

15000-4836

LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET LA PROBLEMATIQUE DES INTRANTS AGRICOLES AU SENEGAL

M. GAYE
Chercheur à l'ISRA
Direction des Recherches sur les Systèmes Agraires
et l'Economie Agricole

RESUME

Depuis 1985, l'Etat Sénégalais met en œuvre une nouvelle politique agricole. Elle repose sur le principe fondamental de désengagement de la puissance publique impliquant une recherche d'alternatives à l'état-providence. L'intervention des pouvoirs publics a été particulièrement marquée au niveau des facteurs de production cédés à crédit aux agriculteurs. En "servant" les masses paysannes "biberonnées" depuis l'indépendance, l'Etat les invite à prendre en charge leur propre destin. Elles doivent devenir véritablement indépendantes ou tout au moins convertir leur "mentalité d'assistées". Le cadre institutionnel a été réaménagé dans le but de faciliter la réalisation des objectifs globaux déclarés dans la Nouvelle Politique Agricole. Il s'agit de "redynamiser" l'économie rurale avec comme toile de fond l'autosuffisance alimentaire. Un certain nombre de mesures ont été prises sur la base d'hypothèses qui sont à vérifier. Les points les plus controversés portent sur l'approvisionnement du monde rural en facteurs de production et nous retiendrons le cas des semences et de l'engrais. Pour ces deux types d'intrants, le désengagement de l'Etat suscite quelques inquiétudes et les commerçants privés ne s'engagent que de façon très timide.

Mots clés : Intrants agricoles • Engrais • Désengagement de l'Etat.

ABSTRACT

Since 1985, the Senegalese Government has put under way a new agricultural policy. It's oriented toward **finding** alternatives to state providence in the rural economy. Public sector intervention was particularly **significant** in the **area** of agricultural inputs supplied on **credit**. With **the** new **policy**, farmers **are** now deprived of facilities from state institutions. The official stand point is that rural people have been "bottle-fed" **since independance** and now they must be "**weaned**". Some institutional adjustments are undertaken in order to achieve desired changes. **The** overall objective is **to** revitalize rural economy with **focus** on food self-sufficiency. **Policy** steps are **taken** on the basis of hypotheses that remain to be verified. **The** most sensitive points of **controversy** are **about input** provision. For seeds and fertilizer, state withdrawal **raises** axiety among farmers while **private** traders are **still** reluctant to get involved.

Key words : Agricultural inputs/ Fertilizer/ State withdrawal

INTRODUCTION

Depuis l'**indépendance** en 1960, le Sénégal a opté pour une politique de développement axée sur l'agriculture. L'arachide constituait le moteur de l'économie de traite héritée du système colonial. **L'Etat** assurait la fourniture de semences, d'engrais et d'équipement à crédit aux paysans.

L'importance de l'arachide dans l'économie nationale expliquait la volonté des pouvoirs publics de contrôler la production aussi bien en amont qu'en aval. Par ailleurs, **l'Etat** estimait que l'intervention des opérateurs privés dans la collecte arachidière favorisait l'usure qu'il fallait éradiquer. Les orientations socialistes justifiaient ce souci d'assister et de protéger les masses paysannes relativement pauvres. Elles regroupaient environ les trois quarts de la population sénégalaise. Après deux **décennies** d'intervention officielle en milieu rural, le bilan qui a été dressé comporte des aspects négatifs. On peut citer l'existence d'une certaine mentalité d'assisté que **l'Etat** reproche de nos jours au paysanat. Le système de crédit agricole a été paralysé par le non remboursement des dettes. Les coopératives rurales étaient considérées soit comme des entités de **l'Etat** providence, soit comme des institutions maintenues en vie aux dépens des vrais agriculteurs.

Les performances de l'agriculture n'ont pas été à la mesure des efforts consentis. C'est ainsi que sur la période 1973-83, le taux de croissance de la production agricole n'a été que de 0,3 % contre 2,8 % pour la population. Cela s'est traduit par une aggravation du déficit céréalier que doivent combler les importations. Le taux d'autosuffisance est passé de 67,2 % en 1974-76 à 46,6 % en 1983-85. Avec la conjugaison d'éléments conjoncturels et **structurels**, même la filière arachidière était devenue pour **l'Etat** un passif financier. Devant cette situation insupportable sur le plan budgétaire, une politique de réajustement a été initiée. Dès 1980, l'office national chargé de la commercialisation et qui assurait aussi l'encadrement des coopératives arachidières a été dissout. Parallèlement, le programme agricole donnant accès au crédit pour l'équipement et l'engrais a été suspendu.

