

Les effets de l'aide bilatérale et multilatérale sur l'agriculture africaine: L'exemple du Sénégal

Mamadou Dansokho*

Abstract: The major determinant of the economic crisis in Senegal is the poor performance of the agricultural sector. In the 80s Senegal adopted a new agricultural policy (NAP) which was designed to reflect and accommodate the various conditionalities by the World Bank and the IMF. The main features of NAP includes: the reduction of the role of parastatals in agriculture, the formulation of a coherent policy on prices, the privatization of the distribution of agricultural inputs, the restoration of bank liquidity, the amelioration of fiscal performance and the allocation of resources to the productive sectors. These measures triggered an increase in the price of basic foodstuffs and petroleum products; an increase in taxes and fertilizer prices; the rebate to peasant producers and a reduction of operating costs and of equipment. Another interesting feature that accompanied these conditionalities was the formation of a coherent front by donors under the auspices of the World Bank. The case of Senegal confirms the hypothesis that external assistance is a mechanism that principally benefits the donor country through the sale of industrial goods and service and the strengthening of their commercial shipping lines. For the recipient country food aid tends to slow down production and consumption of local cereals and sustains a price structure that favours imported cereals.

Introduction

Plus de deux décennies après les indépendances, l'économie sénégalaise traverse une profonde crise. Dans la même période, il apparaît que l'assistance extérieure par son volume fut déterminante dans le financement du développement du Sénégal, notamment de l'agriculture.

Ce travail examine les effets de l'aide bilatérale et multilatérale sur l'agriculture, du Sénégal

- La première partie retrace l'évolution de la politique agricole du Sénégal de 1960-1984.
- La seconde partie examine l'importance de l'aide dans le financement de l'agriculture. Elle comprend trois volets.

Le premier volet établit la comparaison des sources externes et internes dans le financement de l'agriculture. Le second s'attache à la relation entre l'assistance extérieure et la définition des politiques agricoles. Notre

hypothèse est que l'aide fait peser de lourdes contraintes sur l'économie sénégalaise. Dans un troisième moment on s'intéressera à l'assistance alimentaire et à sa relation aux importations et à la balance de paiements.

La politique agricole de Sénégal de 1960 à nos jours

L'économie sénégalaise a enregistré des performances médiocres depuis l'indépendance. Entre 1960 et 1983, elle a connu le "taux de croissance le plus faible (2,3 %) de tous les Etats africains, épargnés par la guerre ou les conflits civils".¹

La prééminence du secteur agricole explique que tout retournement de tendance dans son évolution, se répercute durablement sur toute l'activité économique. La crise économique que traverse le pays aujourd'hui, est imputable pour grande partie à celle de son agriculture.

La crise de l'agriculture sénégalaise

L'examen des données économiques montre que l'évolution de la situation agricole n'a cessé d'être défavorable. Ainsi, à ne considérer que la période 76-84, on constate qu'au delà de quelques années favorables, sa part dans le PNB n'a cessé de se réduire, passant de 18% en 76 à 7% en 1984. En valeur absolue, le revenu agricole a baissé de 10%.

Il s'en est suivi une incidence négative sur les dépenses de l'Etat. L'examen des comptes de la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP) pour les exercices 1980/1981 à 1983/1984 montre qu'elle conserve un caractère négatif, malgré quelques améliorations (Tableau 2).

En somme l'incidence du secteur agricole a été négative sur les dépenses budgétaires. L'orientation libérale aidant, la baisse du déficit des comptes de la CPSP n'a été en fait obtenu qu'au prix d'une réduction des subventions aux intrants agricoles (programme agricole, engrais, semences) et d'une taxation du consommateur, notamment des denrées de première nécessité. Ainsi, si pour les périodes 1980/81 et 1981/82 les biens de consommation sont subventionnés, pour 1982/1983 et 1983/84, ceux-ci contribuent respectivement pour 4,8 milliards (1,6 par le riz et 2,6 par l'huile d'arachide) et 2,2 milliards de francs CFA.

Les mauvaises performances de l'agriculture en particulier et de l'économie en général viennent pour une grande part de la forte concentration des exportations sur un petit nombre de produits, l'arachide, le coton, les phosphates, la pêche, le sel, et des fluctuations des cours mondiaux des produits primaires.

1 Banque mondiale: *Sénégal Mémoire économique*, Nov. 1984, p. 2.

Tableau 1 : Contribution du secteur agricole au PNB 1976-84
(milliards de FCFA)

	76	77	78	79	80	81	82	83	84									
Valeur																		
	% du PNB	18,0	18,4	45,3	9,2	78,4	13,5	59,4	9,5	54,1	8,0	111,9	13,3	119,1	12,2	74,8	7,0	
Agriculture																		
	% du PNB	18,0	18,4	45,3	9,2	78,4	13,5	59,4	9,5	54,1	8,0	111,9	13,3	119,1	12,2	74,8	7,0	
Secteur primaire																		
	% du PNB	30,2	132,5	-	104,6	21,1	138,8	23,8	120,0	10,1	121,1	18,0	185,7	22,0	204,7	20,9	174,11	6,3
PNB																		
	en milliards de FCFA	459,3	100,0	403,6	100,0	497,7	100,0	581,9	100,0	627,0	100,0	669,8	100,0	844,1	100,0	977,6	100,0	1065,2

Source: Etude de la politique agricole du Sénégal, USAID, avril 1985, p. 37

**Tableau 2 : Caisse de péréquation et de stabilisation des prix 1980/81
(milliards FCFA)**

	1980/81	81/82	82/83	83/84
I. CPSP				
Recettes	0,5	0,9	6,8	8,3
1. Recettes				
d'exportation	-	-	1,6	5,8
Coton	-	-	(1,6)	(2,3)
Arachide	-	-	-	(3,5)
2. Biens de				
Consommation	-	-	(4,9)	2,2
Riz	-	-	(1,6)	(2,2)
Farine	-	-	(0,7)	(-)
Huile d'arachide ou				
huile végétale	-	-	(2,6)	(-)
Sucre	-	-	-	(-)
3. Taxes	0,5	0,3	0,3	0,3
4. Stabex	-	0,6	-	-
II. Dépenses	9,4	11,4	9,4	6,7
1. Dépenses de fonction				
et dépenses				
capitales	0,3	0,8	1,0	1,5
2. Programme				
Agricole	-	-	0,7	1,6
3. Récoltes				
d'exportation	2,1	5,9	6,2	0,3
Coton	(1,0)	(1,2)	(0,2)	(0,3)
4. Biens de				
consommation	7,0	9,7	1,5	3,3
Huile d'arachide				
végétale	(0,7)	(5,1)	(-)	(-)
Riz	(1,5)	(0,5)	-	-
Sucré	(3,7)	(2,0)	1,5	-
Farine	(1,1)	(1,5)	-	(0,2)
Tomate	-	(0,6)	-	-
III. SONAR				
(Semences)	-	-3,2	-3,5	-6,0
Programme agricole	-4,5	-1,2	-4,0	-1,3
Engrais	-4,5	-1,2	-1,5	-0
Semences	-	-	-2,5	-1,3
Total (I, II, III)	-13,4	-19,9	-10,1	-5,7

Source: Etude de la politique agricole du Sénégal, USAID 1985, page 42.

Tableau 3 : Choix des Subventions aux Organismes Parapublics

	77/78		78/79		79/80		80/81		81/82	
	Déficit	Subvention								
Agriculture	-5,7	4,0	5,1	4,0	-9,3	4,6	-11,1	6,9	-12,2	10,9
Industrie	-0,07	-	-0,1	0,08	-0,8	-	-5,2	4,0	-5,7	4,1
Divers	-6,1	3,0	-6,4	3,0	-19,7	3,4	-8,04	1,3	-8,4	7,6
Total	-11,8	7,0	-11,6	7,1	-29,8	8,0	-24,34	12,2	-26,3	22,6
% Agriculture										
du Total	48,3	57,1	44,0	56,3	31,2	57,8	45,6	56,5	46,4	48,2

Source: USAID op. cité, p.44.

Une telle évolution est pour grande partie imputable aux mauvaises performances des organismes publics et para-publics, destinataires de l'essentiel des subventions.

Le tableau No. 4² qui retrace l'évolution des exportations de marchandises entre 1977/84, montre que d'une valeur de 180,9 milliards en 1977, le niveau des exportations chute en 1980, pour croître de nouveau régulièrement à partir de 1981, et enfin décliner en 1984. En 1984, les exportations s'établissent à 119,8 milliards de FCFA. Les fluctuations enregistrées, dans les recettes d'exportation sont dues à l'évolution des exportations des produits arachidières et aux cours mondiaux. Ainsi pour la campagne 78/79, malgré un tonnage exceptionnel de 774.500 tonnes, la baisse consécutive des cours mondiaux n'a pas permis de retrouver le niveau de 1977; bien plus, ce sont les mauvaises campagnes 79/80 et 80/81, combinées à la baisse des cours mondiaux qui expliquent la chute exceptionnelle des recettes d'exportation.

**Tableau 4 : Sénégal : Exportations des principaux produits
(en milliards de Francs CFA, Prix constants 1979)**

	77	78	79	80	81	82	83	84
Arachides	76,5	21,1	45,3	18,2	6,2	43,1	49,7	32,1
Coton	4,6	3,8	2,2	2,0	1,5	3,7	5,4	3,4
Phosphates	15,1	14,0	15,6	12,2	10,8	12,0	12,6	13,4
Poisson	21,8	18,6	18,9	23,3	21,8	30,2	29,2	30,2
Produits pétroliers	16,2	23,0	14,3	12,0	23,1	10,4	12,0	12,11
Engrais	1,2	0,8	1,1	0,6	0,4	0,2	0,4	7,2
Exportations de biens	180,9	116,4	88,1	94,4	119,3	129,3	129,3	119,8

Source: Banque Mondiale 1984: Sénégal Mémoire Economique

Aux côtés de cette évolution défavorable des exportations, l'autre trait majeur réside dans la part croissante prise par les biens alimentaires dans les importations.

Les importations de biens et services en valeur ont baissé régulièrement jusqu'en 1980. Ensuite elles connaissent des oscillations de faible amplitude. Toutefois le niveau de 1977 (278,1 milliards de FCFA) n'a jamais été atteint au cours de la période analysée. Paradoxalement les postes alimentation et autres biens de consommation représentent une facture de plus en plus lourde des échanges extérieurs du Sénégal, ceux-ci devant largement les

2 Cette partie est extraite de notre communication "Les relations: Agriculture reste de l'économie. Le secteur agricole et l'équilibre extérieur du Sénégal" Séminaire sur la NPA, Dakar les 7,9,10 Mai 1986. CREA, Université de Dakar.

autres rubriques que sont les produits pétroliers, les biens d'équipement et les biens intermédiaires.

