

# REPLACER l'agriculture au coeur des politiques de développement

Les résultats du programme RuralStruc ont été mis en débat lors de l'atelier national de juin 2010. Les échanges ont permis de prendre toute la mesure des défis liés à la résolution de « l'équation sénégalaise » : comment générer une croissance durable sur les plans économique, social et écologique, à même de réduire la pauvreté et d'offrir des emplois aux jeunes actifs arrivant en masse sur le marché du travail, à partir d'une base économique structurellement peu diversifiée et marquée par la macrocéphalie de Dakar ?

Répondre à de tels défis impliquera une pleine mobilisation des différents acteurs du développement autour d'une vision pour le futur du Sénégal qui nécessite un réinvestissement dans des politiques volontaristes de développement de moyen et long terme. Ces politiques devront faire une place de choix au secteur agricole et à l'économie rurale du pays. Ce constat est appuyé par les informations nouvelles et les analyses produites par RuralStruc sur la base d'un millier d'enquêtes conduites auprès de ménages ruraux dans le Delta du fleuve Sénégal, dans le Bassin arachidier et en Haute et Moyenne Casamance (voir fiche 1).

## Note de Synthèse n° 5

### UNE PAUVRETE RURALE GENERALISEE

L'économie rurale sénégalaise est marquée par un niveau élevé de pauvreté, avec des revenus par tête très faibles. Selon les zones, ceux-ci se situent entre 93 000 et 222 000 FCFA /pers./an (voir fiche 3), bien en-dessous du PIB par tête, évalué en 2008 à 470 000 FCFA. Parmi les exploitations étudiées, seule une minorité, située dans la zone du Delta du fleuve Sénégal, arrive à dépasser le PIB par tête du fait d'une meilleure dotation en facteurs (foncier, équipement, cheptel) et d'un accès facilité au marché.

Les contraintes principales à l'accroissement de revenus sont liées : (i) à un environnement naturel contraignant pour la majeure partie du pays ; (ii) à un contexte économique et institutionnel qui a longtemps été défavorable (baisse tendancielle des prix, crise de la filière arachide,

conditions de la libéralisation et des privatisations). L'agriculture n'a pas bénéficié d'investissements publics correspondant à l'importance du secteur dans l'économie et la société sénégalaise alors qu'il fait vivre près de 70% de la population. Les investissements publics en termes d'aménagements et d'infrastructures ont été concentrés principalement dans le Delta et la formation et les services n'ont pas reçu une attention à la hauteur des défis. Simultanément, la pauvreté des ménages a empêché toute possibilité d'investissement autonome qui aurait permis d'améliorer la productivité des exploitations.

Les stratégies des ménages s'orientent donc en premier lieu vers une diversification des sources de revenus, mais sans que cela leur permette réellement de sortir de la pauvreté : malgré une plus grande diversification, les ménages

sénégalais partagent une situation de pauvreté identique à celle des autres régions d'Afrique sub-saharienne enquêtées par RuralStruc (au Mali, au Kenya et à Madagascar) où la diversification hors agriculture n'est pourtant pas aussi avancée. L'auto-emploi et le salariat non agricole sont néanmoins devenus la principale source de revenus dans le Bassin arachidier, constituant entre 55 et 75% du revenu moyen des ménages. Ce constat de blocage structurel révèle des trappes à pauvreté dont la résorption est d'autant plus nécessaire que la population rurale restera majoritaire jusqu'à 2025-2030.



## UN PROCESSUS ACCELERE DE SEGMENTATION DES EXPLOITATIONS FAMILIALES

La forte pression sur les terres constitue une contrainte majeure : entre 1960 et 1998, la surface cultivée par actif est passée de 1,07 ha à 0,57 ha en moyenne (Faye et al., 2007). La croissance démographique, l'urbanisation et les impacts des changements climatiques ont fortement accru la pression humaine sur les terres et constituent une menace sur la réserve foncière disponible, estimée à 1,3 millions d'ha (RNA, 1998). Entre 1960 et 1998, la surface cultivée a augmenté de 75% et représentait à cette date environ 65% des surfaces arables.



