

Libéralisation de la filière arachide à partir des stratégies des producteurs

Carlos OYA

Les décennies 1980 et 1990 ont été des années charnières pour l'agriculture sénégalaise, puisque la majorité des réformes agricoles ont été entreprises pendant cette période. Ce chapitre étudie ces années de transition vers des politiques de libéralisation et de désengagement de l'État.

La première partie du texte décrit, d'une part, l'évolution générale des indicateurs macro-économiques et du secteur agricole, d'autre part, celle des politiques agricoles, et discute enfin la mise en œuvre de l'ajustement structurel dans l'agriculture¹. Dans la deuxième partie, nous mettrons en évidence les tendances observées chez des exploitants agricoles et nous tirerons les conclusions d'enquêtes menées dans le bassin arachidier auprès de gros et moyens producteurs d'arachide. L'enquête qui a été menée dans le cadre d'une recherche doctorale, s'est déroulée en trois phases, entre 1997 et 1999, et a duré au total environ 18 mois. Après l'élaboration d'une base de sondage à partir de plusieurs sources d'information, notamment la SONAGRAINES, l'ISRA-Kaolack, et les agents de coopératives régionales et locales, un total de 65 gros producteurs² ont été ciblés. Les résultats de cette enquête nous ont permis de comprendre certains enjeux de pouvoir au niveau local, les différentes formes d'utilisation de la main d'œuvre et de la terre dans les grandes et moyennes exploitations, et, surtout, les réponses de gros producteurs aux politiques de libéralisation agricole et au désengagement de l'État.

1. Voir le tableau en annexe pour un résumé de l'évolution des politiques économiques et agricoles entre 1960 et 2000.

2. L'échantillon incluait le cas très particulier de Khelcom, une exploitation collective de très grande échelle située dans le Département de Diourbel et gérée par la confrérie mouride.

L'ajustement structurel au Sénégal : 1980-2000

Bien que les chiffres officiels notent une croissance de 3,1 % du PIB annuel entre 1980 et 1990, plusieurs études s'accordent sur le caractère exagéré de ce chiffre, particulièrement pour la deuxième moitié des années 80 (G. Duruflé 1994 : 73). D'autres études et institutions démontrent que les données officielles agricoles depuis le milieu des années 1980 sont surestimées (Freud et al. 1997). Un rapport de la Banque Mondiale accuse le Sénégal de n'avoir que partiellement mis en place les mesures d'ajustement après la période initiale de stabilisation, menant, selon la Banque, à une stagnation de l'économie (E. Berg 1990 ; WB 1994; M. Rouis 1994 : 286). L'explication pointant les surestimations de croissance et la mauvaise application des réformes, est aujourd'hui très populaire, dans la mesure où elle justifie la mauvaise performance des pays sous ajustement préalablement jugés « forts ».

Les flux d'aide vers le Sénégal, en dollar nominal, ont plus que doublé au cours des années 1980, atteignant 641 millions de dollars en 1991 (M. Rouis 1994 : 332). Cet afflux a limité l'impact des politiques déflationnistes, réduisant la pression sur l'importation et permettant le maintien partiel de certaines dépenses budgétaires. Le niveau de la dette a ainsi régulièrement augmenté durant cette période, atteignant un plafond en 1994. Dès 1990, le service de la dette équivalait à 48 % des revenus fiscaux totaux et à 74 % des dépenses courantes du gouvernement (Duruflé 1994 : 81).

Un manque de rigueur évident dans l'imposition des conditionnalités par les bailleurs de fonds, au regard du flux continu de l'aide, est supposé avoir encouragé les retards et reculs dans les réformes de libéralisation (Berg 1990, Rouis 1994 : 288-9, Killick 1998 : 135, Lewis 1987). Les paragraphes suivants montreront au contraire que le gouvernement a bien entrepris des réformes radicales : réduction des crédits officiels et libéralisation progressive des marchés d'input et d'output. Une mise en œuvre plus rapide du programme d'ajustement aurait pu avoir des conséquences plus néfastes, comme le montre l'expérience d'autres économies, notamment celles des pays de l'Est. Ce n'est cependant qu'un constat conjoncturel (Lewis 1987).

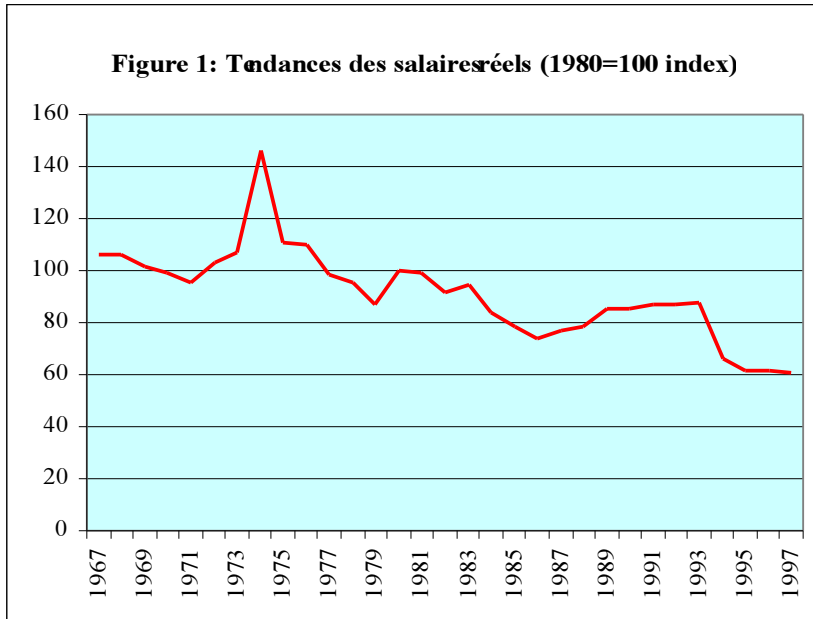
L'ajustement a suivi les recommandations de la BM et du FMI selon une séquence dictée par les impératifs politiques et économiques internes. Le Sénégal est en fait considéré par les deux institutions comme un « ajusteur fort », particulièrement pour les politiques macro-économiques et les mesures de stabilisation mises en place³. Les échecs en revanche

3. La notion d'ajusteur 'fort' ou 'faible' est méthodologiquement fautive. La liste des pays 'forts' varie de temps à autre sans qu'une explication soit fournie sur les raisons de ces changements (Mosley, Subasat et Weeks 1995).

résideraient, selon les institutions financières internationales, dans le manque de dérégulation du marché du travail, le maintien des monopoles, le manque de clarté juridique, l'absence de réforme des secteurs de l'éducation et de la santé et des filières du riz et du coton, et, enfin, dans le non développement des marchés des capitaux. Ces conclusions reposent toutefois sur des bases analytiques fragiles. La privatisation, obsession de la BM et du FMI, a été continue depuis la fin des années 80, et particulièrement rapide durant les années 90. Rouis (1994 : 287) mentionne qu' « une réduction plus vigoureuse du secteur des entreprises d'État est impérative ». Le progrès de la privatisation des entreprises publiques au Sénégal peut être attribué à un choix pragmatique de la part du Gouvernement. Cependant, « la distinction entre le secteur organisé privé et l'État étant minime au Sénégal, les mesures de privatisation étaient susceptibles de ne pas engranger les gains de productivité attendus » (Commander 1989 : 169). La privatisation s'est aussi accompagnée du rétablissement des mesures de protection, supprimées à l'époque des prêts d'ajustement structurel dans le but d'attirer les investisseurs (Bayliss et Cramer 2001: 61). La privatisation d'entreprises telles que la SONACOS était difficile avant la dévaluation, car celle-ci laissait envisager aux investisseurs (ou spéculateurs) potentiels de futurs bénéfices. Au début de 2002, la privatisation de la SONACOS n'était toujours pas effective. En revanche sa filiale chargée de l'arachide, des semences et de distribution d'intrants, la SONAGRAINES, a été démantelée en 2001 (Le Soleil 30 août et 19 décembre 2001).

Ces changements de politique ont eu des conséquences importantes, surtout sur les revenus les plus faibles et sur les revenus urbains. Selon les chiffres du FMI, les salaires réels minimums ont baissé d'un peu plus de 80 % après 1980. La moitié de cette baisse des salaires a eu lieu entre 1993 et 1998, années où un gel général des salaires a été imposé (FMI 1999). Ce chiffre inclut les salaires des fonctionnaires, réduits de 7 % en valeur réelle entre 1973 et 1980, et de 14 % entre 1980 et 1992 (Duruflé 1994 : 200). A l'exception d'un pic entre 1974 et 1975, la baisse régulière des salaires urbains, débutée dès les années 60, s'est poursuivie jusqu'à la fin des années 1990 (Duruflé 1994 : 62)⁴.

4. L'estimation des revenus ruraux par personne est cependant problématique puisque beaucoup des données se réfèrent au secteur non énuméré qui comprend les petites entreprises, le commerce, le transport, les services de réparations, les services domestiques, etc. pour lesquels il n'y a pas de données statistiques fiables (Dijk, 1986).



Les études micro-économiques suggèrent que le coût de la stabilisation macro-économique a été supporté d'une manière disproportionnée par les producteurs d'arachide et par les fonctionnaires du bas de l'échelle administrative (Seck 1997 / Revel 1988). Elles confirment aussi que les salaires réels ont chuté rapidement jusqu'à la fin des années 90. En général, les producteurs d'arachide ont souffert d'un manque de semences et d'engrais, de problèmes de commercialisation, d'équipements obsolètes et de prix de vente réels instables dans un contexte d'augmentation du prix des intrants. Ces problèmes ont entraîné une crise dans le secteur de l'arachide. Caractérisée par la baisse de la production, des produits commercialisés et des surfaces cultivées, cette crise s'est traduite par une baisse considérable de la part de l'arachide dans le volume total d'exportation du pays.