Tableau 5 : Sénégal : Importations
(milliards de francs CFA, Prix constants 1979)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Alimentation et boisson	34,2	38,5	44,8	32,7	47,8	42,6	42,6	39,8
Autres biens de consom.	41,9	36,0	37,7	28,1	39,0	39,4	38,9	37
Produits pétroliers	28,4	33,8	32,8	35,3	42,1	36,2	38,2	32
Biens intermédiaires	62,4	49,1	49,2	47,7	42,9	47,1	49,6	50,7
Biens d'équipements	48,1	36,2	33,5	29,3	25,2	27,7	29,6	30
Importations FOB	217,9	190,9	181,3	158,5	183,0	179,5	185,2	175,9

Source: Banque Mondiale 1984: Sénégal Mémoire Economique

La structure des postes alimentation, et autres biens de consommation montre la proportion appréciable prise par les céréales dans celle-ci. Ainsi entre 1974 et 1983 elles passent de 341.000 tonnes à 591.000 tonnes. Selon le plan céréalier elles s'accroissent à un rythme annuel de 4%. L'analyse combinée des prix mondiaux des principaux produits d'exportation et d'importation du Sénégal montre que le déclin continu des prix mondiaux des produits d'exportation, conjugué aux oscillations à la baisse de l'offre s'est accompagnée d'une hausse des prix des produits manufacturés et pétroliers importés par le Sénégal. Ces deux tendances contradictoires ont eu pour résultat une réduction des importations de produits pétroliers et manufacturés en volume.

Dans le même temps les prix des biens alimentaires ont amorcé un mouvement à la hausse entre 1960 et 1978, puis un déclin entre 1979/83. Cela eut pour corollaire un accroissement de la demande alimentaire, notamment celle du riz, sous l'influence de la croissance démographique et de l'explosion urbaine.

Comme conséquences, on observe l'aggravation du déficit de la balance des paiements (en 1979, le déficit de la balance des paiements s'est élevé à 36,9 milliards de FCFA contre 25,9 milliards en 1978), l'augmentation de l'endettement (en 1980 les règlements dus au service de la dette ont atteint 32,6 milliards de francs).¹⁵

Le taux de scolarisation de 40 % varie considérablement selon les régions et les âges. L'Université connaît des problèmes d'un accroissement des effectifs sans accroissement correspondant des moyens et de

3 Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde* 1985.

4 UNICEF 1986: *Un Sénégalais sur deux, Rapport sur la situation de l'enfance*, p. 17.

5 *Ibidem*, p. 16.

l'encadrement. Environ 80 % des maîtres de la dernière promotion 82/83 ne trouvent pas de travail. !6 Pour la santé, les ressources allouées enregistrent une baisse progressive dans le budget national passant de 9 % en 1972 à 6 % en 1978. !7 Selon l'UNICEF suscitée "la mortalité infantile est restée au niveau de 80 % à Dakar depuis l'indépendance alors qu'elle a été du double en milieu rural". !8

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant d'observer une dégradation du niveau de vie urbain et rural, résultat de l'effet combiné d'une stagnation quasi-générale des revenus urbains et ruraux, et de la hausse du coût de la vie et des intrants. Ainsi l'exode rural s'impose dans un premier temps, puis l'émigration, avec un approfondissement du fossé urbain/rural.

Les origines de la crise de l'agriculture sénégalaise ainsi décrites sont à chercher en grande partie dans la politique agricole mise en oeuvre au Sénégal de 1960 à 1978. Cette politique se caractérise par deux constantes: la ponction du surplus agricole par l'Etat et le sous-investissement.

La Politique agricole 1960-78

Sur la base de la logique économique des systèmes de cultures et d'élevage de la période coloniale, furent fixés au lendemain de l'indépendance les objectifs de la politique agricole du Sénégal indépendant:

- la réorganisation de la production et des circuits de commercialisation, en vue d'accroître substantiellement la production en s'appuyant sur un certain nombre de leviers que sont les structures de vulgarisation de techniques nouvelles, de regroupement et d'encadrement du monde rural;
- l'accroissement et la diversification de la production, en vue de parer aux aléas de la monoculture arachidière, de diversifier les sources de devises pour financer les actions de développement et atteindre l'autosuffisance alimentaire;
- l'équipement du monde rural en facteurs modernes de production agricole, dans le but de moderniser les techniques de production et d'améliorer les rendements;
- la protection et l'amélioration du milieu naturel, par la modification du cadre de vie, et l'arrêt de la dégradation de l'environnement hérité du système colonial d'exploitation des terres.

6 *Ibidem*, p. 16.

7 *Ibidem*, p. 73.

8 *Ibidem*, p. 73.

Ces objectifs sont inscrits dans le cadre d'une politique globale qui se propose l'instauration d'un système économique et social socialiste et démocratique, dont les fondements sont à rechercher dans l'"idéologie du socialisme africain". Par l'établissement d'un tel système de société, l'objectif recherché était la libération du paysan de la "camisole de force" de l'économie de traite. L'énergie ainsi libérée serait mobilisée au profit des grands efforts de développement à accomplir.⁹

En effet à l'heure de l'indépendance, l'économie sénégalaise était caractérisée par les traits suivants:

- l'arachide dominait l'économie, et les exportations arachidières dans les années 1950 étaient achetées par la France à des prix subventionnés de 15 à 20 % plus élevés que ceux du marché mondial;
- la France fournissait les 2/3 des capitaux publics pour le développement;
- les investisseurs français détenaient plus de 90 % des investissements dans le secteur privé et contrôlaient la plupart des entreprises dans les secteurs de l'économie sénégalaise à forte intensité de capital et de main d'oeuvre;
- le trésor public français couvrait les déficits du commerce extérieur sénégalais.

A ces principaux indicateurs de dépendance économique, s'ajoutaient les lourdes contraintes qu'un tel système faisait peser sur le producteur principal, le paysan. En effet le commerce de l'arachide était dominé par les compagnies françaises. Ces compagnies opéraient par l'intermédiaire de commerçants africains et surtout libanais, qui organisaient non seulement l'achat et l'exportation des graines, mais également l'importation et la distribution des biens de consommation. Les producteurs souvent gageaient leur récolte future aux commerçants, en contre-partie du crédit que ceux-ci leur consentaient, lors de la période de soudure précédant les récoltes. Le résultat fut un cycle d'endettement du paysan qui (corrélativement aux effets négatifs des mouvements à long terme de l'échange, et la détérioration de la fertilité des sols) laissa peu de place à la modernisation agricole. Cette situation renforça la stagnation du revenu réel du producteur. A l'indépendance 60 % des ménages du bassin arachidier étaient endettés.¹⁰

La mise en rapport de la situation de l'économie de traite et des objectifs affirmés puis confirmés par les plans successifs de développement

9 Nim Casswell "Peasants, Peanuts and Politics: State Marketing in Senegal, 1966-80, p. 81. In *Marketing Board in Tropical Africa*.

10 Nim Casswell: *Ibid.*, p. 80.

économique du Sénégal, permet de dire qu'il s'agissait de constituer, par des actions de modernisation, des solutions "productivistes" et de "responsabilisation" du producteur paysan, une économie diamétralement opposée quant à sa structure à celle qui existait jusque là.

En agriculture, cette option va se traduire par trois types d'intervention de la puissance publique:

- la réforme de la chefferie de 1960 (suppression des chefs de canton et création d'un corps de chef d'arrondissement complètement fonctionnarisé) et la loi sur la réforme foncière de 1964 (elle se proposait de libérer les paysans de toutes les contraintes traditionnelles qui pesaient sur eux). Selon cette loi, "l'Etat devient, le détenteur de toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'avait pas été transcrite à la convention des hypothèques". Par ces deux mesures qui se complètent, l'Etat se substitue aux anciens maîtres de la terre et supprime le paiement de toute redevance foncière.¹¹
- le monopole de la commercialisation agricole et d'encadrement rural. Chaque village ou groupe de villages allait être doté d'une coopérative. Des structures nouvelles devaient être définies à l'échelon de zones naturelles et des régions, afin de "prendre en charge tous les problèmes de développement". La circulaire du 21 Mai 1962 rappelle que la "coopérative a été lancée essentiellement dans le milieu rural avec pour objectif d'assainir les circuits de production et de commercialisation de l'arachide, de démanteler l'économie de traite, de mettre fin à l'endettement usuraire des paysans".
- Sur le plan pratique, ces dispositions vont se concrétiser par une première vague d'intervention de la puissance publique en 1960/1962, suivie d'une pause jusqu'en 1969.
- la période 1960/62 verra la mise en place de l'Office de commercialisation agricole (OCA). Il reçoit le monopole de la collecte de l'arachide, de sa vente aux huileries sénégalaises et de l'exportation des graines. La Banque de développement du Sénégal (BDS) assure l'exclusivité du financement des opérations de l'OCA et fournit des crédits au monde rural. La gestion financière des pré-coopératives et des coopératives est assurée par les agents des centres régionaux d'assistance pour le développement (CRAD). Au niveau local, pour compléter l'action des coopératives, sont mises en

11 Jean-Louis Balans et all, *Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal*. PEDONE 1976, p. 52.

place les cellules d'animation rurale et les centres d'expansion rurale. Ils sont destinés à promouvoir une "prise de conscience" du monde paysan et à jeter les bases d'une "démocratie rurale". Pour renforcer l'action des structures nouvelles créées, l'Etat crée des entreprises publiques chargées de mettre en valeur certaines ressources et d'approvisionner le monde rural en inputs.

La compagnie financière du développement du textile (CFDT) est chargée d'expérimenter et de promouvoir la culture du coton, la société d'Assistance technique et de coopération (SATEC) est créée en vue d'accroître la production arachidière de 25 % en quatre ans. La société industrielle sénégalaise de commerce du matériel agricole (SISCOMA) est quant à elle chargée de fournir au monde rural le matériel agricole. La société industrielle des engrais du Sénégal (SIES) est chargée de fournir au monde rural l'engrais nécessaire à la régénération des sols et à l'accroissement des rendements.

La période 64/69 verra quelques modifications mineures, la BDS devient la Banque Nationale de Développement du Sénégal (BNDS), les attributions de l'OCA et du CRAD sont confiées à une seule structure l'Office national de coopération et d'assistance au développement (ONCAD), et en 1968 la Société de développement et de vulgarisation agricole (SODEVA) prend le relais de la SATEC.

Les années 1970 verront la seconde vague de mise en place de sociétés de développement rural (SDR). Trois faits majeurs ont concouru à ce grand mouvement.

