

Agriculture and Food Security in Senegal: Analysis of Agricultural Policies and Programs from Independence to the Present Day

Oumar Sow

Faculté des Sciences Économiques et de Gestion (FASEG)
Université Cheikh Anta DIOP (UCAD) de Dakar (Sénégal)

Abstract

This article aims at analyzing Senegalese's food security's agricultural policies and programs from its independence to the present day. The analysis shows weak growth in agricultural production over the period 1961 – 2017. This leads to a decrease in agricultural contribution in fighting against food insecurity. The different agricultural policies application in the creation of value at a national level has a downward trend. From more than 24 % in 1987, it rose to 18 % in 2016, while other sectors are increasingly productive.

Keywords: Analysis, agricultural policies, agricultural programs, food security, food insecurity.

DOI: 10.7176/JESD/12-4-01

Publication date: February 28th 2021

I. Introduction

Le secteur agricole est considéré comme le levier de l'économie nationale. Il constitue un secteur-clé pour le développement économique et social du pays, compte tenu, d'une part, de la population qui en dépend directement et, d'autre part, de sa dimension stratégique en matière de sécurité alimentaire et de sa contribution dans la régulation des équilibres macroéconomiques et sociaux (RGPHAE, 2013).

La production agricole nationale est soutenue par les exploitations familiales à hauteur de 80 à 90 % (Sow, 2014). Cette production reste peu productive et non compétitive du fait de sa dépendance pluviométrique qui est instable. Selon la DPEE (2013), le secteur agricole emploie près 73,8 % de la population rurale dont 28 % active et il participe faiblement à la production nationale avec 7,8 %. Les revenus générés restent insuffisants dans l'ensemble pour couvrir toutes les dépenses entraînant ainsi une certaine instabilité des exploitations ainsi que la vulnérabilité des systèmes de production (Mbengue, 2012).

L'insuffisance de la production agricole impacte négativement sur la sécurité alimentaire du fait du lien étroit existant entre l'agriculture et la sécurité alimentaire (Berthé et Keïta, 2009 ; Faye et al., 2007) et de la population qui en dépend directement.

Suite à l'augmentation, dans les années 70, du prix du pétrole par l'OPEP, le terme de sécurité alimentaire est utilisé, pour la première fois, lors de la conférence mondiale sur l'alimentation en 1974. Dès lors la question de la sécurité alimentaire était au cœur des débats, mais ce n'est que lors du sommet mondial de l'alimentation de 1996, que la FAO a défini l'objectif de sécurité alimentaire comme étant d'assurer à tous les êtres humains un accès physique et économique aux aliments de base dont ils ont besoin pour couvrir leurs besoins énergétiques et satisfaire leurs préférences alimentaires afin de pouvoir mener une vie saine et active.

Le Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) s'appuie, selon Dieng (2006), sur la définition de 1996 pour donner quatre dimensions correspondant aux principaux déterminants de la sécurité alimentaire en général et dans le Sahel en particulier. Les quatre dimensions du Comité Inter États sont :

- la disponibilité d'aliments de bonne qualité, sains et nutritionnels ;
- leur accessibilité pour les populations y compris les plus vulnérables ;
- la stabilité des approvisionnements dans l'espace et dans le temps ;
- l'utilisation optimale des aliments pour les individus.

Différents politiques et programmes agricoles se sont succédés depuis l'indépendance à nos jours afin de faire du secteur agricole le moteur de la croissance économique, de la redistribution des revenus et de lutte contre l'insécurité alimentaire. Malgré toutes ces initiatives, l'agriculture ne joue pas toujours son rôle dans le renforcement de la sécurité alimentaire. Or, la FAO fixe la norme du seuil de sécurité alimentaire annuelle par personne à 185 kg et celui du Sénégal en 2013 est de 167,7 kg (ANSD, 2016). Ce résultat montre la persistance et la prévalence de la faim dans le pays. Cette faim est causée aussi par les sécheresses des années 1980, 1983, 1996, 2014, et la hausse des prix de denrées de première nécessité. Selon SECNA repris par Diatta (2017)¹, 42 000 ménages dans six départements du Sénégal (Bambey, Kanel, Goudiry, Tambacounda, Matam et Malem Hodar) sont affectés par l'insécurité alimentaire. Il s'y ajoute que 47 % à travers le pays risque de connaître

¹<http://www.enqueteplus.com/content/ins%C3%A9curit%C3%A9-alimentaire-et-nutritionnelle-au-s%C3%A9n%C3%A9gal-plus-de-40-000-m%C3%A9nages-affect%C3%A9s>, consulté le 11 janvier 2018 à 23h45

l'insécurité alimentaire.

L'objectif de cette recherche est de monter pourquoi les politiques et les programmes agricoles ne parviennent pas à stimuler l'agriculture pour qu'elle joue son rôle dans la sécurité alimentaire.

II. Revue de la littérature

Les premières activités à laquelle l'homme s'est livré pour satisfaire ses besoins vitaux sont l'agriculture. La relation entre l'agriculture et l'alimentation a suscité des débats entre les différentes classes de courants économiques. Beaucoup soutiennent que l'agriculture a la lourde charge de nourrir la population et de fournir des revenus à l'ensemble de la chaîne de valeur.

L'analyse mercantiliste porte sur le rôle de l'État dans l'approvisionnement alimentaire des populations à prix bas. Cette mission de l'État consiste à stabiliser les prix par les stocks publics et la limitation des sorties des céréales du territoire national par la taxation élevée des produits agricoles.

Quant aux libéraux, ils préconisent *le laisser faire le marché et le laisser passer les marchandises* permettraient un bon approvisionnement des produits agricoles aux populations. Et l'État se limiterait seulement à ses pouvoirs régaliens. Cette idée libérale est accompagnée par l'ajustement prix salaire.

En développant la relation existante entre population et subsistance, Malthus (1798) préconise des freins à l'accroissement démographique pour éviter l'écart entre les besoins et les disponibilités alimentaires. D'après lui, l'augmentation population entraîne une diminution de la production agricole. Au plus tard, en 1972 au club de Rome, la thèse malthusienne a été reprise. Le club confirme que la croissance agricole et les activités humaines entraînent une diminution des ressources naturelles et une menace de l'avenir des générations futures. Une analyse de l'importance et la vitalité de la croissance de la productivité agricole a permis à Mellor (1976) de dire qu'une augmentation de la production agricole est nécessaire pour répondre à la demande de l'accroissement de la population non agricole.