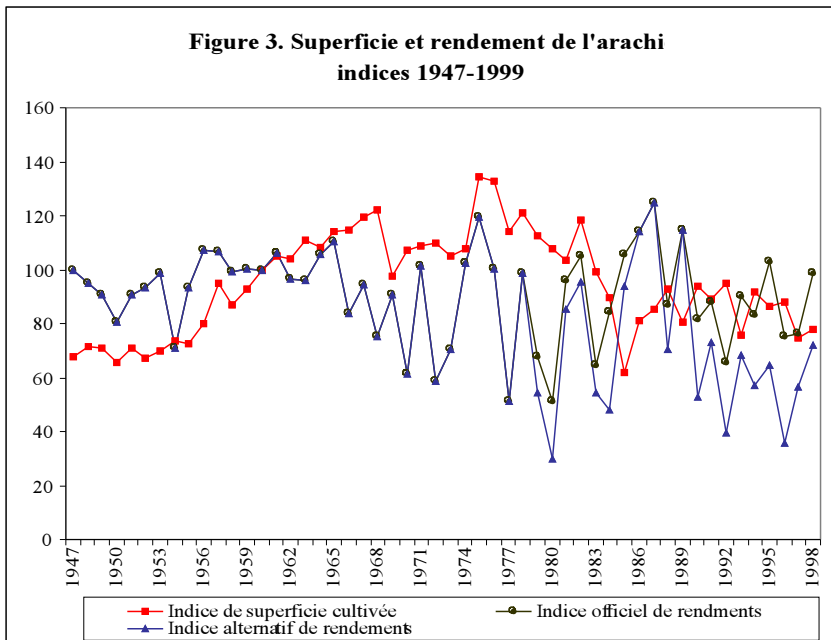
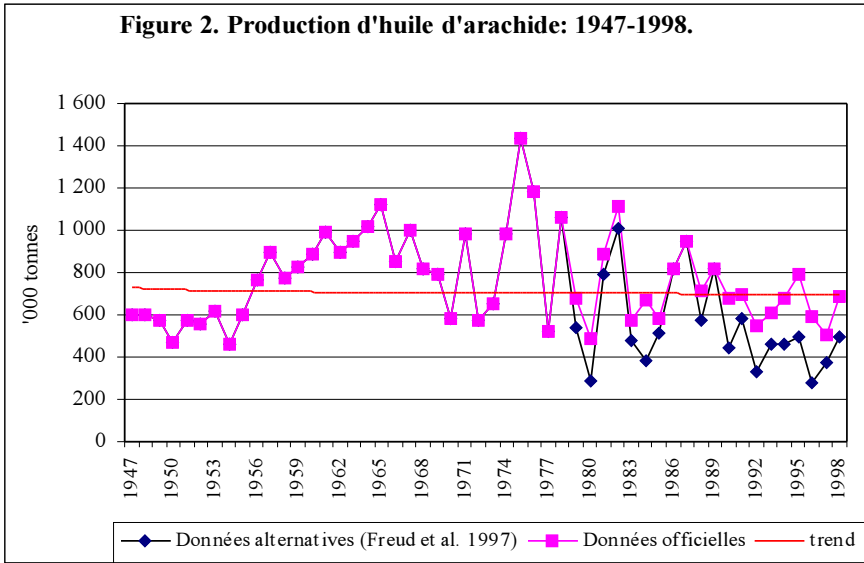
Quant au secteur industriel, la NPI (Nouvelle Politique Industrielle) annoncée en 1986 a initialement eu des effets dévastateurs. Bon nombre d'entreprises et établissements publics ont déposé leur bilan, entraînant de nombreux licenciements et une baisse de plus de 20 % de l'activité industrielle. Entre 1986 et 1989, 10 à 15 entreprises et usines ont fermé leurs portes, et licencié 5.600 travailleurs, soit 16 % des travailleurs industriels recensés. Cette situation, associée à la crise sociale de 1988 et à la résistance des industries aux réformes, a entraîné la révision des politiques industrielle et commerciale.

Les années 90 ont été marquées par une amélioration relative de l'indice de production industrielle, d'environ 11 % entre 1991 et 1998. Cette relance a été particulièrement évidente en 1992, et après la dévaluation, pour les moulins à huile, l'électricité et les industries chimiques et de raffinage du pétrole. Les indices courants sont cependant toujours en dessous des niveaux de 1976, en particulier pour l'huile végétale (SONACOS), mais également pour d'autres industries de transformation agricole et de textile, chaussures et cuir, c'est-à-dire les industries directement liées au secteur agricole.

Politiques et développement agricoles

Les statistiques agricoles en Afrique subsaharienne posent toujours problèmes (Sender et Smith 1986 :100-101 / Wiggins 2000). Bien que le Sénégal semble bénéficier d'un système statistique plus fiable que la majorité des pays du continent, il n'en souffre pas moins de distorsions. Selon une enquête du CIRAD, la production d'arachide a été systématiquement surestimée dans les sources officielles, particulièrement pendant les années 90 (Freud et al. 1997). Les chiffres alternatifs du CIRAD, basés sur des vérifications statistiques cohérentes, seront utilisés pour estimer les tendances de production entre 1980 et 1999 et comparés aux chiffres officiels. Il faut aussi noter que le recours à des chiffres officiels pour les superficies et à des chiffres alternatifs pour la production aboutit, sans doute, à une sous-estimation du rendement par hectare, puisque la chute de la production totale est liée à la réduction des surfaces cultivées en même temps qu'à la diminution des rendements physiques. Ces chiffres sont cependant plus cohérents (figures 2 et 3).

Par la suite nous présenterons une série de données sur la production arachidière (huile, arachide en coque et superficies) à long terme, à partir de la publication des premiers chiffres officiels (1947) jusqu'à la fin de la période d'analyse (1999). Ces chiffres permettent de repérer une croissance du secteur de l'arachide jusqu'à la fin des années 1960. Après la période de crise du 'malaise paysan' (1968-73), on assiste à une récupération notable avec des fluctuations fortes entre 1974 et 1978. Depuis la fin des années 1970, la filière arachidière entame une chute progressive et systématique jusqu'à la fin des années 1990, communément appelée la 'crise de l'arachide' (figure 2 et 3).



Après la présentation des chiffres mettant en évidence ces tendances, nous analyserons l'évolution et les changements plus significatifs, par périodes spécifiques, définies par les phases d'ajustement structurel agricole au Sénégal.

Période 1980-84 : le secteur agricole en crise et l'ajustement fiscal

Après la dissolution de l'ONCAD, le gouvernement a mis en place la Société nationale d'approvisionnement du monde rural (SONAR). La SONAR était une solution provisoire, et ses objectifs étaient plus limités que ceux de l'ONCAD. Le programme agricole a été stoppé, à l'exception des crédits octroyés pour les semences, qui ne continuèrent que jusqu'en 1984. Ces décisions ont entraîné la quasi-extinction du crédit agricole, et la disparition du système de distribution d'équipement et d'engrais. Les ajustements fiscaux et les pertes chroniques de l'ONCAD ont énormément pesé sur les services d'extension agricole, tandis que les opérations de la SODEVA se sont sévèrement réduites, malgré leur relatif succès à la fin des années 1970 dans le contexte du Programme Agricole. Après les nombreux échecs de l'ONCAD, des mesures confuses, mal organisées et constamment réorientées ont abouti au dysfonctionnement de la distribution des intrants, et mené à un déficit supplémentaire de la SONAR, d'un montant de 27 milliards de FCFA (Kelly et al. 1996 : 19-20 / GRS 1997: 12).

Cet échec a été le résultat de pressions contradictoires. Au début du processus d'ajustement, le gouvernement était réticent à l'idée de se retirer complètement des services d'encadrement de l'agriculture. Confronté à un niveau d'endettement croissant, subissant la pression de la BM et du FMI, il a été poussé à accélérer les réformes⁵ (Commander 1989 ; Duruflé 1994 : 80-1). Les mesures drastiques ainsi prises, furent insuffisamment préparées, et entraînèrent une évolution plus erratique que graduelle. L'austérité fiscale a encouragé l'élimination des subventions, la réduction des crédits et celle de l'investissement public. La réduction des crédits a été décrétée pour que les paysans n'honorent pas leurs dettes envers l'État. Seuls les crédits pour les semences ont été maintenus jusqu'en 1984, mais de nouvelles mesures ont été mises en place afin d'en limiter l'accès, dans le but d'obtenir des taux de recouvrement des dettes paysannes plus acceptables.

Depuis 1979, l'investissement public dans l'agriculture a décliné en termes réels ; cette tendance s'est accélérée après 1984, avec l'accélération de l'ajustement fiscal et la réduction des crédits. La disponibilité de fonds externes a permis une amélioration temporaire, en 1983-84, suivie par des réductions drastiques de financement.

5. Pendant cette période d'impasse, le gouvernement renforça sa position d'actionnaire principal de la SONACOS. Cette organisation fut en fait renforcée et agrandie. La SONACOS a alors pris en charge les fonctions primaires de collecte de l'arachide de l'ONCAD, et repris par la suite les fonctions de distribution (après la dissolution de la SONAR) pour lesquelles la SONAGRAINES a été créée (100 % du capital appartenant à SONACOS, elle-même à 90 % propriété de l'État depuis 1982).

La NPA et le Plan Céréaliier : 1984-1992

Le lancement, en avril 1984, de la Nouvelle Politique Agricole (NPA) devait définir de nouvelles priorités et créer une base pour un ajustement agricole plus efficace. Cette politique était basée sur deux principes : une libéralisation des marchés des produits et des intrants et un retrait de l'aide directe de l'État aux producteurs. De plus, il y eut un revirement en faveur de la production céréalière, encouragée de manière implicite dans les objectifs trop ambitieux d'une autosuffisance à 80 % (Martin et Crawford, 1991 : 93). Le Plan céréaliier devait atteindre cet objectif grâce à la libéralisation du marché, à la dérégulation des prix, à de meilleurs systèmes d'information marchands, et à des campagnes de promotion pour la consommation des céréales locales.