- L'accent est mis sur l'exemple que constitue le modèle d'entreprise. En 1977 le Président Senghor déclarait dans un discours, "La seule raison d'une différence de statut est généralement historique puisque, au cours des années 1960, le cadre le plus couramment utilisé était celui de l'établissement public, alors qu'à partir de 1970, on a préféré associer des partenaires privés et recourir à la formule de la société d'économie mixte. Je tiens à souligner que dans mon esprit, le statut d'économie mixte ne doit pas être donné au hasard, mais correspondre à un objectif précis. Ce statut doit correspondre d'une part à une volonté de productivité, de rentabilité, mais d'autre part, à des projets d'entreprises motrices ou d'entraînement. Je songe aux phosphates, au fer, au pétrole";¹²

12 Constantin et alii, *les entreprises publiques en Afrique Noire: Sénégal, Mali, Madagascar*, PEDONE, 1979, p. 8.

- A l'approche du développement par produit s'est substituée, à partir de 1974, une approche du développement par zone écologique homogène embrassant l'ensemble des activités;
- Les bailleurs de fonds jouèrent un rôle prepondérant dans la mise en place des SDR.

Cette troisième vague sera couronnée par l'installation de la Société de développement des fibres textiles (SODEFITEX), la Société de mise en valeur de la Casamance (SOMIVAC), la Société de développement agricole et industrielle (SODAGRI), la Société des terres neuves (STN), la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta (SAED) etc.

L'Etat instrument de la ponction du surplus agricole

Jusqu'à la campagne 1967/68, les prix aux producteurs de l'arachide étaient fixés officiellement par la France. De ce prix officiel étaient déduits les charges afférentes au transport, au stockage et à l'assurance pour obtenir le prix théorique de livraison aux usines. A rebours, ce schéma était applicable à chaque point de collecte. C'est-à-dire que du prix officiel au producteur, il faut déduire les retenues au titre de ces charges et la retenue au titre de l'alimentation du fonds de stabilisation, pour obtenir le prix effectif payé au producteur d'arachide. Compte tenu des mécontentements que ce système suscita en milieu paysan, il fut remplacé par un système de cinq prix régionaux allant de 17,6 FCFA/Kg à 18 FCFA/Kg. Trois ans plus tard, ce système céda la place à un système de prix bicéphale, un prix pour le bassin arachidier et un autre pour les régions périphériques de la Casamance et du Sénégal-Oriental. A partir de 1971/72 un seul prix, officiellement fixé par l'Etat, a cours sur toute l'étendue du territoire national.

Toutefois, quelque soit le système de prix et la période considérée, le monopole d'Etat de la commercialisation agricole (par l'intermédiaire de l'ONCAD puis la Société nationale d'approvisionnement rurale (SONAR) et enfin la Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal (SONACOS) montre que l'Etat a été l'agent principal du "pompage" du surplus agricole. Un bon nombre de facteurs explicatifs permettent d'étayer cette affirmation.

La comparaison entre les données sur l'évolution du prix d'achat net (moins les retenues diverses) au producteur en terme nominal et constant (francs 1971) et celles sur l'indice des prix à la consommation familiale de type africain montre que pour la période 1960-1984, en prix courant, les prix au producteur ont régulièrement décliné de 1961 à 1975, pour croître ensuite de 1972 à 1975, stagnant jusqu'en 1981, puis ont augmenté jusqu'en 1983, et chuté entre 1983 et 1984 passant de 60 FCFA/Kg à 50 FCFA/Kg. En

francs constants 1971, les prix au producteur ont régulièrement décliné. Si on considère la sous-période 1971-1984, la chute a été de l'ordre de 33,33 % soit 2,38 %/an. !13 A contrario, l'observation de l'évolution de l'indice des prix à la consommation familiale africaine, indique une croissance régulière soutenue. Pour la sous-période 1971-1984, l'augmentation est de 286 %, soit 20,48 % de taux de croissance annuelle.

En mettant en rapport ce dernier indicateur avec l'évolution en termes constants des prix au producteur d'une part, et d'autre part avec le fait que le revenu de l'arachide constitue 80 % du revenu monétaire du paysan dépensé en biens de consommation, on mesure l'ampleur de la ponction effectuée sur le paysan.

Tableau 6 : Evolution du prix d'achat de l'arachide au producteur

Année	Prix d'achat net au producteur	Indice des prix	Prix d'achat en frs constants 71
1960	20,8	68,2	30,5
1961	12,0	71,6	30,7
1962	22,0	76,1	28,9
1963	21,5	79,7	27,0
1964	21,5	82,7	26,0
1965	21,5	85,9	25,0
1966	21,5	87,8	23,9
1967	21,5	90,0	20,0
1968	18,0	90,0	19,2
1969	18,0	93,6	19,2
1970	18,5	96,3	19,2
1971	19,5	100,0	19,5
1972	23,7	105,8	22,4
1973	23,0	118,2	19,5
1974	29,8	137,8	21,6
1975	41,0	181,5	22,6
1976	41,5	183,4	20,6
1977	41,5	204,1	20,3
1978	41,5	211,2	19,7
1979	41,5	231,6	17,9
1980	41,5	251,4	18,1
1981	46,0	266,2	17,3
1982	60,0	312,3	19,2
1983	60,0	348,7	17,2
1984	50,0	386,0	13,0

Source: "Déséquilibres structurels et programme d'ajustement au Sénégal". République Française, Ministère des relations Extérieures Coopération et Développement 1985, p.79.

A titre illustratif, entre 1979-80 en franc constant, le prix au producteur passe de 18,1 FCFA/Kg à 17,3 FCFA. Pour la même période, le compte de

13 Calcul effectué à partir des données du tableau 7.

surplus arachidier affiche 16,1 milliards de FCFA pour une production commercialisée en amont de 392.000 tonnes, soit un surplus unitaire de 41 FCFA/Kg.¹⁴

Tableau 7 : Surplus dégagés par le commerce et l'industrie

Valeur CAF des exportations	19,9	10,4	43	61,6	57,9
Ventes locales	15,8	2,0	0,4	1,0	1,4
Total	35,7	12,4	43,4	62,6	59,3
Valeur au producteur de la récolte commerciale	17,4	9,2	48,7**	64,4**	25,4
-Revenu monétaire direct	17,0	9,1	41,8	55,3	18,3
Amortissement des dettes BNDS	0,4	0,1	-	-	-
Amortissement dettes semences	-	-	6,9	9,1	5,3
Retenue engrais	-	-	-	-	1,8
Taxes fiscales & parafiscal-	2,2	0,4	1,0	0,6	0,3
Total	-19,6	-9,6	-49,7**	-65,0	-25,7
surplus dégagés	16,1	2,8	-6,3	-2,4	+33,6
Production en "amont" (Milliers de tonnes)	392	190	692	913	352

* estimations

** chiffres rectifiés

Source: BCEAO Bulletin d'informations et statistiques No.348 Avril 1986 p.20

Plus éclairante encore est l'analyse des données du tableau No. 8. Ainsi si on considère le ratio prix de vente huile arachide/ prix achat en coques, on montre que si en 1975 il fallait 4,82 Kg d'arachide pour un litre d'huile, en 1984 il faut 10 Kg d'arachide pour le même volume d'huile, soit 2 fois plus. Ensuite la prise en compte de l'inverse du ratio prix mondial/ prix achat en coque montre également que si en 1975 le producteur d'arachide percevait 14,55 % du prix mondial, en 1977 celui-ci n'est plus que 14,06 % malgré une légère hausse du cours mondial (il passe de 285 F à 290 FCFA/Kg). Ensuite en 1980 il atteignait 23,71 % du prix mondial à la suite d'une hausse du prix d'achat au producteur (qui passe de 41,50 F à 45,5 FCFA/Kg) en dépit d'une chute du cours mondial. Toutefois la hausse consécutive du cours mondial de l'arachide entre 1980 et 1981 de 62,28 % (de 175 FCFA/Kg à 284 FCFA/Kg) a correspondu à un déclin du rapport, celui-ci passant de 23,71 % à 16,19 %. Enfin en 1984, le producteur d'arachide ne percevait que 13,36 %.

14 Calcul effectué à partir du tableau 8 "compte de surplus".

Tableau 8 : Arachide/huile

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Prix achat net au producteur en FCFA/kg/coque courant	41,5	41,5	41,5	41,5	41,5	45,5	46,0	60	60	50
Idem-constant (déflact. indice des prix à la consommation africaine) 100 = 1971	22,59	22,63	20,33	19,65	17,92	18,10	17,28	19,24	17,21	12,95
Prix de vente détail huile arachide raffinée en FCFA/L courant	200	200	200	200	200	240	330	330	393	500
Idem-constant (déflact. indice prix à la consommation africaine) 100 = 1971	110	109	98	95	86	95	124	106	113	130
Rapport prix vente huile arachide/prix achat arachide en coques	4,82	4,82	4,82	4,82	4,82	5,27	7,17	5,5	6,55	20,0
Prix mondial huile arachide en FCFA/kg courant (non compris avantage 10%)	285	270	295	290	201	175	284	215	232	374
Rapport prix mondial/prix achat (coque) courant	6,87	6,51	7,11	6,99	4,84	3,85	6,17	3,58	3,87	7,48
Rapport prix mondial/prix de vente (huile) courant	1,43	1,35	1,48	1,45	1,01	0,73	0,86	0,66	0,59	0,75

Source: République Française, Ministre des Relations Extérieures Coopération et Développement, *op.cit.*, p. 65.

Une série de facteurs propres au système de commercialisation contribuent à la réduction du prix officiel du producteur. Il s'agit d'abord de retenues telles les ristournes et les retenues anti-fraudes. En général ces retenues sont effectuées pour couvrir les déchets, les impuretés des produits et le recouvrement des dettes échues mais non payées. Ensuite de la retenue "semences et engrais". Ce système lie la distribution de semences et l'engrais aux quantités commercialisées d'arachide. Ces diverses retenues protègent l'Etat contre de gros risques, en transférant ceux-ci aux paysans. Deux exemples tirés de l'expérience de l'ONCAD sont édifiants à ce titre. En 1967/68, les prix officiels fixés par région se situaient entre 17,565 et 18,442 FCFA/Kg. Le producteur percevait 95 % du prix officiel, ces retenues s'ajoutent le prélèvement par les coopératives de 0,6 FCFA/Kg d'arachide de marge commerciale. 50 % des sommes ainsi prélevées servaient au recouvrement des dettes non payées, les autres 50 % étaient bloquées par la BNDS dans un compte intitulé "fonds commun d'investissement". Pour la période considérée, sur un fonds théorique, et à la marge de 842,5 milliards de francs CFA, les coopératives n'ont perçu effectivement que 351 millions, soit un revenu¹⁵ au producteur de 17,76 FCFA/Kg contre 18,2 FCFA/Kg.

Ce système ne pouvait qu'engendrer un endettement important du monde rural. Le tableau No. 9 qui retrace l'évolution des exigibles, des remboursements et des impayés au 31 Décembre 1982/1983 donne un aperçu de l'ampleur de l'endettement du monde rural.