L'agriculture est fortement agressée par le changement climatique. Et ce dernier est dû en grande partie aux activités humaines. Selon Hansen et al., (2012), la chaleur, en été, dans l'hémisphère nord risque de connaître une forte hausse et cette augmentation est passée de 1/300 (1951 à 1980) à 10/300 (1981 à 2010). Les températures mondiales ont connu une hausse de 2 – 3°C et les niveaux de la mer ont augmenté de 25 mètres (Oxfam, 2013). Ces changements ont sans doute impacté les productions agricoles mondiales (maïs et blé). Les productions du maïs et du blé des trente dernières années sont inférieures respectivement à 3,8 % et 5,5 % aux niveaux qu'elles auraient dû avoir, n'eût été le changement climatique (Lobell et al., 2011). La Banque Mondiale (2013) prévoit une diminution de 10 % des récoltes totales en Afrique subsaharienne et les rendements pourraient baisser de 20 à 30 % voire 50 % au Soudan et au Sénégal (Cline, 2008). Ceci montre le lien étroit entre la production agricole et le climat. Nelson et al., (2009) précisent qu'une personne sur huit connaît la faim et si rien n'est fait, d'ici 2050, le nombre passera de 10 à 20 % du fait du réchauffement climatique.

Bresciani et Valdés (2007) étudie la relation entre agriculture et pauvreté en définissant trois axes de transmission à savoir : (i) le marché du travail, (ii) le revenu des exploitations agricoles et (iii) les prix des produits alimentaires. Une agriculture développée assure une augmentation considérable du niveau de l'emploi aussi bien directement dans le secteur agricole qu'indirectement dans le secteur industriel. Ce qui accroît le niveau des revenus non seulement des agriculteurs mais aussi ceux des industriels et par conséquent la richesse des ménages ruraux comme urbains. Le troisième mécanisme de transmission de Bresciani et Valdés est central dans la lutte contre l'insécurité alimentaire.

L'agriculture constitue la principale activité des ménages ruraux dans les pays pauvres. L'activité agricole est pratiquée pour satisfaire les besoins primaires. Selon Badouin (1971), le développement économique d'un pays passe par la croissance agricole à travers trois canaux principaux :

- D'abord, franchir le « *seuil de la faim* » grâce à la disponibilité alimentaire, à l'accessibilité des produits et à la qualité nutritive.
- Ensuite, dépasser le « *seuil de l'isolement* » avec la commercialisation des produits non consommés. Cette commercialisation permet la « *monétarisation de l'économie* ».
- Enfin, le résultat de commercialisation des produits agricoles permet aux acteurs de réinvestir et d'épargner. Ce créneau permet le franchissement du « *seuil de la stagnation* ».

Ainsi, la croissance agricole a, selon la littérature, un impact positif considérable sur la sécurité alimentaire.

III. Les politiques et les programmes agricoles depuis l'indépendance

Depuis son accession à la souveraineté nationale, le Sénégal connaît des politiques agricoles et des programmes de développement ruraux afin de faire du secteur le moteur de la croissance économique, la lutte contre la pauvreté, la redistribution des revenus et la lutte contre l'insécurité alimentaire. Aussi, ces politiques et programmes sont-ils passés de l'intervention de l'État providence à la libéralisation pour faire du secteur agricole le levier de la croissance économique et le développement des ruraux.

L'évolution des politiques agricoles a connu trois grandes périodes :

1. La période 1961 – 1980

Cette période est marquée par le Programme Agricole (PA). Ce programme, qui est la continuité de la politique coloniale sur l'agriculture, encourage le soutien public sur les produits à exporter, principalement l'arachide. Les agriculteurs s'autofinanciaient grâce à la bonne campagne agricole. Pour rendre opérationnel le PA, qui est marqué par une économie agricole fortement interventionniste, il a été mis en place l'Office de Commercialisation Agricole (OCA) en 1960. En 1966, l'Office de Commercialisation Agricole du Sénégal (OCAS) est mis sur place pour remplacer l'OCA. En 1966 et en 1967 respectivement, l'Office National de Coopération et d'Assistance au Développement (ONCAD) a pris la place de l'OCAS et des Centres Régionaux d'Assistance au Développement (CRAD). Dans la mesure où la France ne garantissait plus l'écoulement des produits arachidières sur son marché, l'ONCAD était chargé sous la supervision des CRAD de la vente de l'arachide, soit aux huiliers, soit à l'exportation, et de chercher de nouveaux clients sur le plan international. L'ONCAD et les CRAD ont été dissouts en 1980.

Les principaux objectifs s'objectifs fixés par l'État durant cette période tournaient autour de cinq points suivants :

- ❖ la socialisation du monde rural, c'est-à-dire l'implication davantage de l'État à travers des institutions et l'encourager à la participation du monde rural dans le tissu du développement ;
- ❖ la diversification des exportations, c'est-à-dire à travers la culture arachidière héritée de la colonisation, l'État ajoutait la culture cotonnière pour la diversification des exportations ;
- ❖ l'accroissement de la production vivrière, c'est-à-dire que les différentes politiques visaient à faire face à l'insécurité alimentaire en augmentant la production céréalière ;
- ❖ la participation à la croissance économique, c'est-à-dire, en plus des efforts du gouvernement, l'agriculture devrait participer considérablement à la création de la richesse ;
- ❖ l'augmentation des revenus des ruraux, c'est-à-dire que cette politique devrait contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Cette période est surtout marquée par la domination de la culture et l'exportation de l'arachide. À cela s'ajoute une bonne répartition pluviométrique et un bon prix à l'importation de l'arachide de la France. Avec la sécheresse des années 70, la France décide d'abandonner l'importation de l'arachide, ce qui a entraîné la crise de la filière et l'augmentation de la dette paysannes. L'État ne pouvant plus continuer à intervenir dans le secteur agricole, décide de se retirer progressivement avec la dissolution des agences de développement rural.

2. La période 1980 – 2004

Cette période est divisée en trois parties :

- ❖ La période 1980 – 1989 a vu l'État responsabiliser le secteur privé. Celui-ci s'occupe désormais de la commercialisation des produits agricoles, c'est le début du désengagement de l'État. Ce désengagement s'est opéré notamment par le biais de la Nouvelle Politique Agricole (NPA), dont la mise en œuvre a débuté en 1984 (DPEE, 2013). C'est une période qui est surtout marquée par la mise en place des programmes d'ajustement sectoriels dont l'objectif était de réduire significativement l'intervention de l'État et de s'engager davantage dans le secteur privé afin d'augmenter la production et le revenu des ruraux.
- ❖ De 1990 à 1998, on assiste à la libéralisation du secteur agricole et à la responsabilisation des producteurs. Cette période aussi est marquée par l'adoption en 1995 du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA). Ceci est le fruit d'un engagement actif des bailleurs en faveur d'un ajustement sectoriel. Les objectifs dudit programme étaient : le renforcement des activités de commercialisation avec la réduction des interventions de l'État et la libéralisation des marchés de produits et des intrants, le renforcement des activités du secteur privé sur les marchés, la réduction de la pauvreté par la baisse des prix à la consommation, l'encouragement de la recherche agricole.
- ❖ La période 1998 – 2004 est marquée par la mise en œuvre du Programme des Services Agricoles et Organisations de Producteurs (PSAOP) qui a pour objectif de mettre en place un nouveau système d'appui au monde rural comprenant cinq (5) composantes : la recherche agricole et agroalimentaire, les organisations de producteurs, le conseil agricole et rural, le fonds national de recherche agricole et agroalimentaire et le ministère de l'agriculture et de l'élevage. C'est en 2004 que la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) a été adoptée. Avec comme orientations : la création d'un environnement attractif et incitatif en milieu rural qui vise la transformation de l'agriculture familiale en appuyant la promotion de l'exploitation agricole familiale par le passage de systèmes extensifs de production à des systèmes intensifiés, diversifiés, durables et respectueux des ressources naturelles ; elles visent aussi à favoriser l'émergence d'un entrepreneuriat agricole et rural (LOASP, 2004).