La libéralisation des marchés agricoles a débuté en 1986 avec la libéralisation officielle du marché des céréales, à travers le remplacement des prix fixes par des prix plafonds et planchers. La libéralisation du marché du riz a été retardée jusqu'aux années 90 ; mais l'importation du riz a été taxée pendant les années 80, devenant ainsi une source importante de revenu fiscal (Kelly et al. 1996 : 20). Cependant, l'intervention de l'État sur le marché des céréales n'ayant jamais été très efficace, des marchés non contrôlés étaient déjà en place avant 1986, particulièrement pour le mil, le maïs et le riz (Banque mondiale 1999 : 28).

La stratégie d'autosuffisance alimentaire préconisée par la NPA, a globalement été un échec, puisque aucun de ses objectifs n'a été atteint, principalement à cause de leur manque de réalisme et de leur incohérence avec les stratégies encourageant les cultures de rente⁶. La trop grande concentration sur la coûteuse production de riz et l'optimisme exagéré quant aux effets de la dérégulation sur la production locale de céréales est à la base de l'échec de la stratégie d'autosuffisance alimentaire. Cela a eu pour conséquence qu'une part disproportionnée de l'investissement agricole public a été allouée aux céréales 'minoritaires' (en termes de production nationale) telles que le riz, et, par conséquent aux régions agricoles moins peuplées (Fleuve et Casamance). Le bassin arachidier, cœur de la production d'arachide et de céréales du pays, avec la plus grande proportion de la population totale (environ 50 %), a ainsi été très clairement privée d'investissements. Il a reçu moins de 7 % du Programme d'Investissement Agricole pendant les années 1987-1995, la période la plus importante pour l'ajustement agricole.

L'abandon de l'agriculture pluviale, et particulièrement de l'arachide, dans les programmes d'investissement publics depuis 1980 permet de

6. Lire Martin (1998) pour une explication complète des objectifs irréalistes du Plan céréaliier.

mieux comprendre la crise du secteur arachidier depuis la moitié des années 1980. En effet, les bénéficiaires du Programme agricole des années 1960 et 1970 ont été complètement ignorés et la nouvelle approche, favorisant la production de riz et la diversification agricole, l'a emporté. Paradoxalement, le mil et le sorgho, très fortement liés à l'arachide dans le Bassin arachidier, n'ont reçu qu'une aide directe négligeable. La libéralisation et le fonctionnement libre des marchés ont été considérés comme une condition suffisante à l'expansion de la production de grains et d'arachides (GDS 1986 / Gaye 1998 / Kelly et al. 1996 / Kelly et Delgado 1991).

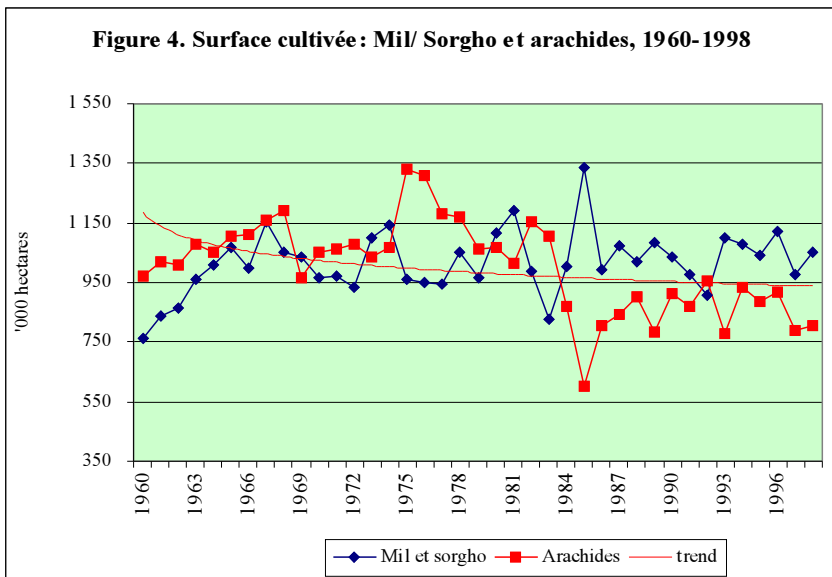
La chute des dépenses de capital a entraîné la réduction et parfois l'élimination complète des subventions dans le secteur agricole. La suppression des subventions aux engrais a affecté l'utilisation d'intrants dans la plupart des régions du Sénégal, puisque les agriculteurs étaient particulièrement sensibles à la variation du prix des intrants par rapport aux prix de production (Kelly, 1991)⁷. L'investissement public sur les marchés de l'engrais, des pesticides et semences a subi une réduction importante jusqu'au début des années 1990, et les commerçants privés n'ont pas pris le relais. L'idée initiale était d'abandonner la conservation des stocks de semences, mais les 'forces du marché' ne parvenant pas à satisfaire les attentes, le stock national de semences a subi une dégradation constante (Freud et al. 1997 / Gaye 1998 / Delgado et al. 1991). Non seulement les crédits ont été réduits, mais les intrants distribués officiellement sont devenus rares.

La Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS), responsable des opérations de crédit agricole à partir de 1984, n'a pas amélioré les performances en matière de recouvrement de dettes, performances restées inchangées depuis les années 70. La combinaison de toutes ces mesures, inspirées par une quête de stabilité macroéconomique, a eu un impact immédiat (figures 3 et 4). Les surfaces consacrées à l'arachide ont diminué, essentiellement à cause de la réduction soudaine de la distribution officielle de semences. Celles réservées aux céréales, après une brève hausse en 1985, sont retombées aux moyennes de 1965 (figure 3 et 4). Entre 1984 et 1992, la production céréalière est restée faible, malgré l'engagement rhétorique envers une autosuffisance céréalière aux dépens de la production arachidière.

Le marché de l'arachide a été libéralisé durant cette période. Tout d'abord, après 1985, des Opérateurs privés stockeurs (OPS) ont reçu l'autorisation de commercialiser les arachides en tant qu'intermédiaires de la SONAGRAINES, qui a maintenu sa position de monopole.

7. Il y avait peu de commerce privé d'engrais, et les paysans avaient pris l'habitude d'acheter leur engrais à crédit, sans dépenser d'argent.

jusqu'en 2001⁸. Leur part de marché a augmenté systématiquement à partir de 1986, aux dépens des points de collecte des coopératives (Gaye, 1998). Le nombre officiel de points de collecte a ainsi diminué (de 1.800 en 1980 à 737 en 1988) et la distance moyenne entre les villages et les points de commercialisation a augmenté (Kelly *et al.* 1996 : 37 / Gaye 1998 : 54)⁹. De plus, bien qu'il ait été interdit de vendre sur le marché parallèle, c'est-à-dire aux commerçants privés non agréés, les contrôles ont été largement réduits et les commerçants privés de ce marché ont considérablement augmenté leurs opérations (Freud *et al.* 1997 : 90). Enfin, une nouvelle société privée, NOVASEN, s'est lancée dans la production et l'achat d'arachide de bouche, établissant ainsi un nouveau monopole dans cette niche plus rentable du secteur arachidier.



Source : Statistiques Officielles (DISA). Les lignes de tendances sont liées aux surfaces pour l'arachide cultivées et sont dessinées sous forme de tendance logarithmique.

8. Les tendances des prix de production et d'export, qui sont au centre des débats politiques pour le secteur arachidier, nécessitent une analyse critique et une évaluation détaillée des rapports de la Banque mondiale.

9. Le nombre de coopératives rurales a été réduit de 2300 à 317. Les coopératives de villages ont été reconverties et réduites à des sections villageoises (4472), liées aux nouvelles 317 coopératives 'mères' (Gaye 1998 : 54).

On a souvent affirmé que les prix de production de l'arachide, du coton et du riz sont restés déconnectés des prix mondiaux, signe d'une mauvaise application des politiques de réforme (Rouis 1994 ; Berg 1990). Il semble qu'il y ait une confusion d'objectif : d'une part, l'objectif recommandé était l'alignement des prix des producteurs sur les cours mondiaux, d'autre part, l'augmentation des prix au producteur en termes réels était aussi considérée comme cruciale. Pendant les années 1980, on a enregistré une augmentation à trois reprises des prix de production officiels de l'arachide et du prix du coton, malgré la baisse des prix au niveau international, notable pour ces deux produits. Pendant cette période, les producteurs étaient relativement protégés de la baisse des prix mondiaux ; cette protection était paradoxalement considérée par les bailleurs de fonds comme une preuve de la 'mauvaise application' ou du 'manque d'engagement' des autorités sénégalaises dans le processus d'ajustement et dans la réforme des politiques. En fait, pendant longtemps, alors que les prix de l'arachide étaient officiellement contrôlés, les prix aux producteurs étaient très proches des cours mondiaux, si l'on prend en considération les coûts de transport, de commercialisation et de transformation.

Intensification de la libéralisation et ajustement structurel : 1992-2000

L'approche à court terme des politiques macro-économiques et agricoles a été renforcée après 1980, lorsque les déséquilibres internes et les problèmes fiscaux ont poussé le gouvernement à s'engager dans les réformes associées aux prêts de la Banque mondiale et à l'assistance du FMI. Plusieurs facteurs peuvent expliquer les variations dans les choix de politiques agricoles durant la période considérée : la résistance initiale du gouvernement, les changements dans l'équilibre du pouvoir, l'évolution des perceptions des processus d'ajustement et de libéralisation au sein des différentes classes sociales et factions politiques, l'incohérence et la faible base analytique et empirique des réformes imposées par la Banque Mondiale et le FMI, et les conséquences négatives sur la production des initiatives des institutions de Washington¹⁰.