Reposant essentiellement sur une logique extractive, les systèmes de production actuels n'assurent pas la reproduction de la fertilité et la durabilité à long terme. On observe ainsi une dégradation avancée des sols (salinisation, acidification, perte de fertilité, érosion, etc.) et

une réduction du potentiel ligneux (de près de 10% pour la seule décennie 1985 - 1995) sans que des mesures correctives adaptées soient prises et sans réflexion sur des systèmes techniques alternatifs. Les conflits d'usage entre systèmes de production (agriculture et élevage) pour l'utilisation des ressources productives (eau, terres) se multiplient et génèrent également des tensions entre modèles d'exploitation (agriculture familiale, entrepreneuriat agricole, agrobusiness). Les agricultures familiales se sentent ainsi menacées dans leur accès au foncier et à l'eau par de nouveaux acteurs (citadins, entreprises ou investisseurs étrangers) qui tentent d'acquérir de vastes espaces fonciers, le plus souvent sans négociation élargie avec les différents acteurs concernés (pas uniquement les détenteurs de droits d'usage mais plus généralement les acteurs des terroirs et systèmes agraires).

## LA QUESTION CENTRALE DE L'EMPLOI DES JEUNES

La population sénégalaise a amorcé sa transition démographique dont le plein dividende sera effectif dans les années 2040. La croissance de la population active et l'amélioration du ratio actifs/inactifs seront un atout déterminant pour le Sénégal à condition que des politiques publiques adéquates soient mises en œuvre pour permettre l'émergence de moteurs de croissance dans de nouveaux secteurs d'activités offrant des taux de valeur ajoutée – et donc des possibilités de revenus – suffisants. Les nouvelles technologies de l'information et les nouveaux modes d'organisation industrielle permettront à terme le développement de plateformes de services, de segments industriels et de pôles multi-modaux prenant avantage de la position géographique du pays. Cette évolution structurelle de l'économie sénégalaise ne pourra cependant avoir lieu que si les mesures adéquates en termes d'infrastructures, d'environnement des affaires et de formation des jeunes sont prises dès maintenant.

Ces transitions seront longues. En adoptant un horizon temporel plus rapproché, il est clair que le pays devra compter sur ses bases économiques actuelles pour gérer la croissance rapide de sa population active. La cohorte annuelle de jeunes actifs entrant sur le marché du travail, estimée aujourd'hui à 269 000 personnes, atteindra 376 000 personnes en 2025 (voir fiche 2). Dans un contexte d'accroissement général de la population, l'économie sénégalaise devra créer 5,1 millions d'emplois dans les 15 prochaines années, dont 2,6 millions en milieu rural. Il ne s'agit pas de projections car ces jeunes actifs sont déjà nés. Avec un secteur agricole absorbant toujours de l'ordre de 65 à 70% de la population active, un secteur informel – principalement urbain – comptant pour environ 25% de l'emploi et un secteur salarié de l'ordre de 5-8%, il est clair que l'agriculture et les activités en aval devront jouer un rôle central à moyen terme. Les réponses actuelles des pouvoirs publics tant en milieu urbain que rural (les différents fonds nationaux pour l'emploi des jeunes ou l'entrepreneuriat féminin, le plan de Retour Vers l'Agriculture, etc.) assurent à peine 7% de l'offre annuelle en travail.

Le défi pour les politiques publiques est donc tout à la fois de préparer les transitions à long terme et de répondre à court et moyen terme aux besoins d'accompagnement de l'économie agricole et rurale sans lequel la poussée vers les villes et les tensions économiques et sociales qui en découlent iront grandissant.

## UNE SOUS-ESTIMATION DU POTENTIEL DE L'AGRICULTURE VIVRIERE

Les changements sociodémographiques rapides que connaît le Sénégal ont de fortes implications sur les modes d'approvisionnement et de consommation alimentaire des populations. La dynamique d'urbanisation est marquée par une forte hausse de la demande en produits alimentaires mais également par des changements importants dans les modèles de consommation avec une augmentation de la consommation en riz et protéines animales au détriment de la consommation de mil.



Les résultats de l'étude RuralStruc rappellent que l'agriculture sénégalaise devra faire face à l'approvisionnement d'une population de 20 millions de personnes en 2030 dont la moitié sera localisée dans les zones urbaines et les 2/3 dans la frange occidentale du pays. Or la croissance actuelle de la production agricole (2.2% par an) ne permettra pas de couvrir cette demande en produits alimentaires.

La production agricole est déjà globalement déficitaire, avec des distorsions importantes entre l'offre et la demande des produits alimentaires de base. L'offre domestique ne permet de couvrir que 52% des besoins avec un déficit important pour les céréales qui constituent plus de 80% des besoins alimentaires des sénégalais. Le Sénégal a recours aux importations massives de produits alimentaires qui sont passées en valeur de 243 milliards en 1999 à 602 milliards de francs CFA en 2008 (ANSD, 2009). Le riz constitue 75% de la valeur totale des importations de céréales ; les importations en riz ont progressé de 627 000 à 810 000 tonnes entre 1996 et 2008 (USAID/PCE, 2010).