Parmi les facteurs qui expliquent le faible taux de remboursement figurent le clientélisme politique (l'accaparement du crédit par les gros producteurs et les notables locaux), les taux d'intérêt élevés (par exemple le taux d'intérêt sur le crédit semencier et fongicide est de 25 % alors que l'échéance de ce crédit est de 6 mois),¹⁶ le détournement du crédit à usage productif, la faible capacité de remboursement du paysan (qui s'explique par les ponctions que subit son revenu) et enfin les résistances paysannes à l'exploitation (autoconsommation, ventes parallèles), comme résultante des mécanismes de spoliation précédemment décrits.

15 Nim Casswell: *op. cit.*, p. 97.

16 A. Diagne, "Le financement de l'agriculture dans la NPA" Séminaire sur le NPA. Dakar, 7,9,10 Mai 1986, CREA-Université de Dakar.

Tableau 9 : Répartition géographique de l'échéance aux 31.12.82 et 83

	Echéances normales	Impayés sur échéances au 31.12.80	Total	Echéances au 31.12.81	Echéances normales	Impayés sur échéances au 31.12.81	Echéances au 31.12.82
	Programme agricole PA 20						
Cap-Vert	1.126	6.687	7.813	7.813	595	8.248	8.843
Casamance	105.612	665.770	771.382	771.382	34.726	812.084	846.810
Diourbel	154.774	1.110.378	1.262.152	1.262.152	62.931	1.351.939	1.414.370
Fleuve	23.772	131.837	155.609	155.609	8.540	167.435	175.975
Louga	113.651	567.665	681.316	681.316	54.314	724.730	779.044
Sénégal-Oriental	260.089	2.750.126	3.010.215	3.010.215	28.545	3.283.357	3.310.902
Sine-Saloum	119.515	1.099.164	1.218.679	1.218.679	58.498	1.352.781	1.411.279
Thiès	63.389	561.826	625.213	625.213	29.238	576.123	705.361
Total	841.926	6.893.453	7.735.379	7.735.379	277.387	8.375.197	8.652.584
	Programme agricole PA 21						

Source: BCEAO, *op.cit.*, p. 7.

Le second trait caractéristique de la politique agraire réside dans le sous-investissement chronique dont a pâti le secteur. Le premier indicateur réside dans la comparaison entre les investissements alloués au secteur agricole (21,78%) et sa contribution à la production intérieure (25,01 % en moyenne en francs CFA constant 1979 entre 1977/78 et 83/84). Le second indicateur est donné par la comparaison des sources internes et externes de financement du secteur agricole. Celle-ci montre qu'au cours de la même période, les sources internes ont contribué en moyenne pour 0,6 milliards de FCFA, soit 15 fois moins que les sources externes. On remarquera que pour les campagnes 81/82 et 82/83 les sources internes ont contribué pour une valeur nulle.

La mise en place de la nouvelle politique agricole

Au début des années 80, plus de deux décennies après les indépendances, les cultures dites candidates à l'exportation (coton, arachide) restait prédominantes. Au même moment apparaissait le fait que, l'agriculture apportait plus qu'elle ne recevait, que les coopératives avaient été accaparées par les féodalités religieuses et politiques, que le revenu agricole a été laminé au lieu de croître. Au total, "face à des dépenses de plus en plus importantes, un tel modèle épuise les possibilités internes". Aussi, les emprunts extérieurs sont devenus la base financière de la survie du pays. La dépendance alimentaire se double alors de la dépendance financière. C'est dans un tel processus que l'intervention du Fonds Monétaire International puis de la Banque Mondiale s'impose, et se traduit concrètement par une "Nouvelle politique agricole (NPA).

La NPA devait en principe permettre au Sénégal de réaliser l'autosuffisance alimentaire. Elle constitue un tournant décisif dans la démarche agraire du Sénégal. Dans son contenu, la NPA se résume en un leitmotiv "désengagement de l'Etat et introduction du privé dans la production agricole".

La NPA s'articule autour de trois axes. D'une part la réforme et la redynamisation de l'action coopérative, en responsabilisant les paysans et en leur faisant prendre en charge progressivement les activités desquelles l'Etat et les sociétés régionales de développement rural sont appelées à se désengager. Considérée comme la pierre angulaire de la politique de libéralisation, cette responsabilisation des producteurs s'est traduite par la création de 337 coopératives rurales multi-fonctionnelles et multi-

17 Cette partie constitue une reprise de notre communication, "Les relations Agriculture reste de l'économie; le secteur agricole et l'équilibre extérieure du Sénégal" Séminaire sur la nouvelle Politique Agricole- CREA-Université de Dakar, Dakar 7, 9, 10 Mai 1986.

18 N. AKESBI "de la dépendance alimentaire à la dépendance financière". *Africa Development*, Vol. X No. 3, 1985, pp. 40-62.

sectorielles, comprenant 4.403 sections villageoises.¹⁹ D'autre part la réadaptation du mode d'encadrement, de façon à le rendre plus souple, plus léger et moins dirigiste, à le réduire essentiellement (à terme) aux rôles de fournisseurs de services à la demande (prestations de services) et de formation. Ce second volet de la NPA s'est traduit par la déflation du personnel de la plupart des sociétés d'encadrement du développement rural, opération qui a touché près de 50% du personnel. Enfin l'amélioration des filières d'approvisionnement du monde rural en facteurs de production (engrais, semences, matériels agricoles), par la mise en place de moyens financiers adéquats et par une meilleure organisation et gestion des structures de distribution.

Ainsi, en ce qui concerne la politique en matière d'engrais, les trois principes suivants guideraient la politique du gouvernement:²⁰

- les subventions indispensables pour assurer l'augmentation des consommations (grâce à des prix acceptables aux paysans) ne seront en aucun cas financées sur les ressources du trésor public;
- ces subventions doivent disparaître d'ici la campagne 1989/90, avec une dégressivité allant de 24 FCFA en 86/87, à 16 FCFA en 87/88 et à 8 FCFA en 88/89;
- elles devront bénéficier directement aux producteurs agricoles.

Ces subventions correspondent à des maxima qui permettent dès la campagne 86/87 de vendre les engrais au producteur à des prix situés entre un minimum de 60 et un maximum de 72 francs/Kg. Ces subventions concernent uniquement les achats au comptant des producteurs individuels, des sections villageoises des coopératives et des groupements des producteurs et non des sociétés régionales de développement.

Ainsi l'objectif est de stimuler la commercialisation des engrais par le secteur privé. Les importations d'engrais devraient progressivement être libéralisées d'ici la campagne 1989/90. A partir de la campagne 1985/86, elles ont fait l'objet d'un appel d'offres international en ce qui concerne l'urée. La commercialisation sera progressivement transférée au secteur privé, au fur et à mesure du dépérissement des sociétés régionales de développement. Les prix seront différenciés régionalement. Cette différenciation tiendra compte de plusieurs facteurs socio-économiques, notamment le différentiel transport.

19 Exposé de la politique agricole, présenté à la réunion des bailleurs de fonds sur l'agriculture. Dakar 17-18 Juin 1986, Gouvernement de la République du Sénégal.

20 Lettre de politique du développement : République du Sénégal, 19 Décembre 1985.

Tels sont les grands traits de la NPA appelée à transformer la situation des paysans et de l'agriculture et d'aboutir à l'autosuffisance alimentaire. Sa mise en œuvre nécessite un renforcement de l'aide extérieure.

L'Importance de l'aide dans le financement de l'agriculture sénégalaise

La comparaison des sources externes et internes dans le financement de l'agriculture Sénégalaise

La comparaison des sources externes et internes de financement établie dans l'étude statistique du présent projet, montre la prédominance des premières. Ainsi au titre des IV^e, V^e, VI^e et VII^e plans, les sources externes ont participé respectivement pour 86,61 %, 76 %, 78 % et 93,77 % dans le financement de l'agriculture.

L'analyse des principales contributions extérieures (voir tableau 1) pour lesquelles la collecte de l'information a été possible fait ressortir les éléments suivants: Fonds monétaire international (FMI), Caisse centrale de coopération économique (CCCE) et United States Agency for International Development (USAID) pays arabes. Pour l'assistance Arabe, sur un montant total de 52,43 millions de dollars US en 1983, 85,6 % ont été alloués au secteur agricole. Dans ce pourcentage 54,57 % reviennent aux ouvrages hydro-agricoles, contre 45,43 % aux engrais et phosphates. Les contributions par source sont les suivantes: le Fonds Koweïtien de développement (FKDEA) 68,15 %, OPEP 20,71 %, la Banque arabe de développement (BADEA) pour 11,13 %. Pour 1984 et 1985, elles ont contribué respectivement pour 55,84 % et 65 %. Pour l'Assistance du Fonds d'aide et de coopération (FAC), elle a représenté respectivement 49,82 % et 45,45 % du total en 1985 et 1986. Pour la première année, on remarque que trois Société régionale de développement rural (SRDR) s'accaparent 65,89 % du montant de l'assistance, la SAED, la SODEFITEX et la SODESP. La SAED à elle seule détient 40,71 % du financement. Pour l'USAID 65,12 % de son programme de 1986 est affecté au secteur agricole. 50,26 % de son programme est exécuté par les agences américaines et 6,12 % conjointement avec des organismes sénégalais. Pour la CCCE, la même tendance s'observe avec un "parti-pris" pour l'assistance au budget et à la balance des paiements.

L'analyse fine des investissements du secteur agricole montre l'existence d'un net biais en faveur des cultures irriguées. Au titre du IV^e plan, 56,6 % des investissements sont alloués aux cultures irriguées. Or celles-ci n'occupent que 1 % de la totalité des surfaces cultivables (15% des producteurs) soit 25.000 ha.²¹ Il s'y ajoute la prédominance donnée aux cultures de rapport au dépend des vivrières. Dans le cadre du IV^e plan par

21 A. Diagne. Le financement de la NPA, op. cit.

exemple 36,77 % des investissements sont destinés aux cultures de rapport contre 7,04 % pour le riz.²² Enfin, quelque soit le type de cultures, cette assistance externe est destinée aux sociétés régionales de développement rural, que les donateurs ont initié (cas de la SAED, de la SODEFITEX pour la France, cas de la SOMIVAC pour l'USAID).

A la seule observation de ces faits on peut inférer que la mise en rapport de l'importance du financement externe avec les résultats enregistrés par l'agriculture sénégalaise conduit à affirmer du peu d'efficacité de celle-ci.

Bien plus, la prépondérance du financement extérieur s'est effectuée à un coût de plus en plus élevé. La composition du financement externe s'établit comme suit, 20 % sont mobilisés sous forme de subventions, 48 % sous forme de prêts multilatéraux et bilatéraux à des termes concessionnels, 24 % sont accordés au taux du marché et 7 % sous forme d'investissements.²³ Si on considère à présent le financement de l'ajustement structurel hors-stabex, on constate qu'entre 1981-1986, l'élément prêt représente en moyenne 87,38% contre 12,28 % à l'élément don. La prise en compte du stabex ne modifie pas de beaucoup la structure, 83 % et 17 % respectivement. L'Inclusion de l'analyse de l'aide de la CCCE montre que 98,56 % des concours de la Communauté économique européenne (CEE) sont accordés au titre de l'aide à caractère concessionnel, avec 41,89 % pour les prêts du 1er guichet à condition ordinaire (4,5%) et 56,67 % sous forme de prêts à l'ajustement structurel (Taux 8,9%) et 1,43 % pour les prêts du second guichet (conditions du marché). Or, il convient de noter que dans le concours de la CCCE, le secteur agricole représente plus de 50 % des dotations. C'est dire que toute politique et toute action dans l'agriculture se trouve prédéterminée par les conditions du financement externe.

