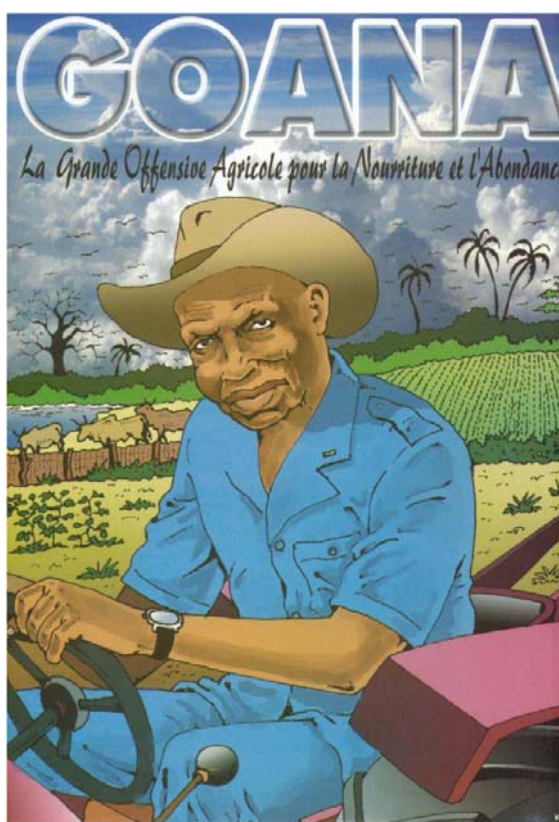

Les "émeutes de la faim" au Sénégal Un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernance



Alain Antil

Mars 2010

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, à travers ses études et ses débats, et dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au coeur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Le programme Afrique subsaharienne est soutenu par :



ISBN : 978-2-86592-679-4
© Tous droits réservés, Ifri, 2010

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION.....	2
RETOUR SUR LES « EMEUTES DE LA FAIM » AU SENEGAL.....	3
LE DELAISSEMENT DU SENEGAL RURAL	7
DES PROBLEMES DE GOUVERNANCE.....	10
COMPRENDRE LES PROBLEMES AGRICOLES VIA LE POLITIQUE : DAKAR ET LE DESERT SENEGALAIS.....	14
BIBLIOGRAPHIE.....	19

Introduction

L'expression « émeutes de la faim¹ », qui a été utilisée lors des manifestations de fin 2007-début 2008 dans une trentaine de pays dans le monde, dont une majorité de pays africains, rassemble des phénomènes de nature très différente d'un pays à l'autre. Nous nous attacherons dans cette note à revenir sur le cas du Sénégal, pays où les « émeutes » ont été nombreuses. Une rapide recension des différentes « manifestations » de mécontentement qui ont secoué ce pays laisse apparaître, entre autres, la faillite d'un secteur agricole qui, bien qu'employant presque 60 % de la population active, n'arrive pas à nourrir la population sénégalaise. Un tel constat invite à s'interroger sur les causes structurelles, qui ne peuvent être réduites à des raisonnements économiques. Bien vite, la défaillance de gouvernance apparaît dans toute sa béance : accoutumance aux importations, structure monopolistique de l'importation de certains produits, sacrifice des populations rurales pendant des décennies pour s'assurer de prix raisonnables pour les consommateurs urbains, bien plus redoutés par le pouvoir. Les blocages ne sont pas toujours là où on le croit.

Alain Antil est responsable du programme Afrique subsaharienne de l'Ifri.

¹ Ce texte est inspiré d'une note de consultance intitulée *Crise alimentaire, « émeutes de la faim » et enjeux agricoles en Afrique subsaharienne* réalisée par l'auteur pour le Centre d'analyse et de prévision (CAP) du ministère des Affaires étrangères, mars 2009, 33 p.

Retour sur les « émeutes de la faim » au Sénégal

En novembre 2007, de violentes manifestations éclataient à Dakar, en particulier près du marché de Sandaga, et dans les quartiers de la Gueule tapée et de Médina. La mécanique de cette manifestation de colère est intéressante. Les premiers manifestants étaient des jeunes, petits marchands ambulants qui contestaient, à l'appel d'un « collectif des marchands ambulants », une décision du président Abdoulaye Wade² d'interdire la vente d'articles aux abords des voies et le long des trottoirs du centre-ville afin de le décongestionner. Les jeunes, qui étaient majoritairement issus des quartiers de Pikine et de Guédiawaye³, ont jeté des pierres aux forces de l'ordre, saccagé le mobilier urbain, bloqué certaines rues en brûlant des pneus, attaqué les locaux de la RTS (Radio télévision sénégalaise), où ils ont d'ailleurs été repoussés par les employés de ce média, pillé une mairie d'arrondissement (celle du quartier Médina), puis une agence de la Senelec. Certains commerces qui n'avaient pas baissé leurs rideaux ont été caillassés.