Ce manque de constance ne justifie cependant pas les conclusions par les rapports de la Banque Mondiale sur le Sénégal (Berg 1990 et Rouis 1994), selon lesquelles l'ajustement structurel et la libéralisation n'avaient été que partiellement mis en œuvre. L'analyse de Berg est essentiellement basée sur la lente libéralisation du marché du riz et sur la persistance des monopoles publics dans le sous-secteur de l'arachide

10. Lire Sender (1999 :103-5) et Mkandawire (2001) pour de plus amples détails sur ces deux derniers points.

(Gaye 1998 : 26). En effet, comme nous l'avons mentionné auparavant, plusieurs mesures radicales ont été prises après 1980, dont la dissolution de l'ONCAD, de la SONAR et de diverses agences de développement régionales, ainsi que l'application de mesures déflationnistes au niveau macroéconomique. Elles ont été suivies par l'élimination des subventions des engrais et des denrées alimentaires, la libéralisation complète du marché des céréales, la réduction du secteur public et des agences agricoles et de développement rural de l'État (SODEVA, SAED, etc.), la baisse des crédits agricoles saisonniers et le resserrement des politiques fiscales. Cette série de mesures ne peut pas être considérée comme un manque d'application des réformes.

Les émeutes de Dakar en 1988 et 1989 ont souligné l'opposition grandissante de certains segments de la population aux réformes initiales (Diop et Diouf 1990). A la fin des années 1980, le gouvernement avait perdu la capacité de 'payer pour la stabilité' au travers de l'augmentation de l'emploi public et de la satisfaction des revendications des différents groupes sociaux, y compris les salariés (Cruise O'Brien 1989 / Vengroff et Creevey 1997 : 215 / Thioub et *al.* 1998). Dans les années 90, cependant, alors que le gouvernement continuait à perdre le contrôle de l'application des mesures initiales, les recommandations de la Banque mondiale et du FMI ont paru gagner du terrain et l'engagement du gouvernement a semblé se renforcer. L'opportunité de nouvelles discussions sur les prêts du secteur agricole en 1992 et 1995 a conduit le gouvernement à accepter les conditions des institutions financières internationales. Dès lors, la libéralisation du marché de l'arachide, la privatisation et la restructuration de l'appareil d'État se sont accélérées. Le marché et l'importation du riz ont été finalement libéralisés en 1995.

Les objectifs et stratégies avaient été définis dans le PASA (Programme d'ajustement du secteur agricole), le PISA (Programme d'investissement pour le secteur agricole) et le DPDA (Déclaration de Politique de Développement Agricole). Le PASA « reflète la volonté du gouvernement de transférer l'administration, la production, et la commercialisation au secteur privé » (GRS 1997 : 17). Ce projet de transfert est noté dans les autres pays africains ayant reçu les mêmes prêts (Endberg-Pedersen et *al.* 1996 : 11).

Après 1991, bien qu'une grande partie de la production commercialisée ait emprunté les voies officielles, la compétition s'est accrue entre les différents opérateurs du système de commercialisation des arachides – SONAGRAINES, OPS, coopératives et NOVASEN d'une part et les commerçants privés itinérants non agréés d'autre part (Badiane et Gaye 1997 / Freud et *al.* 1997). De plus, le système de prix officiel, fixé par décret, a pris fin en 1995. A sa place une nouvelle organisation a été créée, le Comité National Interprofessionnel de l'Arachide – incorporant

la SONACOS, la SONAGRAINES, NOVASEN, SENCHIM (engrais et pesticides), le ministère de l'Agriculture, les OPS, les porte-parole des producteurs (à travers l'UNCAS, l'union nationale des coopératives) et d'autres producteurs importants et influents. L'objectif principal de ce comité était de déterminer un prix indicatif (garanti) conforme aux prix mondiaux d'exportation. Le nouveau prix 'officiel' était alors utilisé par la SONACOS pour le paiement des producteurs, et servait de référence pendant la saison de commercialisation de l'arachide ; une révision du prix était toujours possible en cas de variation trop importante du prix mondial. Tous ces changements semblent suggérer que le gouvernement sénégalais a bien mis en œuvre, mais avec certaines lenteurs, la libéralisation du marché de l'arachide, dès 1986 et bien après 1992.

Enfin, l'Union économique et monétaire Ouest-africaine et par la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ont accepté une dévaluation qui a eu de lourdes conséquences à court terme. L'impact de la dévaluation a été différent d'une récolte à l'autre, d'une région à l'autre, et d'un secteur à l'autre. Les revenus ruraux ont été affectés de différentes façons, en fonction des caractéristiques particulières des ménages, leurs conditions de production, et leurs dépenses. Globalement, cependant, les résultats dans les zones agricoles n'ont pas été à la hauteur des prévisions¹¹. Les exportations ont réagi positivement à court terme et le déficit du compte courant s'est temporairement amélioré. Paradoxalement, depuis 1995, le niveau des importations a de nouveau augmenté en termes réels et l'importation de riz a continué sa croissance. Cependant, la SONACOS, mise en vente depuis 1992, est devenue rentable grâce à la dévaluation et au relèvement concomitant des cours mondiaux d'arachide, après 1995.

Dans son ensemble, la production agricole a été faible. De mauvaises récoltes ont suivi les saisons encourageantes de 1988/89 et 1989/90. Fait plus alarmant, le déclin continu de la production commercialisée officiellement menaçait d'aggraver une crise de l'offre dans l'industrie des produits dérivés de l'arachide (huile et pâte). Depuis 1994 et 1995, avec les promesses de prêts additionnels des institutions de Bretton Woods, et

11. Voir les résultats de l'enquête du IFPRI post-dévaluation menée sur la consommation des ménages dans l'Afrique FCFA publiée dans Diagana et al. (1999) et dans Diagana et Reardon (1999). Ces études présentent des résultats étonnants, qui mettent en doute les idées reçues sur la dévaluation. Par exemple, la quantité totale de céréale locale consommée a chuté, particulièrement pour les plus pauvres, alors que la quantité de riz importé a augmenté : il y a donc eu une 'uniformisation' du régime alimentaire et un processus d'individualisation des modes de consommation. Ces résultats au niveau de la consommation reflétaient en fait la mauvaise performance du secteur céréalier au niveau de l'offre et l'augmentation des prix alimentaires associée aux effets inflationnistes de la dévaluation.

avec le soutien de l'Union Européenne, le rétrécissement des crédits s'était atténué. La SONAGRAINES a ainsi pu reprendre, quoi que timidement, son rôle de facilitateur dans l'accès aux crédits et aux intrants. Elle le fit toutefois à un niveau bien inférieur à celui des années 1970 ou du début des années 1980. Le recul qui a semblé s'opérer équivalait à une réponse partielle à l'incapacité de la CNCAS d'offrir des crédits à un nombre acceptable de producteurs (Gaye 1998 : 81).

Avec le nouveau Programme agricole, inspiré par les Programmes des années 60-70, l'État semble s'être engagé plus clairement dans un soutien aux producteurs d'arachides. En 1997, année du 'Programme de Relance de l'Arachide', le gouvernement a engagé des dépenses d'investissement plus importantes dans le secteur de l'agriculture, suite à l'augmentation des fonds du PASA en 1997-2000 et grâce à la collaboration stratégique de l'UE et des autres bailleurs de fonds (Seck 1997 ; GDS 1998). Ce changement de politique, intervenu tardivement, n'a cependant été que transitoire. Des années de négligence et de libéralisation avaient déjà eu comme conséquence une sous capitalisation des producteurs d'arachide. Ceux-ci utilisaient moins d'engrais et de semences de qualité, et nombre d'entre eux avaient réduit les surfaces cultivées et recherché des sources alternatives de revenu (Gaye, 1998). L'impact de ces changements de politiques a été différent selon les catégories de producteurs ; un accent particulier sera mis sur les « gros producteurs » arachidiers.

Réponses et changements au niveau des exploitations agricoles

Changements dans l'utilisation de la main d'œuvre

Des études récentes sur les petits producteurs du Bassin Arachidier révèlent des tendances contradictoires : le nombre de membres actifs des ménages dans le secteur de l'agriculture a augmenté, sans qu'on y discerne clairement la part des membres de la famille et celle des éléments extérieurs (Freud et al. 1997 : 37-8). Les auteurs de l'enquête du CIRAD soutiennent simultanément que les *navétanes*¹² commencent à disparaître, et indiquent que seuls 24 % de l'échantillon des ménages rétribuent des travailleurs (Freud et al. 1997 : 39). Ils en concluent qu'il y

12. Le terme *navétanes* fait référence aux travailleurs saisonniers, normalement migrants, qui travaillent dans le champ de quelqu'un environ trois ou quatre jours par semaine pendant l'hivernage en contrepartie des champs et des semences fournies par l'employeur. Ils sont donc des travailleurs/locataires. Voir ...

a plus de main-d'œuvre familiale disponible aujourd'hui qu'il y a dix ans. Leur démonstration semble toutefois démentie par d'autres recherches qui portent sur la même période.

Se basant sur une série d'enquêtes menées par l'ISRA entre 1985 et 1995, Gaye (1998) constate ainsi au contraire que la mobilisation de la main d'œuvre familiale semble être devenue plus difficile. Bien que l'accent ne soit pas systématiquement mis sur les contraintes liées au faible nombre d'actifs, les petits producteurs semblent être affectés par une raréfaction de la main d'œuvre familiale. L'exode rural concerne, plus particulièrement, les zones du Nord et du Centre du Bassin arachidier, davantage frappées par la crise de l'arachide (Gaye, 1998 : 168). Des recherches empiriques effectuées dans des contextes similaires, au nord du Nigeria par exemple, montrent également que, durant la récession agricole récente des années 80 et 90, la recherche d'un revenu alternatif et la tendance à la fragmentation des exploitations familiales entraînent une diminution de la main-d'œuvre familiale, et par conséquent, une baisse de la production dans les champs collectifs, étroitement dépendant du travail des membres de la famille (Iliya 1999 : 15 / Iliya et Swindell 1997 : 93-4).

D'une part, la rareté des crédits et des semences, qui affecte plus spécialement les petits producteurs et, d'autre part, la préférence croissante des gros producteurs pour une main-d'œuvre agricole saisonnière salariée – on constate une tendance à la substitution de *navétanes* – semblent modifier les relations de travail. Les travailleurs, qui viennent généralement d'autres régions ou départements, s'installent dans la maison de leur employeur pour 6 à 8 mois, de la préparation des champs jusqu'à la commercialisation de l'arachide. Ils sont logés et nourris pendant la saison et reçoivent un montant fixe à la fin de la campagne (entre 90 000 et 110 000 FCFA pour la campagne 1997/98). Contrairement aux *navétanes*, ils ne cultivent pas des champs en location et travaillent simplement comme salariés. C'est une des conséquences les plus marquantes du processus de retrait des structures publiques (Oya 2002).