Le lien est ainsi établi entre l'assistance extérieure et la poursuite de l'exploitation et de la marginalisation de la paysannerie.

La nouvelle politique agricole produit de l'intervention de la Banque Mondiale et du FMI

En novembre 79, le Sénégal conclut avec le fonds monétaire international un accord de facilité élargi, d'un montant de 184,8 millions de droits de tirage spéciaux (DTS). Dès novembre 1980, les versements de fonds seront suspendus et l'accord définitivement annulé. Cet accord sera suivi d'un accord de confirmation de 63 millions de DTS. Face à la ténacité des déséquilibres, cet accord sera renforcé par un nouvel accord de confirmation de 47,25 millions de DTS en 1982, couvrant la période 1982/83. Aussitôt le premier versement effectué, cet accord sera suspendu de nouveau.

22 Etude statistique et descriptive de l'assistance extérieure au secteur agricole du Sénégal.

23 A. DIAGNE *op. cit.*; page 4.

Les raisons des suspensions des accords tiennent dans le premier cas à la non satisfaction des critères de performances macro-économiques, et dans le second, au fait que les mesures dérivées de ces accords, se situaient en pleine période électorale.

Au lendemain des élections, les mesures d'austérité prises par l'Etat seront suivies d'un accord de confirmation de 63 millions de DTS, qui sera suivi d'un accord en 1984/85.

L'intervention de la Banque Mondiale au Sénégal remonte à 1980, avec la mise en place d'un prêt d'ajustement structurel (PAS) d'un montant de 60 millions de dollars. Ce prêt est un prêt "hors-projet". La caractéristique principale de ce prêt est qu'il est conditionné par la satisfaction de critères de performances de politique économique.

Dans le cas présent, les grandes lignes de conditionnalités étaient les suivantes:²⁴ fixation d'un plafond d'investissement, réduction des distorsions au niveau des prix, amélioration de la gestion du secteur public et réforme des sociétés de développement rural.

En 1981, ce prêt fut suspendu, puis définitivement annulé en Juin 1983, le Sénégal n'ayant pas satisfait les exigences liées à ce prêt.

Le premier prêt fut suivi en 1984 par la publication du mémorandum économique de la Banque Mondiale. Le Mémorandum économique de novembre 1984 présenté au club de Paris que présidait la Banque Mondiale, prolonge les analyses et les mesures préconisées antérieurement. Il aboutit à l'adoption par le Sénégal d'un programme d'ajustement structurel à moyen et long terme (PAML 1984/1992).

Le crédit d'ajustement structurel est payable en deux tranches. La première a été débloquée début 1986. La seconde reste soumise à cinq conditions: l'adoption d'un programme d'action pour le développement de la production céréalière, la réforme du tarif douanier, la modification du système de prime à l'exportation, l'adoption d'un programme triennal d'investissements publics et la réforme de la filière riz. Elle a été débloquée le 18 septembre 1986. Le tableau No. 10 illustre les contributions des bailleurs de fonds à l'ajustement structurel et à l'aide à la balance des paiements.

24 République Française, Ministère des relations extérieures et développement, (1985) Desequilibre et programme d'ajustement du Sénégal, p. 65.

Tableau 10 : Contribution des bailleurs de fonds à l'ajustement structurel et à l'aide à la balance des paiements du 1er Juillet 1985 - 15 Octobre 1986.

Pays/Institutions	Nature	Montant en devises	Montant en milliers F CFA
FMI	Prêt	76,6M DTS	38.000
Cas II, Banque Mondiale	Prêt	70,0M \$	25.950
Dont ID	Prêt	18,3M DTS	7.200
Fonds spécial	Prêt	40,3M DTS	16.250
Suisse	Don	13,5M FS	2.500
STABEX, CEE	Don		9.300
France		350M FF	17.50
dont FAC	Don	100M FF	5.000
CCCE	Prêt	250M FF	12.500
Pays Bas	Don	25M FL	3.620
Etats-Unis (USAID)	Prêt	8M \$	3.480
Total			103.740

Source: Bulletin de l'Afrique Noire No. 1353 Mars 1987, p. 6.

La substitution croissante des sources externes aux sources internes dans le financement du secteur agricole établie précédemment, montre avec netteté la détermination de la politique agricole par l'extérieur.

L'Analyse précédente permet de souligner l'intime liaison qui existe entre le déblocage des fonds de l'assistance extérieure et le respect des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds. Il en est ainsi, par exemple pour les années 1981 et 1982 et 1983 où l'assistance du FMI et de la Banque Mondiale fut suspendue en raison du non-respect par le Sénégal des engagements contractés. A contrario la régularité des flux de financements observée à partir de 1984, date d'adoption du PAML se présente comme la réponse des bailleurs de fonds à l'ensemble des mesures prises par le Sénégal, sous le couvert des nouvelles politiques.

Au-delà de ces indicateurs, l'analyse détaillée des mesures consignées dans les différents documents officiels du Sénégal (Aide mémoire,²⁵ lettres de politique de développement.²⁶ Ceci fait parti de la note 26 et ceux de la

25 Aide mémoire, condensé des points d'accords et de désaccords entre le gouvernement et la Banque mondiale, et spécifie les conditionnalités attachées au déblocage des crédits ultérieurs à l'ajustement structurel. Il est paraphé par le Ministre du plan et de la Coopération et le Représentant de la Banque Mondiale.

26 Lettre de politique de développement : Lettre envoyée par le gouvernement à la Banque Mondiale à la suite des négociations de paris. Elle communique dans les moindres détails les mesures prises par le gouvernement dans le PAS., Réunion des bailleurs de fonds sur le secteur agricole.

Banque Mondiale (mémoire économique de novembre 1984, une économie sous-ajustement de 1987 et le programme triennal des investissements publics) font ressortir une similitude frappante de conceptions entre les analyses de la Banque mondiale et celles du Sénégal. Elle confirme notre hypothèse de départ et met en lumière le fait que la NPA est bien le produit des décisions prises en dehors du pays.

Les conditionalités afférentes au secteur agricole, la contribution d'un front cohérent de donateurs et l'acceptation des mesures par le gouvernement sénégalais serviront de pièces maîtresses pour la démonstration.

Les conditionalités liées au secteur agricole

La gravité de la crise économique et l'analyse consécutive de celle-ci par la Banque mondiale, conduira cette dernière à assortir les conditionnalités macro-économiques de conditionnalités sectorielles. Il en est ainsi car elle était arrivée à la conclusion, que tout projet économiquement viable dans le contexte sénégalais était conditionné par la mise en oeuvre de changements structurels fondamentaux, avant tout dans le secteur agricole, en raison de la prépondérance de celui-ci dans l'économie sénégalaise.

De ce constat, la Banque décida la suppression du financement des prêts au projet jusqu'à ce qu'un accord satisfaisant intervienne au sujet de la réforme de la stratégie de développement agricole.²⁷

Suivant ce précepte, le IVe projet d'irrigation de la SAED fut suspendu, dans l'attente d'un accord sur les réformes concernant la politique de tarification du riz, les objectifs, l'organisation et le financement de la SAED. En plus de la SAED, la plupart des organismes d'intervention se sont trouvés confrontés à des difficultés de financement aiguës pour la poursuite de leurs activités.

Le dépérissement des SRDR, jugées peu efficaces et trop coûteuses a rencontré l'assentiment de l'Etat sénégalais. En mars 1985, la STN et la SONAR ont été dissoutes et les fonctions transférées au secteur privé. Pour la SAED, une mission conjointe du FAC et de International Development Assistance (IDA) fut chargée de rédiger le contrat-plan. La teneur peut ainsi être résumée:²⁸

- La résorption rapide du déficit structurel de la SAED, au moyen d'une libéralisation des prix des produits et services et du transfert de la plupart des activités de celui-ci au privé;

27 Claude Blanchi, "Agricultural Policy Dialogue" in *Proceedings of the FMI Agricultural Symposium*, W. Bank, 1985., p. 198.

28 Claude Blanchi, *Ibid*, p. 203.

- Le dépérissement de la Compagnie;
- La révision des techniques d'irrigation, en vue d'abaisser les coûts récurrents en capital.

L'accord sur les éléments ci-dessus mentionnés devrait en définitive décider les bailleurs de fonds à financer l'ajustement structurel au sein de la SAED, ainsi que le IV^e projet d'irrigation.

Aujourd'hui on peut considérer celui-ci comme étant à un stade avancé, si on se réfère aux données sur les contributions des bailleurs de fonds du secteur agricole notamment celles de l'USAID et du FAC. Par ailleurs, les contrats-plans relatifs à la SODAGRI, la SODEFITEX et la SODEVA ont été signés en juillet 1986. Ceux concernant la SOMIVAC et la SONACOS/SEIB étaient prévus pour décembre 1986 et mars 1987. ¹²⁹

Le groupe de la Banque mondiale a estimé que l'ancien système coopératif était autoritaire et largement politisé. Aussi, il ne pouvait pas constituer une base adéquate pour la création d'un système de crédit agricole viable. ¹³⁰ Dès lors, le groupe exigea la création d'un système coopératif, sur une base volontaire pour renforcer l'initiative individuelle et assurer une plus grande solidarité. La création de ces groupements était la condition de l'effectivité du crédit afférent au projet de développement de l'Est du Sénégal. Le gouvernement s'est fait l'écho d'une telle vue. Elle a été exprimée non seulement dans la NPA, mais aussi dans un discours du Président de la République qui affirmait que "La responsabilisation des producteurs est la condition de la redynamisation de notre agriculture". On peut là considérer comme un élément de base de l'engagement du gouvernement au processus de libéralisation. Cette politique s'est traduite par la création de 337 coopératives et de 4403 sections villageoises. A l'exception des semences de prébase, l'Etat s'est engagé à une privatisation de la filière semencière et engrais.

Selon la Banque, le prix du riz importé devra être ajusté en permanence, pour assurer la compétitivité des céréales locales par rapport à cette denrée et, de ce fait, permettre aux céréales locales de reconquérir une part substantielle du marché, dès lors que la manipulation du taux de change s'avère impossible. L'augmentation du prix du riz, considérée comme une condition de base, devait conduire le gouvernement à intervenir dans ce sens, notamment en 82/83 et 83/84, par des hausses substantielles du prix du riz. Par rapport à la dernière hausse jugée satisfaisante, le gouvernement se réserve le droit, dans "l'hypothèse où les composantes essentielles du prix des céréales à l'importation (cours mondial du riz et taux de change de la

29 *Finances Africaines* No. 55, Mars 1987.