Le même jour, les membres de plusieurs syndicats organisaient une marche pour protester contre le coût de la vie. Les manifestants étaient d'origines sociales diverses (chômeurs, classe moyenne, etc.) et revendiquaient une réduction du prix des denrées alimentaires et du logement, une hausse des salaires, et un soutien aux commerces en difficulté. La manifestation avait été interdite par les autorités ; elle s'est déroulée sans violence de la part des manifestants, mais les forces de l'ordre les ont tout de même dispersés à l'aide de gaz lacrymogènes.

Fin mars 2008, plusieurs associations de consommateurs⁴, dont l'Ascosen (Association des consommateurs du Sénégal), ont organisé une manifestation pacifique contre « la vie chère » devant

² Cf. « Affrontements entre policiers et commerçants ambulants à Dakar » et « La pauvreté à l'origine de violentes manifestations au Sénégal », in *Afrik.com*, 21 et 24 novembre 2007.

³ Certains intervenants sur les forums sénégalais soulignent le fait que ces marchands ambulants sont en majorité mourides et qu'ils ont majoritairement voté (pour ceux qui étaient en âge de le faire) pour Abdoulaye Wade aux élections présidentielles.

⁴ Cf. Entretien avec Momar N'Dao, président de l'Ascosen, Dakar, janvier 2009.

les locaux de la télévision Walf TV⁵. La manifestation, qui avait été interdite, regroupait une centaine de personnes dont des représentants de l'opposition, et a été durement réprimée par la police devant les caméras de télévision. Les images des violences policières ont été diffusées pratiquement en direct. Ces images ont révolté des jeunes venus de quartiers voisins, provoquant des émeutes violentes et des affrontements avec les forces de l'ordre⁶.

Le 26 avril 2008, 5 000 à 6 000 personnes ont manifesté à Dakar à l'appel des mouvements de la jeunesse du FSS (*Front Siggil Senegaal*⁷), et de divers mouvements de l'opposition pour dénoncer la vie chère et le report des élections locales. De nombreux slogans anti-Wade ont été entendus (comme « *Le riz est cher. Va-t-en !* »). La marche, qui avait été autorisée par les autorités, s'est déroulée sans heurts.

Le 6 décembre 2008, une marche a été organisée dans le quartier de Guédiawaye⁸ pour protester vivement contre des surfacturations de la Société nationale d'électricité (Senelec – liées en partie à une nouvelle grille tarifaire) et contre la vie chère. Cette manifestation est née d'un mécontentement des mères de famille qui commença à être exprimé publiquement. La manifestation du 6 décembre a rassemblé les populations du quartier au Rond-Point Mor Fadam avec, à leur tête, des imams et des chefs de quartier. C'était la première fois que des imams prenaient part à ce type de manifestation. Malgré l'interdiction des autorités, la marche a eu lieu sans incidents. Les organisateurs de cette marche (imams et chefs de quartier) ont tenu à souligner que la manifestation n'avait aucune coloration politique⁹. Les imams ont menacé de demander à leurs ouailles de ne plus payer les factures de la Senelec si le gouvernement refusait de négocier. La marche a eu un grand retentissement dans le pays et aurait, selon plusieurs de nos interlocuteurs, vraiment inquiété les autorités. Il était en effet très difficile pour elles de prétendre, comme à l'accoutumée, qu'il s'agissait de « jeunes casseurs » ou de gens « manipulés » par des partis politiques. Les manifestants étaient simplement des habitants du quartier. Il faut d'ailleurs noter que les imams en question n'étaient pas affiliés à des confréries.

⁵ Qui appartient au groupe de presse indépendant Wal Fadjri. Les locaux de la télévision se trouvent aux abords des quartiers Derklé et Khar Yalla.

⁶ Le ministre de l'Intérieur a ensuite été limogé.

⁷ Plateforme de l'opposition parlementaire.