Le gouvernement fixait les objectifs suivants :

- dissoudre les divers organismes d'encadrement rural ;
- réaménager la gestion et les attributions des organismes d'encadrement qui n'ont pas été dissouts ;

- diminuer les subventions ;
- privatiser les activités de production et de commercialisation ;

Durant cette période il y a le retour de l'État dans les activités agricoles avec l'ère libérale en 2000 avec la mise en place des programmes spéciaux.

3. La période 2004 – 2014

Nous notons différentes politiques menées par l'État du Sénégal dans le but d'une part d'améliorer les conditions des agriculteurs, et d'autre part de lutter contre l'insécurité alimentaire et la création d'emploi dans le milieu rural. C'est pourquoi en 2006 le plan Retour Vers l'Agriculture (REVA) a été mis sur place, en vue de répondre au problème du chômage des jeunes et de stopper le flux migratoire des jeunes vers l'Europe. La Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) a été mise en place en 2008 dans la perspective de relancer les productions agricoles nationale en vue de répondre à la crise alimentaire qui a secoué le monde. Le programme avait deux principaux objectifs : produire en abondance et assurer la sécurité alimentaire. Par ailleurs, le Sénégal a élaboré son Programme National d'Investissement Agricole (PNIA), issu d'une vision commune définie au niveau continental (à travers le Programme Détaillé de Développement Agricole en Afrique (PDDA)) et sous régional (à travers West Africa Regional Agricultural Policy (ECOWAP))

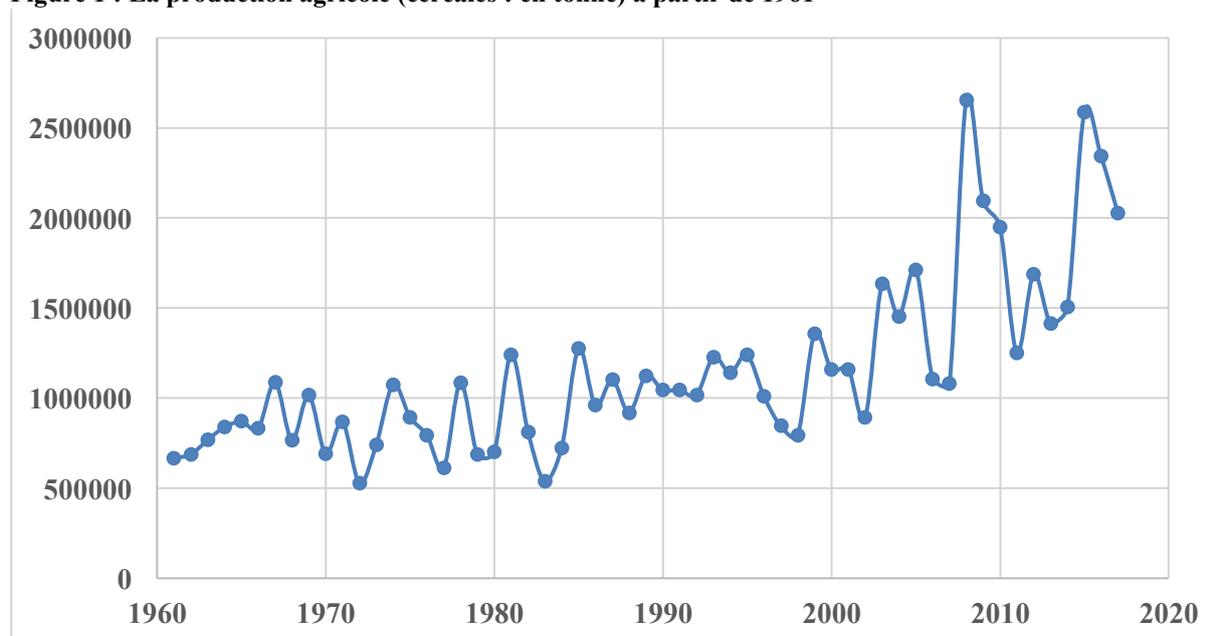
(DPEE, 2013). Avec le changement de régime en 2012, l'État a voulu faire de l'agriculture le moteur de la croissance économique nationale, de la lutte contre la pauvreté, le chômage et l'insécurité alimentaire. Le plan REVA fut remplacé par l'Agence Nationale d'Insertion et de Développement Agricole (ANIDA) avec les mêmes objectifs avec la mise sur place les Domaines Agricoles Communautaires (DAC).

Le Plan Sénégal Émergent (PSE) constitue le document de référence pour l'économie sénégalaise et porte les grandes orientations agricoles sénégalaises parmi lesquelles se trouve le Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS). Ce programme se fixe comme objectif d'avoir une agriculture capable de :

- nourrir mieux et durablement les populations sur une base endogène ;
- tirer profit des avantages du commerce international ;
- sécuriser et augmenter les revenus des ruraux ;
- procurer des emplois agricoles ;
- gérer durablement les ressources naturelles ;
- améliorer l'état nutritionnel des populations (PRACAS, 2014).

De manière générale, les principaux objectifs du PRACAS sont d'améliorer la sécurité alimentaire et de promouvoir un développement rural durable. Ces objectifs constituent les problèmes saillants que rencontrent les populations rurales que sont la pauvreté qui gagne de plus en plus le terrain et la baisse de la productivité qui diminue le rendement économique de ses acteurs.

Figure 1 : La production agricole (céréales : en tonne) à partir de 1961



Source : Auteur, FAOSTAT, 2020

La figure 1 nous renseigne sur la production maximale (une production record durant la période 1961-2014) de 2 656 097 tonnes et elle a atteint en 2008 avec une production minimale 529 400 tonnes en 1972. La hausse

de cette production est favorisée par la mise en œuvre du programme GOANA (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance). La faible baisse est surtout causée par la sécheresse des années 70 et l'augmentation, au niveau mondial, du prix du pétrole par l'OPEP entraînant la hausse des prix des intrants.