La réduction de la forte dépendance alimentaire par rapport aux marchés extérieurs constitue un enjeu important pour le Sénégal. Dans l'absolu, le pays pourrait effectivement continuer à s'appuyer sur les importations pour son approvisionnement et se concentrer sur les activités pour lesquelles il dispose d'avantages comparatifs dans le commerce mondial. Mais en pratique le volume d'activités correspondant à ces importations pourrait jouer un rôle majeur dans la nécessaire transition économique du pays. Il permettrait d'insuffler une dynamique nouvelle à un secteur agricole en difficulté qui devra continuer à absorber la majeure partie de la population active. Une grande partie des près de 600 milliards annuels de francs CFA consacrés aux importations alimentaires pourrait irriguer l'économie rurale sénégalaise et faciliter sa transformation.

L'amélioration de la production agricole est d'ores et déjà au cœur des différentes initiatives publiques parmi lesquelles la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) initiée en réponse à la crise des prix agricoles mondiaux de 2008. Mais cette réponse est très insuffisante eu égard aux multiples défis de l'agriculture sénégalaise.

Il est par ailleurs important de noter que le renforcement de la production alimentaire nationale, et en premier lieu la production vivrière, permettrait aussi d'adresser la question du risque alimentaire et du risque économique qui restent le principal facteur de blocage à l'adoption des innovations nécessaires au changement technique. Les produits vivriers sont également cultivés par le plus grand nombre et des actions ciblées sur leur développement permettraient de toucher l'ensemble de la population rurale. Les produits vivriers détiennent un fort potentiel pour la transformation locale qui peut jouer un effet de levier pour la diversification rurale et le renforcement des liaisons villes-campagne. Enfin, les perspectives de marché au niveau sous-régional et international sont considérables et les prix sont plus favorables au producteur (Bricas et al., 2009).

## DE LA NECESSITE D'UNE APPROCHE STRATEGIQUE REPOSANT SUR UNE VISION PARTAGEE PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU MONDE RURAL

Un des principaux facteurs de blocage pour le développement de l'agriculture sénégalaise a trait à l'absence de cohérence des politiques agricoles prônées depuis les années 1980. La période d'ajustement structurel a fortement réduit les capacités de planification et de mise en œuvre des programmes agricoles. Aujourd'hui, avec le regain d'intérêt de l'Etat et des bailleurs de fonds motivé par la crise des prix alimentaires de 2008, la question de la planification dans l'agriculture devient un enjeu majeur qui dépasse le seul secteur du fait des défis globaux identifiés.

Cependant, au vu des facteurs de blocage rappelés précédemment, il apparaît un décalage entre les politiques mises en œuvre et les stratégies adoptées par les producteurs. Les politiques mettent en effet l'accent sur les aménagements hydro-agricoles et l'horticulture d'exportation à travers le développement d'un modèle d'entreprise agricole, alors que les agricultures familiales, largement majoritaires (95%), avec un système de culture pluviale, donnent la priorité aux céréales locales, à l'élevage et à la diversification, même si cette dernière est essentiellement « de survie ».

Il serait donc nécessaire de s'intéresser prioritairement aux contraintes que rencontrent les exploitations agricoles familiales, afin de les accompagner dans leur modernisation. Cela suppose d'engager les réformes structurelles nécessaires (sécurisation foncière), de miser non seulement sur les exploitations agricoles (développement d'offres de services, de formation, de conseil, de recherche), mais aussi sur la promotion d'autres activités rurales telles que la transformation et la valorisation des produits agricoles, en s'appuyant sur les filières les plus porteuses en termes de création de valeur ajoutée et d'emplois. Les politiques actuelles et leur programmation pour les 5 années à venir (notamment le plan d'investissement agricole du Sénégal, élaboré dans le cadre de l'ECOWAP/PDDAA) n'évoquent malheureusement ces questions que de manière très superficielle.

Les politiques agricoles doivent être négociées entre les acteurs du secteur, les pouvoirs publics et les autres opérateurs économiques et articulées dans une vision globale du développement du Sénégal, intégrant les échelles locale, régionale et nationale.