30 Claude Bianchi, *op. cit.*, p. 202.

monnaie nationale par rapport au dollar) viendraient à changer de manière durablement significative, à abaisser le niveau de protection nominale des céréales locales en-dessous de 25 % et à relever le prix du riz.³¹ Sur la base de cette prémisse, l'accord sur la politique des prix céréaliers constitue une nouvelle conditionnalité pour tout prêt ultérieur à l'ajustement structurel et à l'investissement.

Sur la base de cette analyse, des discussions préliminaires vont s'engager pour déterminer les composantes et les conditions du projet de réforme du plan céréalier. Le plan céréalier, considéré comme l'une des cinq conditionnalités du second crédit d'ajustement sectoriel, recevra l'aval des bailleurs de fonds en Juin 1986.

Le second aspect dans l'articulation entre la politique agricole et le poids de l'aide extérieure réside dans la constitution d'un front de donateurs. Dans cet ensemble, le rôle moteur est détenu par la Banque mondiale. Il en est ainsi, parce que la Banque mondiale sous-tend ses interventions par une analyse économique qu'elle communique aux autres bailleurs de fonds. Il en est autrement par exemple de la CCCE qui publie peu et se limite aux notes du conseil de surveillance qui fournissent les attendus de chaque intervention. Par ce biais la Banque mondiale se trouve de ce fait mieux armée pour faire partager ses analyses, au cours des rencontres entre le pays récepteur et ses principaux bailleurs de fonds. Dès lors, ceux-ci ne feraient que se ranger derrière les propositions de la Banque mondiale. Ce fut le cas du Sénégal lors des rencontres de novembre 1983, janvier 1984, juin 1984.

Ainsi le rapport publié à la suite de la rencontre de 1983 entre le Sénégal, la Banque mondiale et les cinq principaux bailleurs de fonds du Sénégal (CCCE, FAC, USAID, FED, FIDA), rapport qualifié d'ultimatum par C. Bianchi³² dans ses recommandations, est identique à celui de la Banque mondiale. Il s'agissait pour le Sénégal de procéder aussi rapidement que possible à la redéfinition et à la réduction du rôle des SRDR dans l'agriculture, à l'ajustement du prix du riz importé pour permettre aux céréales locales d'être compétitives avec les importations, à assurer un système adéquat de distribution des inputs, à ajuster les prix du producteur, et à éliminer les subventions au sous-secteur irrigué.

L'intervention de la CCCE

A la lecture du tableau qui figure en tableau 10, on note que la plupart de ses prêts d'ajustement structurel ont le caractère d'aide budgétaire ou de financement des opérations financières de l'Etat. Cette constatation nous conduit à inférer que la conditionnalité de ce type de prêt semble moins

31 Sénégal: Exposé de la politique agricole, *op. cit.*, page 12.

32 C. Bianchi: Division Chief, West Africa Projects Department, Agriculture C, World Bank.

économique, et qu'ensuite la solution réside dans l'allocation sectorielle des crédits (telle ou telle société d'Etat, tel ou tel projet) et de les lier à une conditionnalité sectorielle (cf concours de la CEE en 1985). Aussi, dans le cadre du troisième crédit à l'ajustement structurel, le déblocage du concours de la CCCE d'un montant de 12,5 millions de FCFA en deux tranches égales est conditionné respectivement par la signature de la lettre d'intention avec le FMI et la signature de l'accord de confirmation avec le FMI.

La répartition de la 1ère tranche (6,25 milliards de FCFA) s'établit comme suit : 2 milliards de FCFA pour le règlement de la dette extérieure, 1,5 milliards en contre-partie de l'assistance technique française, et 2,75 milliards pour l'apurement des arriérés vis-à-vis des entreprises privées françaises et sénégalaises.

Dès lors, on peut en conclure que les actions de la CCCE s'articule parfaitement aux programmes du FMI et de la Banque mondiale.

Toutefois, en raison de leur caractère politique, elles atténuent quelque peu l'impact des mesures réclamées par le groupe consultatif de la Banque mondiale. Par ce biais, elles offrent une "échappatoire" au Sénégal. Il en est ainsi, car "l'opinion est largement répandue que la France ne peut pas laisser tomber le Sénégal, et qu'elle a joué un rôle important dans le fait que soient différées les réformes".³³

C'est ce qui explique également pourquoi la France (qui demeure par ordre d'importance le premier bailleur de fonds du Sénégal), reste en retrait dans le domaine de la conditionnalité économique.

Cela montre que l'accord conclu au niveau des bailleurs de fonds n'est assuré d'effectivité dans le cas présent, que s'il ne met pas en cause les intérêts géo-politico-stratégiques du principal bailleur de fonds et de la classe politique qui lui est liée.

Ce souci n'échappe pas du reste à la Banque mondiale - si on se réfère à C. Blanchi qui constate:

*qu'il existe des dangers que des donateurs bilatéraux ne succombent aux pressions politiques et ne rompent les rangs. Nous avons été extrêmement prudents pour maintenir une information complète et une coopération aussi proche que possible avec d'autres donateurs et de leur assurer de notre flexibilité et compréhension de leurs contraintes (politiques).*³⁴

33 République Française. Ministère des Relations Extérieures. Coopération et Développement, op. cit., p. 104.

34 C. Blanchi, op. cit., p. 200.

Le cas de l'USAID

L'intervention de l'USAID au Sénégal remonte à 1961-1962. La coopération entre le Sénégal et les Etats-Unis était insérée dans le cadre d'un programme régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Pour cette période, la totalité des financements s'élève à 36,3 millions de \$ US sous forme de subventions et 6,5 millions de \$ US sous forme de prêt.³⁵

A la faveur de la sécheresse, l'intervention de cette agence s'accroîtra. Au début des années 1980, il ne fait plus de doute que celle-ci occupe une place déterminante dans l'assistance extérieure accordée au Sénégal. Le tableau No. 11 en est une illustration.

**Tableau 11 : Engagements de dépenses de l'USAID
(milliers de dollars)**

Année Fiscale	Aide au Développement* (Bilatérale)	PL 480**	Total
1977	8.554	2.954	11.508
1978	9.144	6.625	15.769
1979	12.140	5.487	17.627
1980	10.000	13.565	23.565
1981	14.800	21.483	36.283
1982	16.500	13.190	29.690
1983	19.058*	13.367	32.425
1984	32.885*	25.791	58.676
Total	123.081	102.462	225.543

* Y compris le Programme du Fonds de soutien Economique

** Y compris le Programme Alimentaire mondial et le transport maritime.

Source: Vue d'ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal USAID, Mai 1984, page 51.

L'évaluation des programmes précédents de cet organisme aboutit au même constat établi par la Banque mondiale et le FMI. Si on considère le rapport de 1980, celui-ci affirme : "Les aspects macro-économiques des contraintes ont aussi été bien définis par la BIRD et le FMI. L'analyse de ces organismes internationaux coïncide aussi avec la politique de l'AID".³⁶ Le rapport de 1986 note: "Le programme initial était approprié, mais celui-ci était inséré dans un environnement politique inapproprié".

Avec les nouvelles politiques, l'intervention de l'USAID consistera essentiellement à supporter le Programme d'Ajustement à moyen et long terme (PAML 1985-1990). En cinq points on peut résumer l'agenda des réformes: la réduction du rôle des organismes parapublics dans l'agriculture,

35 Vue d'ensemble du programme actuel de l'USAID au Sénégal. USAID, Mai 1984.

36 Joint Assessment of U.S. Assistance Programs in Senegal. USAID-Ministry of Planning and Co-operation. Republic of Senegal. Final Report, 1980, p. 21.

la formulation et la mise en place d'une politique céréalière cohérente, la privatisation de la distribution des inputs agricoles, la restauration de la liquidité et des pratiques plus appropriées dans le secteur bancaire, l'amélioration de la performance fiscale et l'allocation des ressources aux secteurs productifs.

Ces cibles constituent en fait les mesures résultant des conditionalités imposées au Sénégal pour le déblocage des crédits d'ajustement structurel. Trois de ces cibles constituent les piliers de la NPA: la réduction du rôle des organismes parapublics, la mise en place d'une politique céréalière cohérente et la privatisation de la distribution des inputs agricoles. Par rapport à celle-ci le coût du retrait de l'Etat de la filière engrais et la réticence du privé national à s'y investir a dû être financé pour la période transitoire par l'USAID. Il en est également de même du IVe projet d'irrigation.

L'agenda des réformes est supporté selon la double forme d'assistance au projet et hors projet, avec une nette prédominance de la dernière. Dans ce sens, un fonds de soutien économique est créé qui se concentre sur les initiatives du secteur privé, en tant qu'outil de diversification de la production agricole, des "efforts" de réforme des politiques économiques et de soutien à la stabilisation. Initié en 1983, son évolution fut la suivante: 5 millions de \$US destinés à l'importation d'engrais, quatre programmes annuels de soutien budgétaire d'un financement respectif de 5 millions, 10 millions et 15 millions de \$US, en 1986, 12,5 millions de \$US et 11,5 millions de \$ US en 1987. 137

L'objectif du programme de 1984 (40 millions de \$US) était la résorption du déficit budgétaire, celui de 1985 (15 millions \$US) était subordonné à l'accélération du processus de désengagement de l'Etat des SRDR et des réformes initiées dans le secteur bancaire. Ceux de 1986 et 1987 ont pour objectifs de compenser les dépenses de l'Etat afférentes à des modifications institutionnelles, à des politiques destinées à la promotion de céréales locales (en freinant la demande en riz importé), à la réduction des déficits financiers dus aux subventions à l'agriculture et à l'inefficacité de l'agro-industrie. Le tableau figurant en annexe I retrace l'allocation des financements des programmes de l'USAID pour 1986. En plus de la pré-éminence du secteur agricole dans l'action de l'USAID, on peut noter sa présence au niveau de tous les projets.

La prépondérance de l'aide "hors-projet" est comme le qualifie le rapport de 1986 "la réponse directe de la conditionnalité de l'USAID et du groupe de travail des bailleurs".