Le marché des terres

De plus, le processus de libéralisation a obligé beaucoup de petits producteurs à mettre en location une partie de leurs terres. On a assisté à une concentration progressive des terres, dans un contexte marqué par la pression renouvelée des IFI pour une réforme de la Loi sur le Domaine National dans le sens d'un système de propriété privée. Le débat actuel sur ce sujet sera sans doute résolu par des réformes législatives (GDS

1998 / Kelly et *al.* 1996 / Le Soleil, 2 Février 2001). Cependant, beaucoup de gros producteurs, également affectés par la crise de la rentabilité de l'arachide, ont mis des terres en jachère ou les ont confié à leurs voisins ou à d'autres producteurs, notamment des entrepreneurs urbains, désireux d'investir modestement dans l'agriculture ou le tourisme. On a aussi remarqué, dans notre enquête, la tendance de certains gros producteurs à accumuler des terres dans des zones plus fertiles du sud du bassin arachidier et dans les nouvelles zones pionnières de Kolda. Ces producteurs investissent de l'argent pour louer ou parfois même acheter des champs, qui appartiennent souvent aux petits et moyens producteurs affectés par la raréfaction des crédits et l'insuffisance d'intrants et d'équipements agricoles.

Utilisation des intrants

Les modifications apportées au niveau de la distribution et des crédits au cours de la libéralisation ont abouti à une forte réduction de l'utilisation de semences et d'engrais. Les résultats de notre enquête auprès des gros producteurs (EAGP), menée entre 1998 et 1999, montrent cependant que ces derniers, ainsi que quelques autres producteurs de taille moyenne, ont réussi à obtenir semences et engrais par les circuits officiels, même si en quantités moindres qu'à l'époque des subventions.

Le processus de libéralisation et de dérégulation entre 1984 et 1999 a donc eu des effets moins négatifs sur les plus gros producteurs, phénomène rarement reconnu par les défenseurs de la libéralisation. Ce point est intéressant puisque l'une des justifications principales de la libéralisation était la trop grande politisation de la distribution des intrants et les privilèges accordés aux gros producteurs, notamment aux plus influents. Les défenseurs de la libéralisation de la production assuraient qu'elle répartirait plus équitablement des gains et généraliserait l'accès aux intrants. La libéralisation n'a cependant pas amélioré la compétition, puisque les acheteurs informels ne sont toujours pas intéressés par le marché des intrants (Badiane et Gaye 1997 / Gaye 1998 / Freud et *al.* 1997). Les mêmes entreprises d'État ont continué en fait la distribution d'intrants, comme ce fut le cas pour la SONAGRAINES jusqu'en 2001, tout en subissant de fortes pressions pour réduire les coûts et bloquer les crédits. Le niveau d'intrants distribué s'est écroulé avec les nouveaux accords de 1984 et le nombre officiel de points de distribution a diminué, passant de 1800 en 1984 à 650 en 1998 (Gaye 1998 : 54, sources SONAGRAINES).

De plus, la dérégulation et la libéralisation ne changent pas forcément l'équilibre du pouvoir et les relations entre producteurs, agences de l'État

et commerçants. Plusieurs gros producteurs sont eux-mêmes commerçants et peuvent obtenir plus facilement les intrants distribués sur les marchés privés ou à travers des sociétés semi-privées telles que SENCHIM. De surcroît, les nouveaux accords des années 1990 pour la promotion des opérateurs privés stockeurs (OPS) dans les marchés des semences et engrais ont favorisé les gros producteurs. Ceux-ci sont devenus des intermédiaires au niveau des villages et départements, ou tout au moins ont continué à recevoir des quantités disproportionnées, dans un contexte de rationnement des quantités officiellement distribuées. Dans l'enquête sur les gros producteurs, 46 % des enquêtés étaient impliqués dans la distribution de semences à d'autres producteurs, et 30 % obtenaient leurs intrants directement à travers des sociétés privées telles que SENCHIM. De plus, 75 % des producteurs 'capitalistes' et plus dynamiques étaient des opérateurs/ distributeurs de semences, contre 25 % des 'non capitalistes' et 37 % des 'semi capitalistes'¹³.

Les producteurs employés comme intermédiaires des agences 'officielles' (l'ancienne SONAGRAINES étatique et la NOVASEN privée) ont profité de leur position pour accroître leur influence sur les autres producteurs. Ces derniers sont devenus dépendants de leur bon vouloir pour obtenir les crédits dont ils avaient besoin et parfois même pour éviter de rembourser les impayés des campagnes passées.

Certains gros producteurs indiquent ainsi qu'ils ont maintenu leur utilisation d'intrants, plus particulièrement depuis 1997, quand le ministère de l'Agriculture a tenté d'inverser la tendance à l'effondrement de la distribution officielle des engrais, pesticides et semences. Cependant, depuis le changement du système de distribution et de crédit, la plupart des producteurs utilisent en moyenne de plus faibles quantités d'engrais. Certains ont choisi de répandre leur engrais sur des terres éloignées de leur résidence, et d'utiliser plutôt le compost pour les champs plus proches de leur maison. D'autres producteurs au contraire ont décidé de concentrer les doses prescrites dans les champs où le risque productif est moindre, abandonnant la fertilisation des autres champs ou en y répandant du fumier.

Les producteurs 'non capitalistes' utilisant un grand nombre de dépendants ont dû interdire l'utilisation d'engrais aux autres membres du ménage. Les membres adultes dépendants de la famille et les femmes devaient obtenir leurs engrais et pesticides à travers des circuits alternatifs et pour les semences recycler les stocks des récoltes précédentes. Une grande proportion de cette catégorie (65 %) a réduit drastiquement son utilisation d'engrais après les réformes, alors que la majorité des gros producteurs 'capitalistes' et dynamiques (60 %-65 %) a maintenu ou

13. Voir Oya 2001 pour une explication de ces catégories parmi les gros producteurs.

même augmenté son utilisation d'engrais à l'hectare. Pour répondre à la baisse de la productivité et à la détérioration du réseau de distribution des intrants, certains gros et moyens producteurs ainsi qu'une très forte proportion des petits producteurs ont augmenté la densité des semences à des niveaux parfois supérieurs aux normes (Gaye 1998). Les gros producteurs capitalistes et dynamiques ont aussi privilégié la qualité des semences pour s'assurer une meilleure productivité.

La production : une réponse à la libéralisation des prix

Selon l'appartenance à l'une ou l'autre catégorie de producteurs, la zone géographique d'exploitation, et les caractéristiques structurelles des exploitations, l'insertion dans les circuits d'échange et de distribution varie de façon significative. Les spécificités en termes d'utilisation des terres, d'organisation du travail, et de relations de production, ont aussi des effets sur les relations d'échange dans la mesure où elles affectent l'échelle de production. Dans notre enquête, on constate que : (1) les gros producteurs, qui écoulent une partie importante de leur production sur le marché, ont tendance à spéculer sur les prix, tandis que les producteurs moyens et petits à les accepter et à s'ajuster sur les quantités ; (2) les petits cultivateurs s'impliquent moins dans la commercialisation, alors que (3) les producteurs plus pauvres, qui ont besoin de liquidités, sont forcés de vendre, dès la fin de la récolte une plus grande proportion de leur production. Dans un tel contexte, une partie de l'excédent commercialisé sera sensible à la libéralisation des marchés et des prix alors qu'une autre partie y restera insensible.

Au Sénégal, le processus de libéralisation du marché des produits agricoles a ouvert les portes des circuits officiels à des opérateurs privés. Les OPS ont ainsi obtenu de plus en plus de semences de la SONA-GRAINES par rapport aux coopératives rurales (Gaye 1998 : 230, Tableau 2a). En même temps, le marché parallèle a systématiquement progressé en termes de poids commercial, bien que les statistiques officielles aient exagéré son importance, afin de masquer l'écroulement de la production nationale (Freud *et al.* 1997 / Badiane et Gaye 1997).

Depuis 1992, les marchés officiels et non officiels sont entrés en compétition, bien que les paramètres de cette compétition soient restés longtemps flous et complexes. Les circuits officiels de commercialisation fonctionnent entre novembre et avril (saison de la commercialisation agricole). Les commerçants privés du circuit parallèle opèrent durant toute l'année, et plus particulièrement à la fin de la saison officielle, c'est-à-dire entre mai et septembre, et offrent une plus grande variété de sous-produits, arachide en coque, décortiquée, huile artisanale

et 'sax-sax'¹⁴ (Gaye 1998 :137-138). La compétition est donc très imparfaite. De plus, depuis 1994, la SONAGRAINES et les OPS se sont de plus en plus impliqués dans la distribution d'intrants, alors que les opérateurs non officiels opèrent uniquement comme acheteurs d'arachide (particulièrement en coque). Ainsi, la compétition est inégale et les relations avec les producteurs varient selon les produits, les marchés et les commerçants engagés.

La SONAGRAINES avait des coûts importants, imputables à la distribution de semences, à l'administration des crédits et à la maintenance des points de collecte. Pourtant, à cause des coûts de transport supérieurs, les coûts opérationnels de commercialisation des opérateurs privés sont restés plus élevés que ceux de la SONAGRAINES, des coopératives et des OPS. Les sociétés d'État réalisaient aussi des économies d'échelle (Gaye 1998 : Tableau 14.3 et 15.4 / Badiane 1997 : 7-10). A la fin des années 90, les opérateurs informels ne contrôlaient donc qu'une faible partie de la production (entre 15 % et 20 %), alors que la SONACOS continuait de dominer le marché avec une part de 65 % à 75 % à travers sa filiale la SONAGRAINES (Gaye 1998 / Freud et al. 1997). Les dernières années semblent cependant révéler une difficulté pour la SONACOS d'accéder aux arachides, ce qui dénote plus une crise réelle de la production d'arachide qu'un succès des opérateurs informels (Badiane et Gaye 1997 / Ndiaye 1998).

