaux, pour se mobiliser et réagir
- insuffisance des ressources financières disponibles pour les groupes de travail – les moyens n'ont pas suivi,
- difficultés à mobiliser les compétences nécessaires.

### **C. La relance du processus : quels défis ?**

La pression des bailleurs de fonds à qui le pouvoir en place avait vendu l'existence d'une LOASP pour négocier des programmes publics, et les interpellations à l'assemblée nationale, contribuent à relancer le processus.

En octobre 2007, deux décrets ont été signés :

- celui instituant le Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastoral (CSOASP) et ;
- celui instituant le Fonds National de Développement Agro-Sylvo-Pastoral (FNDASP)

Par rapport à la période d'élaboration de la LOASP, le contexte a évolué compte tenu fait qu'en plus du CNCR d'autres organisations sont présentes. Du côté des institutions publiques, la volonté est affichée pour une participation des OP à l'élaboration des décrets d'application. Elles sont dans la plupart des groupes de travail sauf celui du BFPA. On note même que le CNCR est chef de file du groupe thématique « reconnaissance formelle des métiers de l'agriculture ».

Au moment où l'Etat a réussi à semer la rivalité entre les organisations se voulant interlocutrices directes avec lui (CNCR, et autres organisations créées par lui-même entre 2002 et 2005), la FONGS membre fondatrice du CNCR, s'est donnée comme défi d'animer un dispositif de dialogue entre toutes les OP. **La veille sur les politiques nationales et sur les négociations est une ligne prioritaire que la FONGS met en œuvre pour être utile au mouvement paysan national. Il s'agit de collecter l'information, de la rendre digeste et de la diffuser auprès des organisations paysannes.**

<sup>8</sup>La FONGS s'est affirmée comme une organisation paysanne bénéficiant de suffisamment de crédit et d'audience auprès des autres (plateformes et fédérations paysannes), pour les rassembler et les faire œuvrer ensemble pour la même cause : la défense des intérêts des paysans. Ce dispositif de dialogue a fonctionné, pour apprécier et réagir sur des décrets d'application de la LOASP, ou pour échanger sur les opportunités et risques de la GOANA (*grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance*). Il a également fonctionné pour échanger sur les enjeux de la formation des responsables paysans.

Il s'agit à travers ce dispositif :

- de renforcer les liens pour parler d'une seule voix et inverser les rapports de force,
- de renforcer la capacité d'analyse et de proposition des organisations paysannes,
- de mieux partager la vision d'une agriculture profitable aux exploitations familiales rurales ;

---

<sup>8</sup> Bilan stratégique FONGS – Septembre 2008.