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

De ces constats partagés et discutés lors de l'atelier national RuralStruc de juin 2010 et d'autres occasions de débat, comme le Forum CNCR – FONGS sur la productivité des exploitations familiales de novembre 2010, il ressort les principales recommandations suivantes :

- Face à la pauvreté généralisée des ménages ruraux, il est primordial pour l'Etat de (i) favoriser l'équipement des exploitations agricoles ; (ii) améliorer l'environnement des investissements (notamment l'accès au crédit) ; et, (iii) mettre en place des filets de sécurité, surtout pour les plus vulnérables, afin de mieux gérer les crises conjoncturelles et préparer l'avenir.
- Dans le contexte de segmentation des exploitations familiales, l'Etat devrait : (i) résoudre les questions structurelles liées à la gestion du foncier en permettant aux acteurs qui exploitent les terres d'être sécurisés, à travers l'acquisition de droits fonciers réels ; (ii) garantir que les ressources limitées dont dispose le pays, notamment l'eau, seront équitablement réparties entre les différents utilisateurs (agriculteurs, éleveurs, industriels) et serviront prioritairement à répondre à la demande alimentaire interne ; et (iii) accompagner le développement d'une véritable offre de services qui permettra aux producteurs d'intensifier la production de manière durable, dans un contexte de changement climatique et de raréfaction des ressources (formation agricole et rurale, conseil à l'exploitation, appui à l'innovation, soutien à la recherche, etc.).
- Les politiques publiques visant la création d'emplois devraient privilégier l'aval des filières par des investissements et des incitations dans les secteurs secondaire et tertiaire. L'appui au développement de plateformes de services doit permettre la promotion de PME/PMI qui peuvent jouer un rôle de locomotive à la production. Ce renforcement doit avoir lieu dans les petites villes et bourgs ruraux afin de contrebalancer la macrocéphalie de Dakar et de revivifier l'économie régionale et rurale. Ces investissements et incitations doivent être accompagnés par des efforts de formation adaptée afin que les actifs du monde rural puissent exploiter de façon judicieuse les opportunités d'emplois émergentes.
- La question de l'investissement privé et des acquisitions foncières doit absolument intégrer une dimension stratégique en termes d'emploi et les propositions doivent être évaluées en donnant à l'emploi un caractère central qui est aujourd'hui totalement occulté dans le débat. L'investissement privé est vital mais il doit avoir des retombées directes et indirectes palpables pour les économies régionales.
- Enfin, les politiques publiques doivent définir leurs priorités en s'appuyant sur les réalités régionales et la concertation entre acteurs. Elles doivent être plus inclusives, c'est-à-dire s'adresser au plus grand nombre, et impliquer toutes les parties prenantes (organisations de producteurs, secteur privé, institutions financières, collectivités locales), en liaison avec le niveau sous-régional (CEDEAO, UEMOA), afin de négocier les compromis nécessaires et d'élaborer les mesures les plus à même de répondre aux réels enjeux de l'agriculture et du monde rural. Seule cette concertation, qui combine une approche par filière à une approche territoriale, permettra de tenir compte des nouvelles réalités agraires, accompagner les transformations de l'économie rurale et préparer l'insertion des exploitations familiales dans une économie mondialisée.

### Références:

- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), Situation Economique et Sociale du Sénégal, éditions 2002-2003 et 2009.
- Ba C.O., Diagana B, Dièye P.N., Hathie I., Niang M., 2009. Changements structurels des économies rurales dans la mondialisation, Programme RuralStruc Sénégal – Phase II, IPAR/ASPRODEB : 196 p
- Bricas N., Zoungrana B, Thirion M.-C., 2009, Bassins de production et de consommation des cultures vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre. Montpellier, CIRAD – CILSS – AFD.
- Faye J., Bâ C. O., Dièye P. N., Dansokho M., 2007. Implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural au Sénégal (1950-2006). Rapport première phase Rural Struc. Banque Mondiale/ASPRODEB. 224 p.
- Losch B., Freguin-Gresh S., & E. White (2010), Structural Dimensions of Liberalization on Agriculture and Rural Development – A Cross-Regional Analysis on Rural Change, RuralStruc Programme, Final Report, World Bank, Washington D.C.
- USAID/PCE. 2010. Rapport de l'étude sur la distribution du riz importé au Sénégal.

### Contacts :

coba@refer.sn /  
ipar@ipar.sn

### Pour en savoir plus

<http://www.ipar.sn>

<http://www.worldbank.org/afr/ruralstruc>

Cette édition a bénéficié de l'aide du CRDI (Initiative Think Tank)