Par ailleurs, l'idée que les paysans aspirent à l'autonomie est devenue largement partagée. A partir de 1984, la volonté de responsabiliser les paysans a été réaffirmée dans la définition d'une Nouvelle Politique Agricole (**N.P.A.**). Pour les intrants, une politique de cession au comptant a été préconisée. Les agents économiques privés sont conviés à jouer un grand rôle dans l'approvisionnement du monde rural et la commercialisation des produits. Le principe de désengagement de **l'Etat** repose sur des hypothèses plus ou moins explicites qui vont dans le sens d'une justification des mesures mises en œuvre.

S'agissant de l'objectif d'autosuffisance alimentaire, on **pense** que la restriction du crédit favorise une substitution des céréales à l'arachide dont la sécurisation quantitative des semences posent plus de problèmes aux paysans.

Pour ce qui concerne l'engrais, l'hypothèse à la base des nouvelles orientations est que l'augmentation des revenus agricoles par le biais des prix aux producteurs est plus efficace qu'une subvention.

Enfin, la réadmission des commerçants privés dans la collecte des arachides est considérée comme une mesure qui stimule leur intervention dans l'approvisionnement du monde rural en facteurs de production et qui favorise le développement du crédit informel.

En somme, les conditions d'accès aux intrants se trouvent profondément modifiées avec le désengagement de la puissance publique. Nous examinerons le cas des semences **d'arachide** et de l'engrais.

Approvisionnement en semences d'arachide

La **sécurisation** quantitative et qualitative d'un capital semencier de cent milles tonnes constitue toujours un objectif officiel. Si l'on reste dans le cadre des principes de la Nouvelle Politique Agricole, la conservation personnelle et les achats au comptant devront constituer les principales sources d'approvisionnement. En outre, la **réapparition** des O.P.S. (Organismes Privés **Stockeurs**) suscite quelques espoirs pour le crédit informel.

Conservation personnelle

La constitution de **réserves semencières** est une vieille pratique en milieu paysan dans le domaine des cultures traditionnelles. Par contre, la gestion des semences d'arachide a été pour l'essentiel prise en charge par les pouvoirs publics depuis l'époque des Sociétés Indigènes de prévoyance **créées** en 1910. Cela résulte du caractère stratégique de l'arachide dans l'économie sénégalaise, mais aussi des spécificités agro-biologiques de l'**arachide** qui accentuent les contraintes à l'auto-approvisionnement systématique.

Contraintes majeures

La semence d'arachide a un pouvoir multiplicateur assez faible comparé à celui d'autres cultures. Son coefficient de multiplication est de l'ordre de 10 (10 kg récoltés pour 1 kg **semé**) lorsque les conditions sont satisfaisantes, alors qu'il se situe au voisinage de 50 pour le mil et 45 pour le maïs.

En outre, l'arachide se **caractérise** par une valeur culturale élevée, c'est-à-dire que la quantité de semences nécessaire pour une unité de superficie est relativement importante. Pour les espèces **cultivées** au **Sénégal**, cette valeur se situe théoriquement entre 80 et 115 kg de gousses ou 58 et 90 kg de graines par hectare selon les **variétés**. Ces chiffres sont **très** grands comparés au 4 **kg/hectare** pour le mil **souna**, 8 pour le sorgho et 16 pour le maïs.

Tout cela signifie que la satisfaction des besoins par la conservation personnelle implique une propension moyenne à **épargner** très élevée si l'on se place dans le cadre **général** de l'épargne en milieu rural.

Par ailleurs, la constitution de réserves personnelles s'est **révélée très** fluctuante. Elle dépend fortement du volume de la production et de sa qualité. Ainsi, toute mesure incitative ne pourrait avoir d'incidence qu'en fonction des possibilités **réelles** qui varient à la fois dans l'espace, dans le temps, et selon les caractéristiques individuelles des producteurs.