⁸ Qui se trouve dans la grande banlieue de Dakar.

⁹ Cf. « Sénégal. Marche des populations de Guédiawaye contre la vie chère : une marée humaine assoiffée de révolte », in *Sud Quotidien*, Dakar, 6 décembre 2008, et « Sénégal. Le mouvement des imams de Guédiawaye – Faut-il brûler la Senelec ? », in *Sud Quotidien*, Dakar, 27 décembre 2008.

La Senelec cristallise les mécontentements¹⁰ : l'ex-société d'État privatisée pratique régulièrement les délestages, qui entraînent des coupures fréquentes dans de nombreux quartiers mais aussi des dommages pour les différents équipements électriques des ménages. Avant même cette manifestation, la Senelec avait déjà suscité le mécontentement de la population. Dès le 9 octobre 2008, les habitants des quartiers de Derklé, Castors, Dieuppeul et Khar Yalla ont violemment manifesté, après une période de 48 heures où il y aurait eu de nombreuses coupures d'électricité¹¹. Plusieurs agences de cette compagnie ont été saccagées. Les observateurs ont noté que les manifestants (femmes, hommes, enfants) arboraient des brassards rouges. Mohamed Gueye¹², journaliste au journal *Le Quotidien*, de Dakar, nous expliquait que le port de ce brassard faisait allusion à un discours d'Abdoulaye Wade dans lequel il avait dit qu'au lieu de faire la grève ou de manifester, les Sénégalais devraient plutôt s'inspirer des modes de protestation japonais tels que le port d'un brassard rouge. Le port de ce brassard est donc une réponse directe au pouvoir en place, une bravade ironique. Mohamed Gueye nous signalait qu'en mars 2006, dans la ville de MBoro¹³, dont l'économie repose en grande partie sur l'exploitation de sa mine de phosphate, les femmes ont manifesté en portant des tuniques rouges pour protester contre l'absence de réaction de l'État face à l'annonce des difficultés de la société *Industries Chimiques du Sénégal*, dans un contexte de déclin économique de cette ville. Là encore, il s'agissait d'une allusion au fameux discours d'Abdoulaye Wade.

Enfin, le 23 décembre 2008, des jeunes de la ville de Kédougou (Sud-Est du pays), encadrés par des étudiants, manifestaient pour exprimer leur colère vis-à-vis d'une série de frustrations : « *le manque d'emploi dans les compagnies minières, la discrimination, la spoliation des terres, la non-considération des autorités étatiques face à leurs véritables préoccupations*¹⁴ ». Les manifestations se sont traduites par des heurts très violents avec les forces de l'ordre, qui tirèrent à balles réelles dans la foule, occasionnant la mort d'un jeune homme et plusieurs blessés. Les manifestations ont été suivies d'incendies de la plupart des bâtiments publics de la ville. C'est un sentiment d'abandon et de « duperie » qui a conduit les jeunes à ces extrémités. L'État a en effet laissé croire que l'installation de sociétés minières dans la région pourrait créer jusqu'à 20 000 emplois, alors même que certaines de ces sociétés n'en sont qu'à leur phase de prospection. Même si nous sommes loin des émeutes de la faim, ce type de manifestation témoigne du délaissement dans lequel se trouvent les régions périphériques.

¹⁰ Cf. « Émeutes de l'électricité : Dakar et sa banlieue en flammes », in *Wal Fadjri*, Dakar, 10 octobre 2008.

¹¹ *Ibid.*

¹² Cf. Entretien à Dakar, janvier 2009.

¹³ Située à 120 kilomètres au nord de Dakar, sur la Grande-Côte.

¹⁴ Cf. « Émeutes de Kédougou : le médecin légiste confirme la mort par balle après l'autopsie », in *Le Matin*, Dakar, 26 décembre 2008.

Certains commentateurs n'ont pas hésité à prophétiser un « scénario à la casamançaise » si l'État ne se montrait pas capable de prendre la mesure du problème ressenti localement.