IV. Les politiques d'autosuffisance à partir de 2000

Avec l'avènement du régime libéral en 2000 au Sénégal, le secteur agricole connaît un tournant important avec le retour de l'État en mettant en place plusieurs programmes et politiques agricoles. Des programmes spéciaux de la GOANA en passant par la LOASP au plan REVA sont :

1. Les programmes et les plans spéciaux

Le Sénégal hérite de la colonisation une agriculture principalement arachidière dont les produits sont exportés en France. En 2000, le nouveau régime (le régime libéral succède à celui socialiste le 19 Mars 2000) mise sur la diversification des produits agricoles avec des programmes et plans spéciaux. Le premier programme dénommé programme maïs débute en 2003. Celui-ci est suivi par d'autres programmes (manioc, sésame, bissap (hibiscus sabdarifa), jatropha ou biocarburant jusqu'en 2007.

Citons quelques programmes :

- lancé en 2003, le programme maïs ambitionne d'atteindre 1 million de tonnes. Selon RS (2008) repris par Fall (2016), les réalisations en première (2003/2004) et en deuxième (2004/2005) année sont respectivement 421 954 (pour 175 575 ha) et 422 623 tonnes (pour 145 830 ha) soit environ 42 % de réalisation de l'objectif. Lancé en même temps que le programme maïs, celui du sésame avait comme objectif d'améliorer la sécurité alimentaire et d'augmenter les revenus des producteurs. Le sésame a connu une production de 31 472 tonnes en 2005/2006 (pour 52 292 ha) contre 24 130 tonnes (pour 43 402 ha) en 2004/2005 (Fall, 2016 ; RS, 2008) ;
- le programme spécial manioc est lancé en 2004 avec comme objectif 1 million de tonnes pour 22 000 ha. Le programme a connu une augmentation de 220 % durant ses deux premières années (la production passe de 181 721 à 401 448 tonnes entre 2003/2004 et 2004/2005) (Fall, 2016 ; RS, 2008) ;
- il y a aussi, le programme bissap avec l'aide du Programme de Croissance Économique (PCE) de l'USAID (United States Agency for International Development) (l'objectif est de produire 2 000 tonnes pour 5 000 ha) et le programme Jatropha (lancé en 2007 avec un objectif d'atteindre 1 190 000 m³ pour 321 000 ha en 2012) (Fall, 2016 ; RS, 2008).

Notons que ces programmes ont permis aux petits producteurs d'avoir l'accès aux intrants agricoles subventionnés (semences, engrais, produits phytosanitaires) et aux équipements agricoles.

2. La LOASP

Les résultats obtenus jusque-là dans le domaine de l'agriculture n'ont pas permis de réduire la pauvreté et d'enrayer le déficit de la balance commerciale des produits alimentaires. L'État du Sénégal a donc procédé à une réforme de l'agriculture dont les principales orientations sont contenues dans la LOASP. Adoptée et promulguée en 2004, la LOASP donne une orientation stratégique globale de l'agriculture sénégalaise sur 20 ans (2004 – 2024). Elle permet un nouvel élan dans le développement des filières du secteur primaire. Elle est basée sur le renforcement des exploitations agricoles familiales. Elle fonde la politique de développement agro-sylvo-pastoral et constitue la base de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes opérationnels. Elle est supposée remplacer l'ensemble des politiques agricoles sectorielles. Elle repose sur les principes directeurs suivants : l'efficacité économique, l'équité sociale, la durabilité, la libéralisation économique, la décentralisation, la solidarité, la subsidiarité et la compétition sous régionale (marché commun agricole au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO). Ces principes découlent des objectifs politiques, économiques et sociaux du Gouvernement contenus dans les DSRP I (2003 – 2005), DSRP II (2006 – 2012), le SNDES (2013 – 2017) et le PSE (2014 – 2035) (Fall, 2016). La LOASP, harmonisée avec le PNIA (Programme National d'Investissement Agricole), constitue l'application des directives données par l'ECOWAP mises en œuvre par le PDDAA (Programme Détaillé pour le Développement Agricole en Afrique) qui représente le volet agricole du NEPAD (Nouveau Partenariat Économique pour le

Développement en Afrique) (DPEE, 2013). Le PNIA (2009 – 2020) traduit l'engagement et les efforts du Sénégal dans la sous-région et le continent.

3. Le plan de Retour Vers l'Agriculture

Avec l'appui de l'Espagne et la volonté de l'État de lutter contre l'émigration clandestine vers l'Espagne et l'exode rural, le Gouvernement du Sénégal décide, en 2006, de mettre en place le plan REVA (Retour Vers l'agriculture). Il a pour objectif, selon RS (2006)¹, de fixer les populations notamment les jeunes et les femmes dans leurs territoires en particulier les émigrés et/ou les rapatriés, d'augmenter significativement la production agricole notamment celle de horticole et de répondre aux objectifs de Stratégie de Croissance Accélérée (SCA)

¹ Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique rurale et de la sécurité alimentaire, Nouvelle orientation de la politique agricole : Plan REVA (Retour Vers l'agriculture) (2006)

et de lutter contre la pauvreté selon les orientations du DSRP. Son rôle était de créer des Pôles d'Émergence Intégrés¹.

Diop (2013) souligne que les trois premières années (2006 – 2008) de mise en œuvre du Plan REVA n'ont pas permis de démarrer la réalisation des pôles agricoles. Le Plan REVA est effectif en 2008 avec la mise en place de l'ANREVA (Agence Nationale REVA) avec comme objectifs, à l'horizon 2012, de porter à 23 le nombre de fermes agricoles fonctionnelles, de créer 7 000 emplois et d'aménager 1 700 hectares, en milieu rural et périurbain. Malgré les importants investissements de la part de l'État et des royaumes d'Espagne et du Maroc², les objectifs du Plan REVA, d'après Diop (2013), ne sont pas atteints. Car, près de 15 fermes agricoles ont été aménagées et mises en exploitation et près de 937 jeunes producteurs³ ont été installés. Or, avec plus de 50 % de fermes réalisées et moins de 2 000 emplois créés, le nombre de jeunes producteurs installés est bien éloigné de l'objectif de 7 000 emplois à créer.