37 Le SOLEIL, Jeudi 7 Mai 1987, p. 3.

Le troisième moment de l'intervention du groupe de la Banque mondiale réside dans l'acceptation des mesures qu'il édicte par le gouvernement du Sénégal. Cette condition semble déterminante. Pour que le programme d'action proposé ne soit pas dévoyé, quelque puisse être le poids des conditionnalités et l'accord obtenu entre les principaux bailleurs de fonds, le programme d'ajustement structurel ou n'importe quel autre programme devra rencontrer l'assentiment du pouvoir politique. Il est intéressant de noter l'évolution de l'attitude de ce dernier. Ainsi Claude Blanchi note que: "au cours du dialogue, l'attitude des autorités, en particulier celui du Ministre du développement rural changea, d'hostile à la fin 1983 à presque coopérative en septembre 1984".³⁸ Parmi les difficultés rencontrées au cours de ces négociations figurent selon Claude Blanchi,³⁹ la nature pluraliste de la "démocratie sénégalaise" où florissent des groupes de pressions puissants à la fois de nature politique et économique, le manque d'autorité conséquent des ministères et en extension même le président. "L'inefficience" et le "manque d'organisation" de la bureaucratie donnant ainsi la possibilité aux échelons inférieurs, de compromettre les "efforts" entrepris à un niveau supérieur. S'y ajoute encore le "manque d'enthousiasme" du Secrétaire Général à la Présidence de la République pour les réformes dans le secteur agricole.

Il est intéressant de noter que les mesures qui ont été les plus rapidement et définitivement mises en oeuvre sont celles qui affectent le revenu agricole, le consommateur urbain et en particulier le consommateur de produits de base. Parmi ces mesures, figurent l'augmentation des prix des denrées de première nécessité (huile, sucre, riz, blé et pain), la hausse du prix des produits pétroliers, l'accroissement des taux d'imposition, du prix des engrais, de la retenue au producteur d'arachide, et la réduction des crédits de fonctionnement et d'équipement. Par contre les mesures qui ont eu du mal à être appliquées sont celles qui touchent les salariés du secteur public (fonctionnaires, sociétés d'Etat) et les intermédiaires des filières agricoles. Dans cette seconde série de mesures, on trouve la limitation de la croissance des effectifs de la fonction publique, la révision de l'accord entre l'Etat et la compagnie sucrière, l'allègement des coûts et charges de la filière arachidière (charges de personnel, coût des intermédiaires, diminution des pertes et fraudes à la commercialisation), et l'amélioration du fonctionnement de la caisse de péréquation et de stabilisation des prix.

Cela témoigne du peu d'engagement de l'administration à se soumettre aux mesures édictées par les bailleurs de fonds. Ces résistances semblent vaincues et une entente parfaite règne entre le Sénégal et la Banque

38 Claude Blanchi, *op. cit.*, p. 199.

39 Claude Blanchi, *op. cit.*, p. 200.

mondiale, à un point tel que celui-ci passe pour une référence en Afrique sub-Saharienne. Si on en est arrivé à cette entente "cordiale" entre le groupe de la Banque mondiale et le Sénégal, c'est parce que les programmes d'ajustement se concentrent sur ce niveau global de la demande et sur les conditions de l'offre (système de prix, mesures d'incitation), mais n'abordent aucunement le problème fondamental de la formation et de la répartition du revenu. Il en est ainsi, car dans le cadre théorique de référence du groupe de la Banque mondiale, le mode de formation et d'allocation du revenu est considéré comme relevant de la sphère politique.

L'analyse ainsi entreprise montre que les nouvelles politiques initiées au début des années 1980 sont la résultante des multiples conditionnalités que l'assistance extérieure a imposé au Sénégal. De fait, la nouvelle politique agricole se présente comme le produit des décisions prises à l'extérieur du pays. Elle permet de relever également une certaine répartition des tâches entre les bailleurs de fonds. Le rôle clef est détenu par la Banque mondiale et le FMI. Ainsi, tant la constitution du groupe consultatif que sa coordination revient à la Banque mondiale. De plus, comme on l'a souligné précédemment, l'intervention aussi bien de l'USAID que de la CCCE est soumise à l'aval de la Banque mondiale.

L'harmonisation des "conditionnalités" que traduit la constitution d'un front cohérent de bailleurs de fonds, sous l'égide de la Banque mondiale, entraîne à rebours une "sectoralisation" des activités entre les principaux bailleurs de fonds, peut-être à l'exception de l'agriculture. Le tableau No. 12 qui retrace les réunions sectorielles en est une illustration:

Tableau 12 : Bilan d'exécution du programme d'Ajustement et du programme d'action des Nations-Unies pour le redressement Economique de l'Afrique

Industrie:	30 Novembre - Décembre 1987 à Vienne, tête de file - ONUDI
Tourisme:	Janvier 1988 à Dakar, tête de file Banque mondiale
Santé:	Avril 1988 à Paris, tête de file - Belgique, Banque mondiale
Education:	Avril 1988 à Paris, tête de file - France
Urbanisme:	1988 à Dakar, tête de file Banque mondiale
Transport:	1988 à Dakar, tête de file Banque mondiale

Source: Ministère du Plan et de la Coopération, Dakar 4 Novembre 1987.

Il apparaît également à travers l'analyse une translation du "prêt au projet", caractéristique des interventions de la Banque mondiale et des principaux donateurs dans les années 60 au "prêt au secteur" à la fin des années 70. Le glissement constaté est étayé par le fait que le "prêt au projet" est conditionné par la réforme du secteur dans lequel le projet est inséré. Le secteur lui-même est inséré dans un environnement économique, social et global, objet de réforme.

Les raisons de la modification du comportement des donateurs tiennent à l'efficacité limitée du "prêt au projet", en tant qu'instrument de changement de politique. Plusieurs raisons sont avancées. Les discussions relatives au "prêt au projet" sont conduites par les seuls ministres, responsables du secteur dans lequel ou se trouve, alors que celui-ci s'inscrit dans un contexte de changement de politique macro-économique (qui requiert l'intervention de centres de décisions multiples: Finance et Economie, Planification...). De plus elles ont souvent lieu avec l'autorité chargée de la gestion du projet, laquelle a une vision plus restreinte que les autorités ministérielles chargées du secteur. "Le Prêt au projet" a son propre "cycle" d'évolution et sa propre logique. Dans le contexte des réformes, cela peut provoquer des oppositions et des contradictions entre le "paquet" de mesures d'ensemble et la gestion du projet. De plus, une fois que le projet est mis en oeuvre, il n'est plus possible de lier efficacement les déboursements à des actions de politiques spécifiques sans compromettre la réalisation du dit projet.

L'aide-projet, une forme de promotion des exportations de service des donateurs

L'aide-projet est intéressante à analyser. Au delà de ses résultats somme toute limités par rapport aux objectifs, cette forme d'aide s'accompagne d'un transfert important de ressources inscrites au projet, au profit du pays donateur, directement (par le volume des dépenses consacrées à l'expertise extérieur) et indirectement (par le type de biens et d'équipement que nécessite le projet et qui sont souvent importés du pays donateur).

L'analyse des trois projets tirés de l'étude de l'Organisation des Nations-Unis pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), politique et programme céréaliers du Sénégal, qui a servi à l'élaboration du programme céréalière le confirme largement.

Ainsi, pour la filière engrais, ce projet d'un coût estimé de 1.750.920\$US se répartit comme suit : 47,11 % reviennent aux frais de personnel (dans ceux-ci la part revenant aux trois experts et consultants s'élève à 93,93% contre 7,27 % à l'assistance locale). Les autres frais (déplacement, services contractuels, fournitures) participent pour 9,08 %, l'équipement pour 10,28 %, la formation pour 6,58 % et l'inflation pour 17,14 % (soit plus que la part revenant à l'équipement et à la formation).

Pour la filière de production semencière, d'un montant de 100.000 \$US, la répartition est la suivante: 60 % du coût total sont destinés aux experts internationaux, 3 % à l'expert sénégalais et 22 % aux frais de déplacement et divers.

Pour la filière recherche-développement, la somme globale est de 2.537.000 \$US. Sa structure est la suivante: 78,83 % sont destinés à l'assistance technique, 19,70 % aux frais d'opération et 1,45 % à l'équipement.

Les données relatives à l'USAID établissent que 50,26 % des projets financés par cette institution sont exécutés par des institutions américaines (Secid, Aurora Associate...), et 6,12 % conjointement avec des organisations sénégalaises (soit un total de 120,675 millions de \$US). Dans ce cas, il s'agit en général d'institution où l'assistance technique des Etats-Unis est importante. Tel est le cas du projet conjointement exécuté par le Michigan State University (MSU) et l'Institut sénégalais de recherche agricoles (ISRA) en recherche agricole. En effet, c'est le MSU qui forme la plupart des chercheurs de l'ISRA et qui envoie en retour des stagiaires et des consultants américains. On remarquera par rapport aux autres donateurs, une présence plus marquée de l'assistance extérieure de l'USAID au niveau de l'exécution et le suivi du programme d'assistance.

L'ensemble des exemples tendent à conforter l'hypothèse selon laquelle l'assistance extérieure constitue un levier dans la promotion des exportations de biens industriels et de services du pays donateur, et incidemment seule une portion congrue est à la disposition du pays récepteur.

Il en est ainsi des objectifs de l'USAID et de la CCCE. Pour l'USAID, les objectifs de promotion des exportations américaines du Fonds Soutien Economique I et du PL 480 titre III sont largement connus pour que nous insistons davantage. Quant à la CCCE, elle n'intervient qu'à la demande des Etats et exige leur aval, pour les prêts consentis. Les critères d'allocation des crédits (l'existence de débouchés, la qualité du promoteur, et l'apport en capital jugé suffisant) et la capacité de mobilisation financière de la CCCE, font qu'elle fait bénéficier en premier lieu les entreprises françaises de ses propres avances à long-terme et des crédits fournisseurs à moyen-terme. De ce fait, elle contribue au maintien du développement des filiales africaines des entreprises françaises et du courant des exportations.

Au-delà de ces deux cas, il en est généralement de même pour la plupart des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD). Il en est ainsi des principes qui fondent les bonnes pratiques de passation des marchés pour l'aide publique au développement. La passation des marchés se révèle être un élément important dans la gestion de l'aide, en tant qu'elle a des répercussions sur l'efficacité des ressources d'aide utilisées. Elle doit permettre en particulier au pays bénéficiaire de faire appel à la concurrence internationale pour les marchés de fournitures financés par l'aide. Etant donné les contraintes qui subordonnent l'aide à des achats dans le pays donneur, il s'avère nécessaire de mettre en place un "code de conduite" qui encourage l'utilisation efficace des fonds d'aide dans le cas de l'aide liée". Ce code de conduite comprend plusieurs volets (transparence, appels à la concurrence nationale et internationale, concurrence informelle, négociations directes, inspection des fournitures...). En fait tout cela conduit à la création de marché ou encore au maintien de courant d'échanges pré-établis.

Dans le cas du Canada, du Japon, de l'Allemagne, la part allouée aux entreprises nationales est respectivement de 66 %, 70 % et 50 %. Pour la France par contre, les marchés sont réservés soit uniquement aux entreprises françaises (dans le cas de crédits mixtes), soit aux entreprises de la zone franc et du pays bénéficiaire. Il en est de même de l'Italie et de la CEE où ne sont admis que les fournisseurs italiens ou des fournisseurs de la CEE et des pays ACP.

L'analyse des données statistiques de l'aide alimentaire montre l'existence de fortes oscillations en volume d'une année sur l'autre. Cette aide se compose essentiellement des céréales, avec une place de choix pour le sorgho et le maïs.