Le panorama des types d'émeutes/manifestations n'est évidemment pas exhaustif. Néanmoins, ces quelques exemples de manifestations qui ont eu lieu au deuxième semestre 2007 et pendant l'année 2008 sont représentatifs de la diversité des types de mobilisation, d'acteurs ou de slogans. Quelques enseignements apparaissent assez clairement :

- les autorités n'accordent pas facilement leur autorisation à la manifestation, qui est pourtant un droit constitutionnellement reconnu au Sénégal ;
- les manifestations non autorisées sont parfois réprimées durement, en particulier lorsqu'elles se tiennent en dehors de Dakar, ce qui provoque des violences en réaction ;
- les manifestants adoptent de plus en plus une stratégie médiatique (*sit-in* devant une télévision, etc.) ;
- vie chère/électricité/denrées/abandon... : derrière chaque mot d'ordre, il y a une critique de la gouvernance, du président ou des élites politiques, la faim n'étant qu'une occasion parmi d'autres d'exprimer un mécontentement de registre politique.

Le délaissement du Sénégal rural

Lorsque, à la suite de différentes manifestations de colère, on a commencé à parler d'émeutes de la faim au Sénégal, le pouvoir a dû admettre qu'il y avait un véritable problème. Auparavant, il était dans le déni total d'un quelconque problème de sous-alimentation sur son territoire. D'une certaine manière, comme le disait l'un de nos interlocuteurs¹⁵, ces manifestations représentaient une chance pour le gouvernement, une chance de se rendre compte que la catastrophe rurale était en route. En effet, loin de progresser, l'agriculture sénégalaise stagne, à l'image de l'économie tout entière. L'économiste Angus Maddison¹⁶ avait calculé en 2003 que le PIB par habitant au Sénégal, comptabilisé en dollars Geary-Khamis de 1990¹⁷, n'avait pas varié entre l'indépendance et 2000.

En 2007 et 2008, les populations sénégalaises ont subi une augmentation importante et rapide des prix de différents produits, et en particulier des denrées utilisées quotidiennement par les ménages, mais également des produits énergétiques (gaz, électricité, essence). Cependant, il faut peut-être donner quelques exemples de prix payés pour se rendre définitivement compte du choc perçu par les ménages sénégalais. En octobre 2007, un journaliste¹⁸ enquêtant dans le quartier « parcelles assainies » notait que les riverains avaient vu augmenter les prix de différents produits de 30 à 40 % en quelques semaines :

- la boîte de lait en poudre passait de 900 à 1 500 FCFA ;
- le kilogramme de riz augmentait de 50 FCFA ;
- la bouteille de butane et l'électricité voyaient leurs tarifications revues à la hausse. Roger Blein, expert agricole du bureau Issala¹⁹, nous informait

¹⁵ Mohamed Gueye, journaliste économique au journal *Le Quotidien*, Dakar, janvier 2009.

¹⁶ Cf. Angus Maddison, *L'économie mondiale : statistiques historiques*, 2003, OCDE/Études du Centre de Développement, Paris, 288 p.

¹⁷ Méthode de calcul du PIB en PPA (Parité du pouvoir d'achat) qui s'est imposée à l'OCDE et en Europe.

¹⁸ Cf. Moctar Dieng, « Sénégal : hausse généralisée des prix des denrées de première nécessité », in *Sud Quotidien*, Dakar, 30 octobre 2007.

¹⁹ <http://www.bureau-issala.com/>

qu'à Dakar, fin 2007, le riz avait augmenté de 35 % en une seule journée²⁰.

Le tableau 1 permet d'apprécier l'évolution contrastée de différents postes de consommation des ménages dakarois sur une durée de trois années. Il montre assez clairement la hausse des prix des différents postes de dépense.

Tableau 1. L'évolution de l'indice des prix de différents produits à Dakar (base 100 en 1996)

	Décembre 2005	Décembre 2006	Décembre 2007	Septembre 2008	Décembre 2008
Céréales non transformées	93,1	92,9	104,3	158,2	149
Lait	118	116,9	167	159,2	158,7
Huile	122	121,3	156,2	158,3	157,5
Logement, eau, électricité et autres combustibles	118,7	126,7	134,1	137	136,8

Source : *Indice harmonisé des prix à la consommation*, publication de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie, Dakar.

Cette flambée des prix a mis en évidence la grande dépendance du Sénégal vis-à-vis des importations dans un grand nombre de domaines, y compris pour les denrées alimentaires les plus courantes comme le riz. L'exemple de ce produit est significatif. Plus de 50 % du riz consommé au Sénégal est importé, alors que le pays compte une population active agricole d'environ 60 %. La flambée des prix a mis à jour les insuffisances de l'agriculture sénégalaise et l'impéritie de la gouvernance.