Mesures incitatives

Avec la nouvelle politique semencière initiée en 1985, le paysan est invité à garder ses propres semences. A ce sujet, on peut retenir deux principales mesures incitatives. La première est l'augmentation du prix de l'arachide au producteur. La seconde consiste à développer les infrastructures de stockage à l'échelle villageoise.

Concernant le prix, il est passé de 80 **francs/kg** en 1984-85 à 90 **francs/kg** en 1985-86. Il convient cependant de remarquer que les producteurs recevaient 60 **francs/kg** car les 20 francs faisaient l'objet d'une retenue à la source **destinée** à financer les semences et l'engrais. L'augmentation du prix à 90 **francs/kg** est intervenue en même temps que la suppression du système de retenue. Pour certains paysans, tout se passait comme si le prix variait brusquement de 60 à 90 **francs/kg**. Cela correspond à 50 % d'augmentation au lieu de 12.5 % comme l'établissent les chiffres officiels. Chez la plupart des producteurs **dépen-**

dams, le taux de 50 % est loin d'être une simple illusion. En effet, ils finançaient les semences par le biais de la retenue et les recevaient des chefs d'exploitation souvent à crédit. L'avancée de l'arachide **enregistrée** au cours de ces dernières **années** est en liaison avec le prix devenu nettement plus attractif, du moins pour une catégorie de producteurs. Dans le même temps, la conservation de semences personnelles a connu une importante progression sur le plan qualitatif.

Concernant le stockage, la grande majorité des paysans souhaiteraient disposer d'infrastructures plus adéquates. Cependant, les contraintes à ce niveau ne suscitent pas beaucoup d'inquiétude chez eux. De meilleures infrastructures auraient joué plus sur la qualité de la conservation que sur les **quantités** conservées. Dans tous les cas, la situation actuelle ne favorise pas une pleine utilisation d'infrastructures collectives de stockage. En effet, on note chez les paysans une forte tendance à vouloir justifier la **nécessité de réinstaurer** l'ancien système de crédit. Certains pensent également que l'obligation morale de prêter des semences aux moins fortunés est un facteur dissuasif pour les épargnants potentiels. Tout cela favorise le stockage en secret c'est-à-dire dans les concessions, ce qui hypothèque la **sécurisation** qualitative du capital semencier.

Achats au comptant

Les achats au comptant constituent la seconde modalité d'approvisionnement des producteurs **responsabilisés**. Un marché officiel est organisé à cette fin avec deux objectifs :

- 0 Donner aux paysans une alternative à la conservation personnelle de semences.
- ② Injecter en milieu rural des semences de bonne qualité pour permettre le renouvellement du capital.

Sur le plan des principes, peu de paysans manifestent une **préférence** pour les achats à la place de la conservation personnelle. En outre, la capacité potentielle de constituer des réserves est en étroite corrélation positive avec le pouvoir d'achat par le biais du volume des récoltes. Cela veut dire qu'en **règle** générale, plus les achats au comptant s'imposent comme alternative, moins les paysans en ont les moyens. La **multiplicité** des choix en matière d'approvisionnement est donc plus apparente que réelle.

Par ailleurs, la nécessité d'un renouvellement périodique du capital semencier n'est pas une évidence pour le commun des paysans. En dehors des **considérations variétales**, leurs **critères** de qualité sont de nature physique et observable alors que certaines formes de dégradation restent invisibles.

A propos de marché officiel, on peut aussi signaler que la semence est pratiquement le seul produit que les pouvoirs publics achètent aux paysans et le leur revendent sans aucune transformation, c'est-à-dire sans valeur ajoutée supplémentaire apparente. De ce fait, certains paysans ne comprennent pas pourquoi **l'Etat** exige d'eux un prix **supérieur** à celui qu'il impose quand il achète. Cela leur fait penser que **l'Etat** abandonne la cause paysanne pour se comporter comme les commerçants privés qu'ils qualifiaient de véreux. En somme, la mentalité de "nourrisson" ne saurait brusquement quitter l'esprit de l'enfant "**sevré**".