La fragmentation du marché et la libéralisation partielle ont été particulièrement bénéfiques aux producteurs les plus puissants (politiquement et économiquement), qui ont continué à vendre une plus grande partie de leur production aux agents officiels. Une petite majorité, ayant des liens étroits avec le 'marché parallèle', se concentre sur les réseaux d'écoulement informels. Les raisons pour lesquelles les voies officielles sont favorisées sont complexes. En 1998, Le Khalife des mourides vendait la production de Khelcom à la SONAGRAINES, bien que beaucoup de ses *talibés* (disciples) soient les plus gros agents du secteur non officiel et les principaux concurrents de la SONAGRAINES. Ce choix servait deux objectifs 'politiques' : masquer les ventes d'autres leaders religieux de la confrérie aux agents de Touba¹⁵ et maintenir des liens avantageux avec l'appareil d'État.

14. Le *sax-sax* est un sous-produit de l'arachide, de moindre qualité, utilisé dans les marchés locaux après la récupération des déchets arachidières (Gaye 1998).

15. Touba a un statut autonome privilégié de 'ville sainte' de la confrérie des *Mourides*. Les institutions de l'État y sont faibles, et c'est la ville la plus dynamique et à la plus forte croissance économique du Sénégal. On y trouve le plus grand marché parallèle d'arachides et de céréales (Hibou 1999 : 89 / Marfaing et Sow 1999 : 247 / Copans 2000).

Deux types de gros producteurs se sont rapidement adaptés aux changements du marché de l'arachide : le gros commerçant/transporteur et le bureaucrate doté de connexions politiques. Ces deux types de producteurs constituent les deux sous-groupes principaux de la classe « capitaliste ». Ces deux groupes, à la fois agents et intermédiaires de l'État, peuvent avoir des intérêts divergents au cours du processus de libéralisation. Quoiqu'il en soit, ce groupe représente une minorité au sein des gros producteurs.

Suite à une augmentation des prix et à des ventes tardives, les gros et moyens producteurs ont eu tendance à augmenter la proportion de produits arachidiens vendus aux opérateurs privés non officiels (entre 5 % et 8 %). Certains producteurs, parmi les plus performants, ont réussi à fidéliser leurs relations avec des clients, qui paient des prix bien plus élevés sur le marché non officiel, pour s'assurer d'un approvisionnement en arachide et en céréales à grande échelle¹⁶. Les gros producteurs (capitalistes), qui vendent une plus grande proportion de leur production aux agents informels durant les mois les plus rémunérateurs de la saison de commercialisation, écoulent à des prix bien plus avantageux que ceux offerts aux producteurs petits ou moyens ou aux producteurs moins influents¹⁷. Leur plus grande capacité de stockage et leurs surface financière permet aux producteurs riches et capitalistes d'attendre les mois de juillet et août, pour vendre leur production au plus haut prix. Les plus petits producteurs seront plus vulnérables, d'une part au pouvoir de monopsonne de certains OPS au sein des voies officielles, d'autre part au nombre restreint des points de collecte (Lele et Christiansen 1989 : 23 ; Gaye 1991).

Il semblerait donc que seuls quelques producteurs bénéficient d'une situation privilégiée, leur permettant de tirer profit du processus de libéralisation et du désengagement de l'État. Leur capacité à conclure des contrats commerciaux de plus en plus favorables grâce à un étalement de la saison commerciale, au jeu sur les variations de prix, à la disponibilité des moyens de transport et à leur pouvoir de négociation vis-à-vis des commerçants, leur assure une position privilégiée.

16. La production d'arachide en coque est fortement corrélée au prix moyen d'arachide et aux prix moyens du marché parallèle.

17. La différence dans le cas des marchés parallèles d'arachide va entre 8 % et 21 %, entre 10 % et 20 % pour le mil et maïs, toujours en faveur des producteurs capitalistes les plus importants au niveau de la taille et du dynamisme (voir Tableau 1). Les prix reçus par les plus petits producteurs seront bien sûr beaucoup moins avantageux.

Tableau 1. Catégories de gros producteurs et prix de vente obtenus

	Catégorie de producteurs / Prix moyens de vente (FCFA/kg) ^a 1998	Moyenne Arachide (Officielle et parallèle) ^b	Marché parallèle Arachide	Millet	Maïs
Degré de tendance capitaliste	Capitaliste	159	196*	150*	158*
	Semi-capitaliste	159*	179*	137*	156
	Non capitaliste	153*	163*	135*	142*
Degré de dynamisme technologique	Dynamisme important	160*	189*	148*	155
	Dynamisme moyen	159	176	138	149
	Faible/ non dynamique	153*	175*	135*	160
Echelle de production	Grande échelle	166*	194*	146*	153
	Moyenne échelle Haute	157*	171*	147*	152
	Moyenne échelle Basse	154*	n.d.*	123*	135

Notes : a) Les prix de vente par catégorie de producteurs sont la moyenne des prix réellement obtenus par les producteurs dans chaque catégorie; b) « Prix moyens d'arachide » est la moyenne entre le prix officiel et les prix des marchés parallèles/ non officiels c) le signe * dénote la significiance statistique des différences entre groupes par paires. Si toutes les classes au sein d'une catégorie de variables (par exemple dynamisme) ont toutes une étoile, des différences statistiquement significiantes (au moins 10 % s. l.) s'appliquent à toutes les classes. Si seulement deux étoiles sont présentes, c'est que la significiance statistique ne s'applique qu'à une paire du groupe.

Source : Enquête EAGP 1998-99.

Une régression logistique de variables binomiales (augmentation ou pas de la surface cultivée pour les arachides) pour les gros producteurs pour la période 1995-1998 confirme que le degré de dynamisme technique et économique est le facteur explicatif de cette augmentation des surfaces cultivées¹⁸. La taille de l'exploitation et la disponibilité de la traction animale sont d'autres variables significatives positivement corrélées à une augmentation à moyen terme de la surface cultivée. En revanche, le changement moyen du prix de vente d'arachide pendant les trois dernières années est faiblement corrélé avec le niveau de production, suggérant que l'augmentation des surfaces cultivées n'est pas consécutive à des incitations par les prix.

18. L'utilisation d'un score dynamique permet de travailler avec plusieurs facteurs potentiellement corrélés à une augmentation de la surface cultivée et ainsi permet d'éviter des problèmes de multicollinéarité. Voir Oya (2002) pour l'explication de la construction de l'indice de dynamisme.

La réponse politique : les changements d'alliance

Tous les acteurs impliqués de près ou de loin dans l'industrie des arachides ont souvent des points de vue différents sur les impacts de la libéralisation. Certains l'assimilent à la disparition, ou tout au moins à la diminution, de privilèges très profitables, alors que d'autres, plus pauvres et moins puissants, la considèrent comme la cause principale de la fin de la viabilité de l'activité agricole. Un discours patriotique est souvent utilisé pour critiquer les producteurs qui préfèrent vendre aux agents non officiels (OPS), qui leur offrent souvent de meilleurs prix, même s'ils ne leur fournissent pas de crédits ou d'intrants à des tarifs avantageux. Certains remarquent que ces commerçants « n'investissent pas dans la production agricole, mais qu'ils sont là seulement pour spéculer¹⁹ ». Cette perception met en évidence les véritables lacunes du marché des intrants qui, pour différentes raisons, n'a pas attiré suffisamment d'agents ruraux privés. Le monopole de SENCHIM sur la production d'engrais et pesticides, le rôle important des agences officielles dans ce marché, les coûts élevés de commercialisation, ainsi que l'instabilité de la demande font qu'il s'agit d'un choix très risqué (Badiane et Gaye 1997 / Kelly et al. 1996 / Diouf 1992).

Les points de vue divergents sur les impacts du processus de libéralisation reflètent aussi, au-delà des aspects techniques, son caractère politique. En effet, la libéralisation influe sur des luttes internes au sein de l'État et au sein des groupes les plus puissants du pays. Il est donc moins important de se demander si les prix sont faussés ou les marchés artificiellement soutenus, que de comprendre comment l'équilibre du pouvoir sera affecté, comment l'élite rurale non capitaliste pourra maintenir son pouvoir, au travers d'activités politiques et économiques nouvelles.

Dans ce contexte, une politique d'intervention sélective sur des catégories particulières de producteurs, qui pourrait être interprétée comme un pari sur les « plus forts », a été proposée par certains membres de l'appareil d'État et par quelques analystes (Waterbury 1987 / SODEVA 1979). Cette politique se concentrerait sur les régions et classes de producteurs les plus efficaces et performants, susceptibles de conduire le secteur agricole à un plus haut niveau de spécialisation. La volonté du gouvernement de les favoriser n'est pourtant pas évidente. Un parti pris envers les petits producteurs est toujours apparent dans les discours officiels, alors que quelques gros producteurs peu efficaces continuent de bénéficier de privilèges dus à l'intervention de l'État dans le secteur agricole. Il serait naïf de penser que certains marabouts et propriétaires

19. Expressions communément répétées par les agents de la SONAGRAINES et de la SONACOS mais aussi par des producteurs vendant leur production aux agents officiels ou ayant eu de mauvaises expériences avec les acheteurs parallèles.

terriens, disposant d'appuis politiques, ne bénéficieraient pas de l'accès aux crédits et intrants, à cause d'un manque d'efficacité dans la gestion de leur production agricole. La question est donc : quels producteurs seront choisis dans la pratique ? Afin de répondre à cette question, il est nécessaire de mieux cerner l'influence de certains groupes, tels que les confréries religieuses, les riches commerçants, les riches producteurs capitalistes, et quelques bureaucrates. La promesse de protection ne pourra pas être tenue pour *tous* les petits producteurs dans *toutes* les régions, étant donné le rétrécissement des ressources publiques.