Si l'on jette un rapide regard sur l'agriculture sénégalaise, force est de constater de grands éléments de fragilité : — déclin de la production d'arachide, la culture spéculative traditionnelle ; — faiblesse des rendements sur à peu près toutes les productions considérées ; — petite agriculture familiale faiblement soutenue par l'État (en terme de crédits, de mise à disposition de semences de meilleure qualité ou d'engrais), ce qui, combiné à la dégradation généralisée des terres cultivées²¹, a conduit à une stagnation des rendements. Le sentiment qui domine, lorsque l'on considère l'agriculture sénégalaise, est celui d'un désengagement progressif de l'État depuis les années 1980. Ce mouvement s'est accéléré depuis

²⁰ Lors d'un entretien à Dakar, janvier 2009.

²¹ Cf. Michel Gavaud, « Nature et localisation de la dégradation des sols au Sénégal », in *La dégradation des paysages en Afrique de l'Ouest*, séminaire de Dakar du 21 au 26 novembre 1988.

l'arrivée au pouvoir d'Abdoulaye Wade en avril 2000. C'est un constat qui a été assez largement partagé lors de l'atelier organisé par le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)²².

²² « Atelier crise alimentaire/souveraineté alimentaire », 21 au 23 janvier 2009, Dakar. Le CNCR est une organisation paysanne que l'on pourrait qualifier de « syndicat » ou de « lobby » mais dont l'écho chez les gouvernants reste faible.

Des problèmes de gouvernance

Plusieurs strates explicatives doivent être dégagées pour comprendre combien on peut être pessimiste pour l'avenir agricole du pays, malgré ses potentialités (réserves de terres, surfaces cultivées qui recèlent des réserves de productivité importantes).

Christophe Lesueur souligne²³ qu'il est incorrect de parler de politique agricole pour le Sénégal, et que la crise « *crystallise les incohérences des politiques sectorielles commerciales et macroéconomiques du Sénégal* ». L'attitude de l'État sénégalais et du régime actuel relève plus d'une succession de plans ou d'impulsions, généralement peu suivis d'effets, non accompagnés de mesures dans la longue durée, et qui, surtout, manquent de cohérence.

Ainsi, le « plan spécial maïs²⁴ » (atteindre 1 million de tonnes de production annuelle) fut annoncé en 2003 par le président Wade, quelques mois seulement avant le début de la campagne agricole, sans avoir averti auparavant les services concernés. Le résultat du plan se révéla bien décevant. On n'avait effectivement ni pensé à la disponibilité des semences ou des engrais, ni aux terres qu'il aurait fallu mettre à disposition de cette initiative, ni aux éventuels débouchés à trouver si jamais le plan avait eu un succès. Le plan maïs fut suivi du « plan manioc » puis du « plan bisaab²⁵ » avec le même manque de succès. Ces plans devaient être suivis du « plan retour vers l'agriculture » (REVA) à destination des jeunes tentés par l'aventure de l'immigration. Destiné à créer 300 000 emplois ruraux, des fermes pilotes, des « pôles d'émergence intégrés », ce plan n'a, selon les différents témoignages recueillis, pas atteint 10 % de ses objectifs initiaux. Le dernier en date, la « Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance » (GOANA)²⁶, décidé unilatéralement pour répondre à la crise alimentaire, semble être conçu de la même façon que ses prédécesseurs. La GOANA vise à

²³ Expert travaillant au « Hub rural » de Dakar, aide les pays de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) à se doter de politiques agricoles et s'efforce de faire converger les politiques agricoles des différents pays. Cf. www.hubrural.org.

²⁴ Cf. Mody Niang, *Le vieux président face à lui-même*, Les Éditions Sentinelles, Dakar, 2008. Voir aussi Marc Nexon, « Sénégal. Les enragés de la faim », *Le Point*, 25 mai 2008.

²⁵ Oseille.

²⁶ Cf. Daouda Diop, « Le Goana/Gaawna ou les limites méthodologiques de Wade », *Sud Quotidien*, Dakar, 27 mai 2008.

atteindre l'autosuffisance alimentaire à court terme (les premiers résultats devaient être tangibles dès la campagne 2008-2009). Elle s'est fixé des objectifs de production annuelle de 500 000 tonnes de riz, 2 millions de tonnes de maïs, 3 millions de tonnes de manioc, 2 millions de tonnes d'autres céréales, 400 millions de litres de lait²⁷. Si les résultats de la campagne 2008-2009 semblent meilleurs que les années précédentes (qui étaient catastrophiques), ceci est dû, selon les spécialistes, en grande partie à la qualité de la saison des pluies.