Du côté de l'offre, on enregistre vingt-et-un pays donateurs et deux donateurs multilatéraux: la CEE et le Programme alimentaire mondial (PAM). Par ordre d'importance figurent la France (12,14%) le Canada (12,05%), l'USAID (6,38%), la CEE (23,87%) et 10,68 % pour le PAM au cours de la période 1974-86.

Enfin les aspects relatifs au transport, à la réception et au stockage, montrent que les défaillances enregistrées au niveau de la coordination, les capacités limitées de stockage du CSA, font qu'ils constituent une charge lourde pour le budget de l'Etat.

L'Assistance alimentaire et la balance des paiements

A court terme l'incitation que constitue la forte proportion de l'élément don dans les importations contribue à soulager la balance commerciale. A long terme, le caractère structurel de l'assistance alimentaire, l'objectif commercial la sous-tendant, et la perversion des habitudes alimentaires qui en résultent (cas du blé et de la farine de blé) font que les effets bénéfiques que l'on pourrait observer sont totalement inhibés. Il suffit de comparer l'évolution des importations alimentaires à celle de l'aide.

Par ailleurs si on considère la balance des services, on se rend compte que l'aide alimentaire dans le cas où la livraison s'effectue en prix FOB a un effet négatif sur la balance commerciale, car les charges afférentes au transport et au fret sont à la charge du destinataire. Ainsi, avec la faible capacité de l'armement national et la nationalité des sociétés de transit, on se rend compte alors que l'aide alimentaire contribue à appuyer la flote commerciale du pays donateur.

La concurrence de la production locale, la dépréciation des prix internes résultant du caractère structurel de l'assistance alimentaire ont été largement mis en exergue dans le cas du Sénégal. Dans un rapport sur la question, l'Africa bureau cologne écrit:

il y a eu contradiction entre la stratégie implicite du gouvernement et la stratégie explicite de l'aide alimentaire. Tandis que la stratégie explicite visait à augmenter la production nationale et à réduire la

*dépendance des importations, la politique implicite avait plutôt tendance à freiner la production et la consommation des céréales locales à cause des structures de prix et de commercialisation. La politique d'aide céréalière de la CEE a soutenu la politique implicite, en distribuant gratuitement les produits dans les zones rurales, en décourageant les productions et en appuyant une structure de prix favorisant les céréales importées, à cause des ventes de l'aide. Par ce biais, l'objectif d'autosuffisance alimentaire se trouve être compromis. Ce que renforce par ailleurs la politique de libéralisation actuelle.*⁴⁰

Conclusion

Le volume important de l'aide, notamment sous sa forme alimentaire, a permis sans nul doute la décélération des tensions sociales et politiques dans un contexte où la déficience de la production agricole est criante. Mais plus que tout autre, cette décélération se double d'un contrôle interne des populations rurales. Il en est ainsi pour l'aide alimentaire, car le circuit de sa distribution épouse le découpage et la répartition des compétences administratives, territoriale et locale. A long terme, également, la substitution de l'assistance extérieure au financement interne de l'agriculture, et par ce biais la détermination de la politique agricole contribue également à l'extraversion de l'économie du pays. Elle est un facteur d'aggravation de la crise, car les causes invoquées par celle-ci ne sont que le reflet d'une cause beaucoup plus profonde la nature extravertie du régime d'accumulation mis en oeuvre.

Dès lors, il semble évident que les effets de l'assistance extérieure soient indissociables de la nature du régime d'accumulation mis en oeuvre. A un mode extraverti, l'assistance extérieure ne fera que renforcer et perpétuer les liens de dépendance, et par ce biais consolider et élargir la base d'accumulation des catégories dominantes politiquement, économiquement et socialement.

Références

- N. Akesbi (1985): "De la dépendance alimentaire à la dépendance financière, Africa Développement No. 8.
J.P. Alaux et P. Norel (1985): Faim au Sud, crise au Nord Harmattan Paris).
Banque mondiale (1984): Sénégal - mémorandum économique (1985): Rapport sur le développement dans le Monde
N. Casswell (1981): "Peasants, peanuts and politics : state marketing in Sénégal 1966-86 "in Marketing boards in Tropical Africa.

40 Dansokho: "Le secteur agricole et l'équilibre extérieur du Sénégal". Séminaire sur la NPA, CREA, Université de Dakar, mai 1986.

- F. Constantin et Allie (1979): *Les Entreprises publiques en Afrique Noire Sénégal, Mali, Madagascar* (Pedone).
- M. Dansokho et A. Diagne: "Sénégal: Mémorandum Economique" (intervention au séminaire CREA/Banque mondiale, Université de Dakar, Décembre 1984).
- M. Dansokho (1986): *Le Secteur agricole et l'équilibre extérieur du Sénégal*.
- A. Diagne (1986): "Financement de l'agriculture dans la NPA" (CREA - Université de Dakar. Séminaire sur la NPA, 7, 9, 10 Mai).
- P. Perard et F.M. Mounier (1984): "Les marchés de la Faim" Cahiers libres 385/Editions la découverte)
- K. Griffin (1986): "Doubts about aid". IDS Bulletin Vol. 17 No. 2
- M. Lipton et Carol: *African - Food Strategies and the EEC'S*
HEALD: *Role an Intermim Review. Commission study No. 6 IDS Sussex*.
- OCDE (1985): *Vingt cinq ans de coopération pour le développement - Un examen. Rapport 85* (Coopération pour le Développement, Paris); (1986): *Coopération pour le Développement* (Rapport 1986, Paris).
- République Française (1985): *Déséquilibre structurel et programme d'ajustement du Sénégal* (Ministère des Relations Extérieures et Développement, Paris).
- République du Sénégal (1985): *Conseil Interministériel, Bilan de la Campagne agricole 1985/86*. (Dakar - 14 mars).
- (1986): "Exposé de la politique agricole (document présenté à la réunion des bailleurs de fonds du secteur agricole Dakar - juin).
- (1985): "Lettre de politique de développement" 19 décembre
- (1986): *Aide-mémoire*, Dakar
- (1986): *Désengagement des sociétés de développement rural au Sénégal; Etude de reconversion des agents victimes des mesures de déflation du personnel - Rapport de Mission, février*.
- G. Rocheteau (1982): *Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique. Le cas du Sénégal*. ORSTOM-Khartala, Paris).
- Sénégal (1987): "Le calendrier gouvernemental du redressement des entreprises" *Finances-Africaines* No. 55, Mars
- T. Mkandawire (1986): "Crisis - Adjustment and the transformation of African Agriculture" (non publié).
- Thenevin (1984): *Analyse économique de la filière arachide*, (Ministère des Relations Extérieures Coopération et Développement - Paris).
- UNICEF (1986): *Un Sénégalais sur deux* (Rapport sur la situation de l'enfance dans le monde. NEA-Dakar-Abidjan).
- USAID (1984): *Vue d'ensemble du programme de l'USAID au Sénégal* (Mai).
- USAID (1986): *Sénégal: an review of USAID Programm* (First Draft).
- C. Blanchi (1985): "Sénégal: Agricultural Policy Dialogue" (in proceedings of the Fifth Agricultural Symposium, World Bank, 1985).
- Organisation des Nations-Unies Pour l'Alimentation et l'Agriculture (1985): *Programme céréalier: une analyse du secteur céréalier et un programme d'actions pour son développement* (Rapport préparé pour le Ministre du Développement Rural du Sénégal). Rome - novembre).
- Institute of Development Studies and Africa, Bureau Cologne: "An Evaluation of the EEC Food Aid Programme - A report prepared for the Evaluation Service of the EEC (Commission Studies No. 4, IDS, Sussex).

* Faculté des Sciences Economiques et Juridiques, Université Cheikh Anta Diop, Dakar/Sénégal

Annexe I : Description et montant des projets financés par l'USAID au Sénégal, février 1986

Titre du projet	Responsables du projet	Agence exécutant du projet	Montant en \$ US 000	
			Total	Sénégal USAID
Développement régional (Casamance)	Sénégal/USAID	Programme Bilatéral South East consortium for international Development (SECID), Church world service	34,5	10,8
Petits périmètres irrigués Formation SAED	SAED/USAID SAED/USAID	Yvan coppolino, supply Management specialist, Reynault jousse, Agricultural Machinery and regains specialist	10,136	1,837
Recherche agricole Production de céréales (II)	ISRA/USAID SODEVA, ISRA, USAID	Michigan State University et planification et ISRA AURORA Associates (FINIS ned walc 9/30/84)	7,580 11,192	3,050 -
Santé familiale et population	Ministère de la santé/USAID	International Science and Technology Institute INC International Science and Technology Institute (ISTI) Bureau of Census, (Bucen)	14,870	7,170
Transformation Mil Transformation Mil ENEA, Formation et gestion rurales	ITA/USAID ITA/USAID ENEA/USAID	Experience, Incorporated/ITA Texas Tech University, CAIDS (Center for Applied International Development Science)	27,4 5 1,919	7,4 - 0,187
Entreprise de développement communautaire	Ministère du plan/USAID	New Transscatures, Founda-Management systems International (NTF/MST)	4,165	0,800
Santé rural (II)	Ministère de la santé/USAID	Harvard Instit. for International Dev. (H.I.I.D)	9 10,050	- 1,025
				23,7 8,199 4,530 11,192 7,700 20,0 5 1,732 x 3,365 9 xx 9,025

Titre du projet	Responsables du projet	Agence exécutant du projet	Montant en \$ US 000		
			Total	Sénégal	Sénégal USAID
- Support à la production agricole	Ministère du Dév. rural/USAID	-	26,2	3,5	26,2 xxx
- Irrigation et gestion de l'eau	SAED/USAID	SAED	10,225	-	8,5 xxxxx
- Transfert de technologie	Ministère du plan/USAID	-	5	-	5
- Reforestation et conservation des sols	Ministère de l'environnement/USAID	-	10,0	-	10,0
- Recherche agricole	ISRA/USAID	ISRA Assistance-Hore-Proj.	3,595	-	3,595
- Fonds de soutien économique IV	Ministère des finances/USAID	-	15	-	15
- PL 480 titre I	CFSP/USAID	CFSP	5,5	-	5,5
- PL 480 titre II	SANAS/USAID	SANAS	4,6	-	4,6
(programme régulier)					
Total			214,013		
Total développement rural			139,382		
%			65,12		
Montants total des projets exécutés par des agences américaines			120,675		
% des projets exécutés par les agences américaines ou conjointement avec elles dont 6,12 % exécutés conjointement			56,38		

x dont 0,782 au titre du PL 480 Titre III

xx dont 2 volontaires du corps de la paix

xxx dont 2,7 millions de contribution du secteur privé

xxxx dont 1,725 contribution des autres donateurs.

Source: Draft USAID/Sénégal program overview page 6 - 38, February 1986.