PROBLEME DE L'ENGRAIS

Rappel historique

La vulgarisation de l'engrais au Sénégal a débuté en 1949. Cependant, la fabrication locale n'a démarré qu'en 1967 avec l'implantation de la S.I.E.S. (Société Industrielle d'Engrais du Sénégal). Cette industrie naissante était confrontée à une demande intérieure relativement faible et à une vive concurrence sur le marché de l'exportation. Le soutien de l'Etat se traduisait par une garantie d'achat annuel de 60.000 tonnes représentant la moitié de la capacité de production. Ces engrais faisaient partie intégrante du Programme Agricole. Les paysans pouvaient l'obtenir à crédit par le biais des coopératives rurales. Les prix de cession fortement subventionnés ont été maintenus à 25 francs/kg sur la période 1976-1982.

Avec la suspension du crédit en 1980, la garantie d'écoulement par l'Etat est réduite de moitié. Pour la campagne 1981-82, les quantités achetées aux industriels ont été gracieusement mises à la disposition des coopérateurs en attendant la mise en place d'un nouveau système.

A partir de 1982-83, la formule de retenue à la source a été instaurée. Il s'agissait d'une ponction forfaitaire de 5 francs/kg d'arachide vendue dans les circuits officiels de commercialisation. Pour chaque coopérateur, cela donnait droit à une certaine quantité d'engrais au prorata du poids commercialisé. Les quantités d'engrais officiellement mises en place dépendaient donc du volume global des retenues collectées.

Les subventions par le trésor public devaient être levées en 1983. Cela s'est traduit par une multiplication par quatre des prix aux consommateurs entre les campagnes 1982-83 et 1984-85. A partir de 1985-86, le système de la retenue avait été aboli et l'engrais devait être vendu au comptant. Pour limiter les effets négatifs sur la consommation de cet intrant, l'USAID a accepté de financer une subvention dégressive sur quatre années.

Situation actuelle et perspectives

Dans le contexte actuel, l'engrais est un facteur de production tout à fait marginalisé. A titre d'illustration, des enquêtes que nous avons menées dans le bassin arachidier montrent qu'en 1986, 63,5 % des exploitations n'ont pas utilisé la moindre quantité d'engrais chimique. Pour 1987, le chiffre a été de 73,5 % sur le même échantillon de 240 unités. Même dans les quelques cas d'utilisation non nulle, les doses épandues ont été souvent insignifiantes par rapport aux recommandations.

Contrairement aux semences que les paysans produisent eux mêmes, l'auto-provisionnement n'est pas une alternative avec les engrais chimiques. En l'absence de crédit, seul l'achat au comptant ou le renoncement s'offre comme possibilité. A cet égard il y a lieu de faire un certain nombre de remarques.

- Beaucoup de paysans n'envisagent pas d'investir dans les engrais avant d'avoir vu pousser ce qu'ils ont semé. Il en résulte que les besoins se font sentir en hivernage, c'est-à-dire à un moment où les disponibilités financières sont en générale très réduites. Cela implique que la relance de l'engrais ne pourrait être effective sans un système de crédit.

Avec le procédé transitoire de la retenue que certains assimilaient à une vente forcée, les paysans n'avaient aucune idée du prix réel des engrais. La faiblesse des quantités reçues qui découlait surtout de la levée des subventions était plutôt attribuée à des irrégularités

dans le système. Par conséquent la nouvelle subvention venue avec l'instauration de la vente au comptant n'a pas été ressentie par rapport au coût des engrais de la retenue puisque, ce dernier, qui avoisinait 100 francs/kg était ignoré. Le prix au comptant après la suppression de la retenue (environ 65 francs/kg) était comparé à celui de 25 francs/kg à crédit. La brusquerie du changement perçue s'est négativement répercutée sur l'attitude des paysans à l'égard de l'engrais. Cette attitude semble se renforcer avec la hausse progressive des prix qui résulte de la dégressivité des subventions de l'USAID. La nouvelle baisse des prix de l'arachide risque d'aggraver encore la situation.