4. La Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) et l'autosuffisance en riz

L'année 2008 est marquée par une crise alimentaire dans le monde et la flambée des prix des produits alimentaires (ceux du riz et du blé). L'augmentation des prix des aliments s'est surtout ressentie dans les centres urbains et s'est traduite par des manifestations dites « émeute de la faim » dans le monde. Selon Diop (2013), l'État décide d'éliminer temporairement les droits de douanes sur le riz importé. Cette décision profite surtout aux importateurs de riz asiatique mais en contradiction avec l'objectif de promouvoir le riz local. Ayant pris conscience de ce fléau, le Gouvernement du Sénégal décide de lancer la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) en 2008. Cet ambitieux programme exprime la volonté de relever le défi de la souveraineté alimentaire et de produire en abondance. À côté de la GOANA, il y a le

Programme National d'Autosuffisance en Riz (PNAR)⁴ qui est le volet riz de la GOANA. Cette initiative inédite de partenariat public-privé repose notamment sur la réalisation d'aménagements structurants, l'appui aux producteurs et l'instauration d'un cadre fiscal favorable. C'est le retour de l'État aux affaires agricoles. Selon Blein et al., (2008) repris par Fall (2016), c'est un retour de l'État dans la planification agricoles et l'encadrement des producteurs : la fourniture et la subvention des intrants et des équipements et le redéploiement de l'appui-conseil. L'État décide d'allouer 345 milliards de francs CFA à la GOANA.

L'objectif n'était pas seulement d'augmenter la production rizicole mais aussi de permettre au pays d'avoir une indépendance alimentaire en renforçant les programmes spéciaux (mil, maïs, manioc, sésame...) et en prévoyant l'atteinte de 400 millions de litres de lait et 43 500 tonnes de viande (Diop, 2013). Nous pouvons dire que le Sénégal s'est fixé l'objectif de relever le défi de la souveraineté alimentaire, d'éviter la famine et de produire en abondance pour l'exportation à travers la GAONA.

En sa première année, la production de riz paddy a connu une amélioration, elle passe de 213 000 tonnes en 2007 / 2008 à 502 000 tonnes en 2009 / 2010 et plus de 600 000 tonnes en 2010 / 2011, avant de retomber à 439 000 tonnes en 2011 / 2012 (Diop, 2013). Malgré ces bonnes performances, la production rizicole nationale n'arrive toujours pas à renverser la dépense des importations de riz, estimées à 650 000 tonnes en 2010, mais précédée par des importations record de plus d'un million de tonnes en 2008 (Diop, 2013).

Notons que le budget (345 milliards pour le volet production végétale pour la campagne 2008 / 2009) alloué à la GOANA n'était pas totalement utilisé. D'après Oya et Ba (2013) repris par Fall (2016), seuls 35 milliards de francs CFA avaient été injectés au budget d'investissement du ministère de l'agriculture pour l'année 2008. Le reste était alloué aux dépenses de distribution d'intrants. Cela a aussi créé une fiscalité difficile dans la mesure où le gouvernement avait renoncé aux droits de douane et à la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) sur le riz importé et le blé à hauteur de 56 milliards en 2008 (Fall, 2016 ; Blein et al, 2008).

5. Le Sénégal ambitieux avec le PRACAS

Depuis l'indépendance, le Sénégal n'a pas hésité à effectuer des investissements lourds dans le secteur agricole. Ces investissements sont soit insuffisants soit mal orientés. Les objectifs de ces investissements sont le développement agricole, la réduction de la pauvreté, la répartition et la lutte contre l'insécurité alimentaire. Constituant le volet agricole du PSE, le PRACAS a besoin de 581 milliards de francs CFA pour accélérer la cadence de l'agriculture sénégalaise. Cet ambitieux programme veut être conforme aux objectifs du PSE en ciblant dans un premier temps (horizon 2017) les filières riz, oignon, arachide et fruits et légumes avant de poursuivre son essor dans les autres filières dans un deuxième temps. La particularité du programme est qu'il intègre toute la chaîne de valeur allant des intrants à la commercialisation en impliquant davantage les principaux acteurs.

¹ Ils sont de vastes exploitations avec des activités diversifiées relevant du secteur primaire en général dont la finalité est d'en faire des pôles de développement.

² Avec 10 millions d'euro par le royaume d'Espagne, 650 millions de francs CFA du royaume du Maroc, 150 millions de francs CFA et 500 millions de francs CFA de l'État du Sénégal des budgets 2007 et 2008 respectivement.

³ Ils sont formés aux techniques de production, de gestion, et de commercialisation.

⁴ L'objectif est de produire 1 000 000 tonnes de riz blanc à l'horizon 2012.

L'investissement important du programme tente de répondre aux attentes de la population surtout celle rurale agricole et de relancer l'activité économique afin d'avoir une croissance élevée. Pour cela, il s'appuie sur les infrastructures et services de base que sont l'énergie, l'eau et la télécommunication. Avec le PRACAS, tous les secteurs de l'économie sont concernés, son succès est important pour toute l'économie.

Comptant sur l'agriculture pour atteindre une croissance économique durable de 7 % par an, l'État du Sénégal avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et du secteur privé prévoient de dégager une enveloppe de 581 milliards de FCFA. Grâce au plan d'action prioritaire (PAP), lancé en 2014, l'État a identifié ses différents partenaires qui sont prêts à l'accompagner dans son ambitieux programme. Ce PAP a permis au gouvernement de cibler l'ensemble des filières qui permettront, dans le moyen terme, de voir les effets du programme.

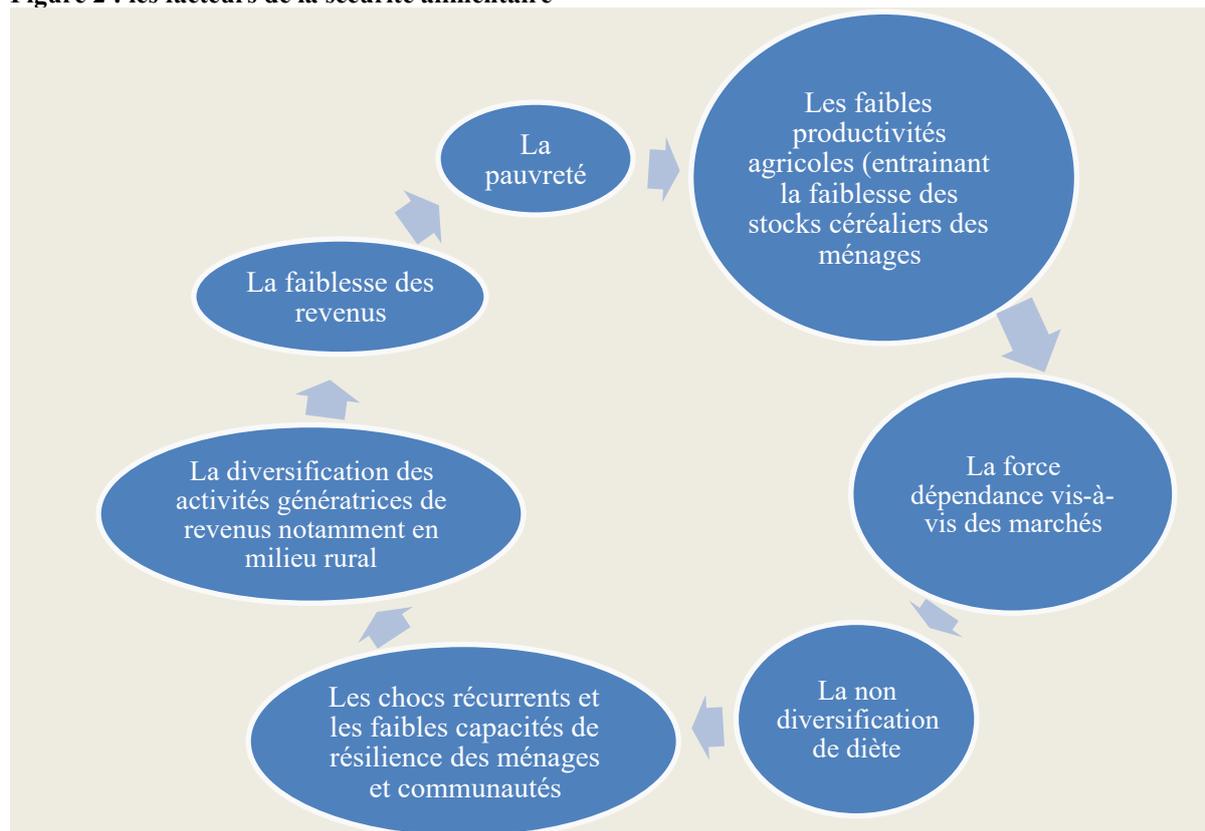
Les sources du PRACAS ne sont pas seulement l'État, il y a les PTF et les acteurs privés.