Dans quelle forme d'action politique s'engagent les riches producteurs capitalistes ? Certains s'alignent directement ou indirectement sur la position de l'appareil d'État et s'en font les défenseurs. D'autres se détachent des agences étatiques, défient les bureaucrates locaux, vendent sur le marché parallèle et prônent un marché complètement libre, s'associent le plus souvent avec les confréries religieuses et avec des organisations privées, telles que l'UNACOIS²⁰. Tout en privilégiant les voies économiques 'non officielles', leur discours politique dénonce la corruption du gouvernement, avec lequel ils entretiennent des relations difficiles et marquées par la méfiance.

Bien qu'il y ait une volonté croissante de la part du gouvernement de favoriser les plus gros producteurs d'arachide, la façon dont ces derniers seront traités par rapport aux producteurs moins dynamiques n'est pas encore claire. Il semblerait que les marabouts obtiennent encore les prêts les plus importants du gouvernement et des institutions privées, voire les faveurs d'individus puissants au sein de l'appareil d'État ou d'entrepreneurs privés qui se déclarent leurs *talibés*. Le clientélisme continue d'affecter les décisions économiques et les discours et affiliations politiques des notables religieux (Cruise O'Brien 1971 ; Villalón 1995)²¹. Waterbury remarque qu'une politique de répartition plus efficace des ressources peut être soutenue, mais elle s'avère risquée, si l'on prend en considération la concentration des confréries politico-religieuses dans le centre du pays (Waterbury 1987 :190). Il est indispensable pour l'État de tenir compte de l'influence des marabouts du bassin arachidier sur les décisions électorales d'une large population rurale (Villalón 1995 : 263 ; Diop 1993).

20. L'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS) s'est révélée être une organisation commerciale puissante, bien qu'hétérogène. Elle a su faire pression sur le gouvernement pour obtenir une libéralisation plus rapide et des baisses de la fiscalité. L'UNACOIS demande aussi plus d'aide du Gouvernement pour des crédits à taux préférentiels (Thioub et al 1998 :75-6).

21. La marge de manœuvre et les ressources financières du régime ayant diminué depuis le processus d'ajustement structurel, les leaders religieux et les *talibés* sont aujourd'hui moins nombreux à bénéficier de ces faveurs, ce qui a des implications très claires en terme de services rendus par ces confréries pendant les campagnes politiques.

La convergence d'intérêts entre différents segments des classes d'entrepreneurs ruraux et urbains et groupes non capitalistes, tels que les notables religieux par exemple, pourrait sous-tendre le nouveau discours de l'État en faveur d'une libéralisation plus étendue. L'adaptation graduelle de certains groupes aux nouvelles conjonctures a changé leur rapport aux agences du gouvernement et aux politiques de libéralisation. Les nouvelles alliances développées, par exemple au sein d'organisations telles que l'UNACOIS, sont importantes et ont attiré l'attention de chercheurs (Thioub et *al.* 1998 / Copans 2000). Ces alliances, qui sont le fruit de la convergence des intérêts de dignitaires religieux, des notables traditionnels et des riches hommes d'affaires avec les animateurs du secteur informel – petits producteurs, petits commerçants, importateurs – et des producteurs capitalistes liés aux réseaux d'échanges contribuent à affaiblir l'État, qui manque de projet et de direction claire au niveau politique et économique. Or, un État affaibli et sans stratégie bien définie est généralement incapable de renforcer et de discipliner le capital domestique, en particulier si ses ressources financières continuent de diminuer et si les bailleurs de fonds persistent avec la dérégulation.

Conclusion

Ce chapitre a donné une vue d'ensemble des changements survenus au sein des politiques agricoles entre 1980 et 2000. Malgré les critiques de la BM et du FMI sur le faible degré d'application des réformes d'ajustement agricole, nous avons montré que l'environnement de l'action publique dans le secteur agricole s'était profondément modifié. Le problème principal a été la pression subie par le Gouvernement du Sénégal, d'une part pour accélérer la libéralisation et la dérégulation de l'agriculture et, d'autre part, pour atténuer leurs effets négatifs sur la production agricole, notamment sur l'arachide. La crise de l'arachide a déjà une longue histoire, de plus de 20 ans. Le modèle néolibéral progressivement imposé n'a fait que renforcer les contraintes structurelles subies par les filières agricoles. Nous avons détaillé certaines des mesures entreprises et leurs effets contradictoires, voire pernicieux, sur la production et sur l'utilisation d'intrants et de moyens de production performants. En d'autres termes, l'ajustement structurel n'a pas créé de marchés libres, mais a affaibli le secteur agricole et a rendu plus vulnérable la majorité des producteurs.

Cependant, les effets de l'ajustement agricole et de la crise n'ont pas été ressentis de la même manière par toutes les catégories d'exploitants.

Alors que la majorité des enquêtes montre une vulnérabilité accrue de la plus grande partie des petits producteurs, notre enquête auprès des 'gros producteurs' montre des tendances plus complexes, qui méritent des analyses quantitatives et qualitatives plus détaillées.

On a constaté quelques changements dans la mobilisation de la main-d'œuvre par des différentes exploitations, et l'utilisation croissante des salariés saisonniers par les gros producteurs plus dynamiques et capitalistes. On a aussi remarqué le développement d'un marché de la terre : les agriculteurs louent les terres qu'ils ne peuvent pas cultiver à cause du manque de moyens, alors que certains gros producteurs investissent sur des terres plus fertiles et éparpillées. Ces derniers se sont adaptés à la nouvelle situation de désengagement de l'État et ont su accéder aux canaux officiels et privés de distribution d'intrants en profitant de leur influence politique et économique. On a aussi constaté un impact sur leur façon de produire et véhiculer leurs discours pour encourager la libéralisation économique ou lui résister, selon leur pouvoir et de leurs intérêts en constante évolution dans un environnement économique et politique changeant.

De ces constats émerge la nécessité d'une stratégie agricole plus cohérente, réaliste et durable, c'est-à-dire tenant compte de l'hétérogénéité du secteur agricole sénégalais, des défis qui concernent les différentes catégories de producteurs, et centré sur la production et la commercialisation des produits pour lesquels le Sénégal dispose encore d'un avantage compétitif. La bataille pour la compétitivité de la filière arachide au Sénégal n'est pas nécessairement perdue, mais de véritables ajustements structurels aux conditions internes et externes des marchés et des structures de production seront nécessaires, dans une logique pas forcément néolibérale.

APPENDICE. Evolution des politiques agricoles 1960-2000

Tableau 1. Résumé des politiques agricoles au Sénégal: perspective historique, 1960-2000

	Période d'expansion et interventionnisme de l'État			Période de stabilisation, ajustement structurel et libéralisation		
	1960-67	1968-73	1974-79	1980-84	1984-1991	1992-2000
Points principaux	Expansion du mouvement coopératif Création d'agences de développement étatiques Approche 'Productiviste'	Malaise paysan. Sécheresses. Fin des arrangements préférentiels avec la France. Croissance de l'investissement public.	Nationalisation. Investissements à grande échelle. Corruption et pertes fiscales. Bonne performances mais fluctuations.	Crise de la production. Déséquilibre et pertes fiscales. Insécurité institutionnelle.	Ajustement auto-suffisant et alimentaire. Stabilisation macro économique. Déclin de la production d'arachide.	Libéralisation, renforcée, dévaluation, privatisation. Amélioration modeste des investissements.
Politiques Officielles	Plans I et II de Développement. Programme Agricole.	Plan de Développement III.	Plans de Développement IV et V. Programme Agricole.	Plan de Développement VI	Nouvelle Politique Agricole (NPA). Plan Céréales	PASA. PISA 1995-2000. PSAOP – vulgarisation agricole service privé (ANCAR).
Commercialisation de l'Arachide	Traitants Privés Coopératives OCA	ONCAD CRAD	ONCAD. SONACOS (export).	SONAR/ SONACOS	SONAGRAINES / OPS / coopératives / marché parallèle.	SONAGRAINES (jusqu'en 2001) / NOVASEN / OPS et agents du marché parallèle.
Commercialisation des Céréales	OCA / non régulé	ONCAD et marchés locaux	ONCAD et marchés locaux mais aucun contrôle officiel.	Non régulé mais prix plafond et minimum.	CSA avec stocks tampons pour stabiliser le marché, marché libre.	CSA offre uniquement des informations de marché.
Commercialisation du Riz	Importations régulées	SAED (production, vulgarisation agricole et commercialisation).	SAED. Commercialisation de l'État.	SAED. Commercialisation de l'État. Taux à l'importation	Libéralisation partielle.	Libéralisation totale en 1994.

Tableau 1. Résumé des politiques agricoles au Sénégal: perspective historique, 1960-2000 (suite)

	Période de stabilisation, ajustement structurel et libéralisation					
	1960-67	1968-73	1974-79	1980-84	1984-1991	1992-2000
Régulation des prix	Prix minimums pour céréales (riz, millet) et arachides. Accords préférentiels avec la France.	Prix officiels de l'arachide par décret. Contrôle partiel des prix des céréales.	Prix officiels de l'arachide par décret.	Prix plafonds et minimums des céréales. Prix officiels de l'arachide à travers décret.	Prix des céréales libre. Prix officiel pour l'arachide.	Prix de l'arachide décidé à CNIA selon le marché mondial – indication uniquement. Prix du riz libre depuis 1995.
Décision politiques pour Semences (Arachide)	OCA / CRAD	ONCAD	ONCAD	SONAR SONAGRAINES	SONAGRAINES OPS	SONAGRAINES (jusqu'en 2001), OPS UNIS (producteurs privés). Projet Semencier Autonomie Associations de producteurs.
Décision politiques pour Engrais	OCA / CRAD	ONCAD	ONCAD	SONAR Peu clair	Projet USAID. SONAGRAINES (à partir de 1987).	SONAGRAINES NOVASEN SODEFITEX
Crédit rural	Commerçants et BNDS / OCA (privé/ publique)	BNDS - ONCAD Contrôlé par l'État	ONCAD - BNDS Contrôlé par l'État	SONAR Agents ruraux	CSNCA (BCEAO). SONAGRAINES. Crédits limités. Notables/ agents ruraux.	SONAGRAINES SONAGRAINES Crédits limités. Notables/ agents ruraux
Vulgarisation agricole et recherche	CREP SATEC	SATEC. Opération arachide/ millet.	ISRA / SODEVA. Programmes à grande échelle.	ISRA / SODEVA. Actions limitées.	Disparition de SODEVA. ANCAR, services décidés par projet et demande, out-sourcing privé.	