- Pour une bonne partie des paysans, l'idée de cherté de l'engrais découle non pas d'un calcul de rentabilité mais plutôt de la faiblesse de leur pouvoir d'achat. Quand on a rien, disent-ils, seul ce qui est gratuit n'est pas cher. Cette situation renvoie au fameux cercle vicieux de la pauvreté qu'il s'agira donc de briser. Les deux grands maillons sont la productivité qui dépend en partie de l'utilisation de l'engrais et les revenus disponibles liés directement au système des prix, à la production et donc à la productivité.

Avec la restriction du crédit pour les intrants en général, la plupart des paysans accordent la priorité aux semences d'arachide dans l'allocation de leurs ressources limitées. Comparant l'engrais aux semences, ils ont une logique qui consiste à dire qu'on ne pense pas au sel avant d'avoir assuré la substance du plat. Ce raisonnement confirme une tendance à préférer les méthodes extensives.

- Au plan des nouvelles orientations, la relance de l'engrais figure parmi les actions dites prioritaires du septième Plan de Développement Economique et Social (1985-89). Elle entre dans la stratégie globale de redynamisation de l'agriculture. Pour cela, il s'agira de jouer sur deux paramètres : la disponibilité du produit en milieu rural et son accessibilité sur le plan financier. Le cadre propose en liaison avec le désengagement de l'Etat est sous-tendu par deux considérations majeures, à savoir :
 - assurer une marge suffisamment incitative pour attirer les intermédiaires commerciaux privés ;
 - veiller à ce que les coûts ne soient pas prohibitifs pour les paysans.

Le moins qu'on puisse dire est que ces deux préoccupations seront difficiles à concilier d'autant plus que la tendance générale est d'instaurer progressivement la vérité des prix.

CONCLUSION

L'approvisionnement du monde rural en facteurs de production constitue un aspect sensible de la politique agricole sénégalaise. Au bout de quatre années marquées par une nette volonté de désengagement de l'Etat, un défi de taille consiste à résoudre la crise de l'engrais. Sa marginalité chez les paysans s'explique par plusieurs facteurs dont les plus décisifs sont liés aux conditions d'approvisionnement. Il s'agit des prix prohibitifs pour la plupart des utilisateurs potentiels et de la restriction du crédit officiel. Les orientations actuelles visent à promouvoir la participation du secteur privé dans le commerce des engrais. Pour cela, des marges théoriquement incitatives ne suffisent pas. Il faut qu'elles soient aussi concrètement réalisables. Cela suppose l'existence d'une demande effective qui ne s'identifie pas à une simple expression de besoin.

Le problème des semences qui polarisait toutes les attentions au départ semble maintenant relégué au second plan. La raison est qu'au cours de **ces** dernières années, les paysans ont "prouvé" leur capacité à s'auto-provisionner. Cependant, il faut garder à l'esprit que les récoltes ont été bonnes pour permettre la constitution de réserves semencières quantitativement adéquates. Par contre, la préservation qualitative du capital semencier qui implique une bonne protection des stocks et un renouvellement périodique du matériel végétal restent des problèmes en suspens.

Avec la réinsertion de nouveaux traitants dans la collecte arachidière, la question se pose de savoir s'ils participeront d'une manière significative à la fourniture de semences aux paysans. A ce sujet il existe un certain nombre de limitations structurelles. On peut noter dans ce sens que le paysan a besoin de semence à un moment où l'incertitude reste totale **au sujet** de la campagne, ce qui n'encourage pas les créanciers potentiels. En outre, l'arachide n'a pratiquement jamais été une marchandise encombrante pour le commerçant. L'aisance de **l'écoulement** au comptant ne favorise pas l'octroi de crédit aux paysans dont la solvabilité est aléatoire.

Une question de fond est **celle** de savoir dans quelle **mesure** le secteur privé est disposé à assumer le risque inhérent au **crédit** destiné à l'agriculture pluviale. Il s'y **ajoute** que ce risque est **encore** plus grand lorsqu'il s'agit de satisfaire les plus nécessiteux. Au niveau **des** producteurs, le désengagement de **l'Etat** en matière **d'intrants** agricoles jette les bases **d'une** sélection à la Darwin. Le sort **réserve** à ceux qui ne pourront pas tenir est une question d'éthique sociale.