V. La situation de la sécurité alimentaire au Sénégal

Le secteur agricole a pour but de répondre de façon suffisante et régulière au besoin alimentaire de la population. Mais le secteur ne peut pas assurer la sécurité alimentaire. Selon FAO (2008), la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. Le sommet mondial sur l'alimentation (1996) prend en compte les facteurs socio-économiques des ménages mais aussi le contexte politique, social, climatique, institutionnel et économique du pays. Rappelons que nous mettons l'accent sur les principales filières du PRACAS (riz paddy, l'arachide, l'oignon et les fruits et légumes).

La sécurité alimentaire relève de plusieurs facteurs dont la congruence la rend particulièrement complexe.

Figure 2 : les facteurs de la sécurité alimentaire



Source : SNSAR, 2015

La définition de la sécurité alimentaire présente quatre dimensions principales :

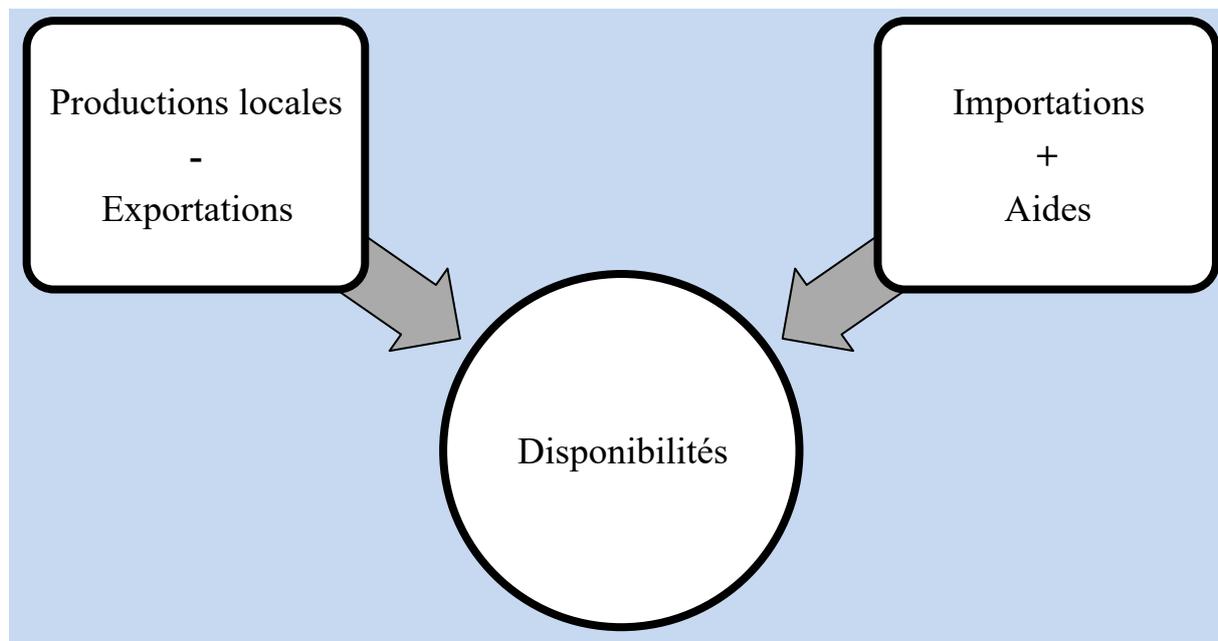
1. La disponibilité physique des aliments

Cette dimension de la sécurité alimentaire est difficile à maîtriser. Car la production agricole sénégalaise est non seulement faible mais dépend de la pluviométrie. À cela s'ajoute l'accès difficile aux terres et aux intrants de qualité, etc. ANSD (2013) nous informe que la population productrice est composée essentiellement de petits exploitants qui ont cultivé, pour la période 2012 - 2013, moins de cinq parcelles. Durant cette période, selon

ANSD (2013), 82,1 % des ménages agricoles ont cultivé moins de 5 parcelles.

Selon FAO (2008), la disponibilité porte sur le « côté de l'offre » de la sécurité alimentaire et est déterminée par le niveau de production alimentaire, les niveaux provisions, et le commerce net. À cela s'ajoute le type et la qualité des aliments disponibles à la consommation. Ceci ne veut pas dire que l'autosuffisance est atteinte, car la disponibilité alimentaire est constituée de la production locale (alimentaire) diminuée des exportations, des importations et ou aides (alimentaires) comme le montre la figure suivante. Notons que les besoins alimentaires sont courts tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