Bibliographie

- BADIANE O., 1997. « Liberalisation et compétitivité de la filière rachidière au Sénégal », *IFPRI Discussion Papers*, n°17, Market and Structural Studies Division, Washington DC, IFPRI.
- BADIANE O., et GAYE M., 1997, *L'Agriculture Sénégalaise face aux Politiques de Libéralisation: Aperçu Microéconomique sur les Nouvelles Tendances du Secteur Arachidier*, Dakar. APROMA.
- BANQUE MONDIALE, 1999, Agricultural Services and Producer Organizations Project : Project Appraisal Document, Report n° 18554-E, Washington DC.
- BAYLISS K. et CRAMER C., 2001, « Privatisation and the post-Washington consensus : between the lab and the real world », in Fine B., Lapavistas C. et Pincus J. (dir.), *Development Policy in the Twenty-first Century: Beyond the post-Washington Consensus*, Londres, Routledge.
- BERG E. and Associates, 1990, *Adjustment Postponed: Economic Policy Reform in Senegal in the 1980s*, Oxford, Blackwell.
- COMMANDER S. (dir.), 1989. *Structural adjustment and agriculture: theory and practice in Africa and Latin America*, London, Overseas Development Institute: Heinemann.
- COPANS J., 2000, « Mourides des champs, mourides des villes, mourides du téléphone portable et de l'internet. Les renouvellements de l'économie politique d'une confrérie », *Afrique Contemporaine*, Avril-Juin, n°194, pp. 24-33.
- CRUISE O'BRIEN D., 1971, *The Mourides of Senegal: the Political and Economic Organization of an Islamic Brotherhood*, Oxford, Clarendon Press.
- DELGADO C. et JAMMEH S. (dir.), 1991, *The Political Economy of Senegal under Structural Adjustment*, New York, Praeger.
- DIAGANA B. et REARDON T., 1999, « Household consumption responses to the franc CFA devaluation : evidence from urban Senegal », *Food Policy*, n° 24, pp. 495-515.
- DIAGANA B., AKINDÈS F., SAVADOGO K., REARDON T. et STAATZ J., 1999, « Effects of the CFA franc devaluation on urban food consumption in West Africa : overview and cross-country comparisons », *Food Policy*, n° 24, pp. 465-478.
- DIJK VAN M.P., 1986, *Sénégal: Le Secteur informel de Dakar*, Paris, L'Harmattan.
- DIOUF M.C. et DIOUF M., 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala.
- DIOUF M.C. (dir.), 1993, *Senegal: trajectoires d'un État*, Dakar : CODESRIA.
- DIOUF M., 1992, « La crise de l'ajustement », *Politique Africaine*, n° 45, pp. 62-85.

- DURUFLÉ G., 1994, *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement structurel au Sénégal*, Paris, Karthala.
- ENGBERG-PEDERSEN P., GIBBON P., RAIKES P. & UDSHOLT L., 1996, « Structural Adjustment in Africa: a survey of the experience », in P. Engberg-Pedersen, P. Gibbon, Raikes, P. & Udsholt, L., (dirs), *Limits of Adjustment in Africa. 1986-94*. Heineman.
- FMI, 1999, *Senegal: Country Report, CR-95*, Washington DC, FMI.
- FREUD C., FREUD E.H., RICHARD, J. et THENEVIN, P., 1997, *L'arachide au Sénégal: un moteur en panne*, Paris, Karthala.
- GAYE M., 1991, « Les Commerçants privés et l'approvisionnement du monde rural : cas des facteurs de production agricole au Sénégal », *Etudes et Documents ISRA/MSU*, 4 (4).
- 1998, *Les Politiques d'Ajustement dans le Secteur Agricole Sénégalais: Analyse Critique des Implications sur la filière Arachide*, Thèse de l'Université catholique de Louvain.
- GERSOVITZ M. et WATERBURY J. (dir.), 1987, *The political economy of risk and choice in Senegal*, Londres, Frank Cass.
- Gouvernement du Sénégal (GDS), 1986, *Agricultural Sector Report*, Dakar, Ministère du Développement Rural.
- Gouvernement du Sénégal (GDS), 1998, *Agri Sen Info*, n° 1,2,3,4,5,6,7, Dakar, Ministère de l'Agriculture.
- Groupe de Réflexion Stratégique, (GRS), 1997, *Etude portant sur l'identification d'éléments d'une vision de l'agriculture sénégalaise à l'horizon 2015*, Décembre, Dakar, Ministère de l'Agriculture.
- HIBOU B., 1999, « The 'Social Capital' of the State as an Agent of Deception, or the Ruses of Economic Intelligence », in Bayart J.F., Ellis S. and Hibou B. (eds.), *The criminalization of the State in Africa*, Oxford, James Currey, pp.69-113.
- ILIYA M.A. et SWINDELL K., 1997, « Winners and Losers: Household Fortunes in the Urban Peripheries of Northern Nigeria », in Bryceson and Jamal (eds), *Farewell to Farms*, Ashgate, pp.85-100.
- ILIYA M.A., 1999, « Income Diversification in the Semi-Arid Zone of Nigeria: A Study of Gigane, Sokoto, North-west Nigeria », *ASC Working Paper*, n° 39, Leiden, Africa Studie Centrum.
- KELLY V., 1991, « Demande d'engrais de la part des exploitants dans le contexte de la Nouvelle Politique Agricole au Sénégal : une étude des facteurs influençant les décisions d'achat d'engrais prises par les exploitants », *Etudes et Documents ISRA/MSU*, 4 (10), Dakar.
- KELLY V., DIAGANA B., REARDON T., GAYE M. et CRAWFORD E., 1996, *Cash Crop and Foodgrain Productivity in Senegal: Historical View, New Survey Evidence, and Policy Implications*, Lansing: Michigan State University.
- KELLY V. et DELGADO, C., 1991, « Agricultural performance under

- Structural Adjustment », in Delgado C. and Jammeh S. (eds.), *The Political Economy of Senegal under Structural Adjustment*, pp. 97-118.
- KILLICK, T., 1998, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London : Routledge.
- LELE U. et CHRISTIANSEN R.E., 1989, « Markets, Marketing Boards, and Cooperatives in Africa: Issues in Adjustment Policy », MADIA Discussion Paper n° 11, Washington DC: World Bank.
- LEWIS J.P., 1987, « Aid, Structural Adjustment and Senegalese Agriculture », in Gersovitz M. (dir.), *The political economy of risk and choice in Senegal*, 283-325.
- MARFAING L. et SOW M. (dir.), 1999, *Les opérateurs économiques au Sénégal : entre le formel et l'informel (1930-96)*, Paris, Karthala.
- MARTIN F., 1988, « Budgets de culture au Sénégal », Dakar : ISRA, Bureau d'Analyses Macro-Economique.
- MARTIN, F., et CRAWFORD, E., 1991, « The New Agricultural Policy: its feasibility and implications for the future », in Delgado C. and Jammeh S. (dir.), *The Political Economy of Senegal under Structural Adjustment*, pp. 85-95.
- MKANDAWIRE T., 2001. « Thinking about developmental states in Africa », *Cambridge Journal of Economics*, 25, pp.289-313.
- MOSLEY P., SUBASAT T. and WEEKS J., 1995, « Assessing Adjustment in Africa », *World Development*, 23 (3).
- NDIAYE D., 1998, *Etude de la problématique de la baisse régulière de la collecte d'arachide d'huilerie par le réseau de la SONAGRAINES: stratégie de relance*, *Memoire de fin d'Etudes*, Dakar CESAG.
- OYA C., 2001, « Large- and Middle-scale Farmers in the Groundnut Sector in Senegal in the Context of Liberalization and Structural Adjustment ». *Journal of Agrarian Change*, 1 (1): 123-162.
- OYA C., 2002, *Groundnut Production Crisis and Liberalization in Senegal: A Focus on Large-Middle Farmers*, Unpublished PhD Dissertation, SOAS, University of London.
- REVEL E., 1988, *Effets sociaux des mesures des plans de stabilisation du FMI sur la répartition des revenus, Sénégal, Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat, Univ. Paris I, Pantheon-Sorbonne, Paris.
- ROUIS M., 1994, « Senegal », in Husain and Faruqee (dir.), *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*, Washington DC: World Bank, pp.195-219.
- SECK T.A., 1997, *La Banque Mondiale et l'Afrique de l'Ouest: l'Exemple du Sénégal*, Paris, Publisud.
- SENDER J. et SMITH S., 1986, *The Development of Capitalism in Africa*, London, Methuen.
- SENDER J., 1999, « Africa's Economic Performance: Limitations of the

- Current Consensus », *Journal of Economic Perspectives*, 13 (3), pp. 89-114.
- SODEVA, 1979, *Rapport Annual*, Dakar, Ministère du Développement rural.
- THIOUB I., DIOP M.C., BOONE C., 1998, « Economic Liberalization in Senegal: Shifting Politics of Indigenous Business Interests », *African Studies Review*, September, 41 (2), pp. 63-89.
- VENGROFF R. et CREEVEY L., 1997, « Senegal: the evolution of a semi democracy », in Clark J. & Gardinier D. (dir.), *Political Reform in Francophone Africa*, Boulder, CO, Westview, pp.204-222.
- VILLALÓN L., 1995, *Islamic Power and State Power in Senegal: Disciples and Citizens in Fatick*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WATERBURY J., 1987, « Dimensions of State intervention in the Groundnut Basin », In Gersovitz et Waterbury, *The Political Economy of risk and choice in Senegal*, pp.188-222.
- WIGGINS S., 2000, « Interpreting Changes from the 1970s to the 1990s in African Agriculture Through Village Studies », *World Development*, 28 (4), pp.631-662.