Figure 3: La disponibilité alimentaire



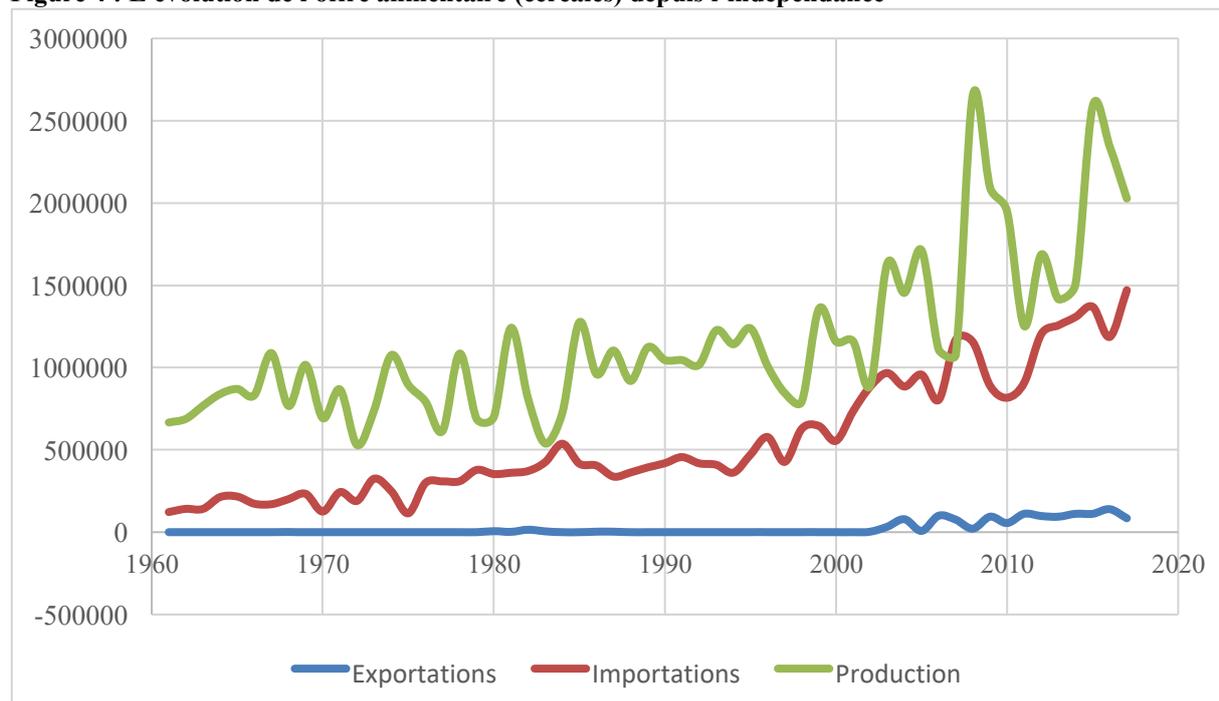
Source : Auteur

À l'instar des pays subsahariens, la production alimentaire sénégalaise est dominée par les céréales. Il s'agit principalement du mil, du sorgho, du maïs et du riz (IPAR, 2017). Dans cette recherche ce sont ces céréales qui seront étudiées.

De 1961 à 2017, le Sénégal voit sa production agricole augmentée de 666 513 tonnes à 2 027 185 tonnes. Sa production record est atteinte en 2008 avec 2 656 097 tonnes et sa plus faible production en 1972 avec 529 400 tonnes. Ces faits sont dus, d'abord en 1972 par la sécheresse et ensuite en 2010 par les programmes spéciaux de l'État. En même temps les exportations et les importations évoluent en sens contraire. Les exportations sont presque nulles durant la période 1960 – 2003. C'est 2003 que nous notons une hausse de 33 601 tonnes. Entre 2003 et 2017, elles évoluent en dents de scie avec une exportation record notée en 2006 de 100 216 tonnes. Les importations passent de 123 207 tonnes à 1 469 863 tonnes. La baisse des exportations s'explique par, d'abord par la rareté des pluies (l'agriculture sénégalaise pluviale) entraînant un faible rendement de la production agricole. Notons l'arachide qui constitue la principale culture exportée perd de plus en plus sa part du marché mondial. Précisons que les exportations sont maintenant portées par les produits horticoles. L'augmentation des importations est entraînée, d'une part par la hausse de la demande (la population augmente plus rapidement que la production agricole), et d'autre part par la consommation du riz (principale céréale consommée) devient de plus en plus importante.

Précisons que l'aide alimentaire est presque inexistante au Sénégal. La figure suivante nous montre l'évolution de l'offre alimentaire (céréales) de 1961 à 2017.

Figure 4 : L'évolution de l'offre alimentaire (céréales) depuis l'indépendance



Source : Auteur, FAOSTA, 2020

2. L'accessibilité alimentaire

Elle peut être appréhendée sous la combinaison de deux éléments. D'abord, l'accessibilité physique des aliments est la disponibilité de bonnes provisions alimentaires au niveau national ou international en tout temps. Selon Ndour (2010), d'une part il ne faut pas que les revenus pour l'alimentation soient concurrencés par d'autres besoins et d'autre part il faut l'existence dans le lieu de résidence des aliments essentiels. C'est pour cela que cette question de la sécurité alimentaire est très dépendante de la disponibilité, du marché, du revenu des consommateurs, des types de nourritures, des qualités et des quantités désirées. Ceci est confirmé par Sen (1981), qui dit que chaque individu a « droit à l'alimentation » qui est fonction de son revenu et des biens qu'il possède. L'analyse de Sen (1981) montre qu'en plus de l'offre alimentaire, les facteurs liés à la demande sont importants pour assurer la sécurité alimentaire de chaque personne (Harrigan et al., (2012). Plus le revenu augmente chez le consommateur, plus il a tendance à exiger plus de valeur dans le produit alimentaire demandé (Touré, 2019). Au Sénégal, trois sur quatre des ménages ruraux ne couvrent pas leurs besoins alimentaires minimum grâce à leurs seules productions vivrières de céréales. Au niveau urbain, où l'activité agricole joue un moindre rôle dans la stratégie de subsistance des ménages, la production ne peut couvrir les besoins céréaliers (92 % des ménages urbains). Ensuite, il y a l'accessibilité économique. Celle-ci existe lorsque la population a un pouvoir d'achat. Le Gouvernement du Sénégal a décidé en 2012 de baisser le prix de certains produits de bases. Cette décision permet de soulager la population qui a subi les causes de la crise de 2008 où les prix avaient connu une hausse importante. Rencontrant des difficultés dans l'application des nouveaux prix, l'État était obligé d'homologuer le riz (435 et 208 FCFA le kilogramme respectivement le riz ordinaire et le riz non parfumé), le sucre cristallisé (580 FCFA le kilogramme) et l'huile (960 FCFA le litre), afin de faire appliquer la baisse des prix (AGVSAN, 2015).

3. La stabilité de l'alimentation

La stabilité alimentaire est notée lorsqu'il y a un approvisionnement suffisant dans l'espace et dans le temps. L'alimentation au Sénégal n'est pas stable pour plusieurs raisons. D'abord il y a les conditions climatiques défavorables (sécheresses, inondations). La production alimentaire du Sénégal dépend particulièrement de la pluviométrie et est irrégulière quelles que soient les périodes considérées. Ensuite il y a les facteurs économiques (chômage, augmentation du prix des aliments et l'accès au marché). Enfin, la disponibilité des terres arables pour l'irrigation est 3,61 % en 2011 (PAM, 2014). La non maîtrise de ces facteurs augmente la dépendance alimentaire et rend le pays très sensible aux chocs alimentaires exogènes comme ce fut le cas en 2007 – 2008 avec la crise alimentaire. Après cette dernière, l'État a décidé de relancer la production agricole à travers des programmes spéciaux. Depuis lors, nous notons un avancement de la production totale en fonction d'une augmentation de terres cultivées.

4. L'utilisation de l'alimentation

L'utilisation optimale des aliments pour les individus porte sur la façon dont le corps optimise les différents nutriments présents dans les aliments. De bonnes pratiques de soins et d'alimentation, une préparation des aliments, une diversité du régime alimentaire, et une distribution des aliments à l'intérieur du ménage ont pour résultat un apport adéquat d'énergie et des nutriments. Ceci s'ajoute à une bonne utilisation biologique des aliments consommés et détermine l'état nutritionnel des individus.

Conclusion

Dans les pays sous-développés, l'agriculture a comme mission principale d'assurer la subsistance des paysans constituant la franche de la population la plus vulnérable. Cette forme d'agriculture est fortement familiale et facilement exposée aux facteurs non contrôlables tels que les variations climatiques et l'inadéquation des politiques agricoles. Ce qui d'abord est recherché est de franchir « le seuil de la faim » (Badouin, 1971). Après avoir franchi le seuil de la faim, l'agriculture permet d'accroître le revenu des producteurs et généralement des acteurs de la chaîne de valeur agricole, au profit des dépenses non agricoles. Ainsi, à ce niveau l'étape d'une agriculture de subsistance est renforcée par celle d'exploitation. L'évolution du processus conduit à franchir le « seuil de l'isolement » avec l'intégration de marchés étrangers. Ainsi, une des fonctions du secteur agricole est d'assurer des devises à l'économie (Faye et al., 2007) à travers l'exportation.

Enfin, une agriculture développée peut activement contribuer au développement économique et social en franchissant le « seuil de la stagnation » (Badouin, 1971). Ce niveau consiste à impacter positivement et fortement la croissance économique d'un pays. Cette croissance est corolaire à un développement social par l'accès des ménages aux produits alimentaires de qualité, la compétitivité, l'approvisionnement suffisant et régulier du secteur industriel, la réduction du chômage (Touré, 2019)

Globalement la croissance agricole a une tendance haussière faible sur la période 1961-2017.

L'évolution faible de la croissance agricole a des répercussions négatives sur le rendement agricole et par conséquent sur le niveau de la sécurité alimentaire. Ainsi, l'agriculture contribue faiblement au PIB national. De plus de 24 % en 1987, sa contribution est passée à 18 % en 2016, au moment où les autres secteurs sont de plus en plus productifs.

Références Bibliographiques

- Agence Nationale de Statistique et de Démographie (ANSD) (2014), Rapport définitif deuxième enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS-II 2011), Mai 2013.
- Agence Nationale de Statistique et de Démographie (ANSD) (2013), Situation Économique et Sociale du Sénégal, Février 2016.
- Agence Nationale de Statistique et de Démographie (ANSD) (2011), Situation Économique et Sociale du Sénégal, Février 2013.
- Badouin R. (1971), L'économie rivale, Collection DUNOD.
- Berthé et Keita (2009), « Investissements agricoles et croissance économique en vue de la réduction de la pauvreté », Programme de Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA).
- Bresciani F. et Valdés A. (2007), Beyond food production: The role of agriculture in poverty reduction.
- Diallo et al., (2013) « Productivité agricole, croissance économique et pauvreté au Sénégal : analyse par un MEGC dynamique récursif en micro simulation », Direction de la Planification et des Études Economiques, Sénégal.
- Dieng A. (2006), Impacts des politiques agricoles sur l'offre céréalière au Sénégal, de 1960 à 2003 : évaluation à partir d'un modèle d'analyse statistique par zones agroécologiques, Thèse de doctorat, Université de Bourgogne, Dijon.
- Douillet M., Girard P. (2013), « Productivité agricole : des motifs d'inquiétude ? », FARM, note n°7.
- Cline R. William (2008), Warning and Agriculture. Finance and Development, March 2008.
- Fall C. (2016), Impact de la libéralisation commerciale au Sénégal : Évaluation de l'accord de partenariat économique sur l'agriculture et les ménages sénégalais. Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour
- Fall A. et al., (2013), Politique agricole, productivité et croissance à long terme au Sénégal. DPEE, Document d'étude n° 25, Août 2013.
- Hansen, J., M. Sato et R. Ruedy, 2012: Perception of Climate Change. *Proc. Natl. Acad. Sci.*, 109, 14726-14727, E2415-E2423, doi: 10.1073 / pnas.1205276109.
- Harrigan, J. (2012 à venir). « The Costs of Food Security and Food Sovereignty Policies in the Middle East: A Case Study of Lebanon and Jordan ». Chapitre 3 in Eds. Kamrava, M. et Babar, Z., Food Security and Food Sovereignty in the Middle East.
- Lobell et al., (2011), The Influence of Climate Change on Global Crop Productivity.
- Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale, (2004), Loi n°2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-

- sylvo-pastorale publiée au Journal officiel de la République du Sénégal, JO n°6176 du samedi 14 août 2004.
- MBENGUE A. (2011), Analyse du financement des besoins en services financiers de l'agriculture familiale en zone sylvo-pastorale : cas des exploitations familiales de la Communauté Rurale de Thieul., 87 p.
- Mellor (1999), «Pro-poor growth, the relation between growth in agriculture and poverty reduction», Préparé pour l'USAID/G/EGAD.
- Nelson et al., (2009), Climate Change : Impact on Agriculture and Costs of Adaptation.
- Programme Alimentaire Mondiale (PAM), Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et Nutrition (AGVSAN) (2015), Sénégal, Juillet 2014.
- Rapport thématique d'OXFAM, UN BOULEVERSEMENT CROISSANT, changement climatique, alimentation et lutte contre la faim, Septembre 2013.
- République du Sénégal (2014), Plan Sénégal Émergent (PSE), Février 2014.
- République du Sénégal (2006), Nouvelle orientation de la politique agricole : Plan REVA (Retour Vers l'Agriculture), Juillet 2006.
- République du Sénégal (2014), Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS), Document principal.
- Rostow W.W. (1960), « The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto », Cambridge University Press.
- Sen, A. (1981), « Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation ». Oxford, Clarendon Press.
- SOW, O. (2013). Investissements de courts termes et dynamiques d'intégration entre activités agro-sylvo-pastorales et activités non agricoles dans les exploitations familiales. Mémoire Master, soutenu publiquement à l'École Nationale Supérieure d'Agriculture (ENSA) / Université de Thiès. Mars 2014.
- Thomas Robert Malthus (1798), « Essai sur le principe de population ». Paris : Éditions Gonthier.