Ces plans, à eux seuls, ne sauraient résumer l'ensemble des actions entreprises ces dernières années pour l'agriculture, mais sont représentatifs du mode de gouvernance de ce secteur. Dans ce domaine comme dans bien d'autres, il y a une extrême concentration du pouvoir. C'est pourquoi ces plans sont annoncés par le président, parfois à la grande surprise des ministres ou des institutions concernées. Dès lors, on ne peut plus parler de politique mais d'une succession d'impulsions venant de la présidence, sans concertation ni préparation, ni études de faisabilité. Les nouveaux plans font juste oublier les anciens, donnant le sentiment d'une valse endiablée uniquement motivée par les besoins de communication présidentielle. Selon Christophe Lesueur²⁸, ce processus par lequel est produite la décision ou « la politique » est renforcé par le fait que le ministère de l'Agriculture est une administration vieillissante (la moyenne d'âge des fonctionnaires est d'environ 55 ans), que les places des organigrammes de ce ministère ne sont pas toutes pourvues, que les politiques d'austérité liées aux plans d'ajustement structurel ont contribué à bloquer les évolutions de carrières, ce qui a conduit nombre des éléments les plus dynamiques à rejoindre le secteur privé.

D'une certaine manière, la centralisation de la décision se conjugue à une capacité de plus en plus faible du ministère à connaître le terrain, à produire et à conduire des politiques. La centralisation de la politique autour du président conduit mécaniquement à une diminution croissante de « débat interne » au ministère ou du réflexe de consulter les services du ministère avant d'annoncer les nouveaux « plans » pour l'agriculture. De plus, comme l'habitude se perd de discuter et de débattre et que les impulsions viennent de la présidence, un fonctionnaire pourra de plus en plus difficilement émettre une réserve ou encore être une force de proposition, tout ce qui contredit la présidence pouvant être interprété comme un acte hostile. Jacques Faye²⁹, l'un des meilleurs spécialistes des questions agricoles sénégalaises, parle quand à lui

²⁷ Des objectifs vraiment très ambitieux au regard des résultats moyens de l'agriculture sénégalaise. Pour illustration, voici quelques résultats pour une année moyenne (2004-2005) : 232 000 tonnes de riz, 400 000 tonnes de maïs, 400 000 tonnes de manioc.

²⁸ Cf. Entretien à Dakar, janvier 2009.

²⁹ *Ibid.*

de « régression intellectuelle » (absence de consultations des services et de leur capacité d'analyse, absence de débats contradictoires de peur de « déplaire »). Il dénonce aussi le trucage de plus en plus systématique des statistiques du ministère. Alors que le ministère annonçait après le plan maïs avoir atteint la production de près de 500 000 tonnes de cette céréale, J. Faye mettait en doute ce résultat en affirmant qu'il serait fort douteux que le Sénégal ait produit plus du dixième de ce chiffre. Le projet GOANA, au moment où il est annoncé, affirme-t-il encore, « *c'est 5 minutes de prestation télévisuelle du président et une note de dix pages produite par le ministère. Pour un projet qui devrait coûter 375 milliards de FCFA, vous comprenez que c'est un peu court.* »

Il y a donc un véritable dysfonctionnement au niveau du processus de décision. La présidence impulse sans concertation préalable avec les services compétents et encore moins avec les organisations de la société civile concernées par ces plans (syndicats ou organisations paysannes, distributeurs d'engrais ou de semences, transporteurs, experts, etc.). Comme les concertations peuvent toujours conduire à des désaccords ou à des contradictions, elles sont quasi inexistantes. Les seuls contacts sont devenus des missions de doléances de tel ou tel groupe d'acteurs (association paysanne le plus souvent) qui s'adresse directement au chef de l'État puisque les échelons intermédiaires sont superfétatoires, voire inexistants. La participation de la CNCR aux « assises nationales³⁰ » avait d'ailleurs provoqué, début 2009, une glaciation des relations entre le ministère de l'Agriculture et cette organisation.

Le lancement de la GOANA a, d'une certaine manière, consacré la priorité accordée à une agriculture plus entrepreneuriale au détriment de l'agriculture familiale. Car si le Sénégal veut atteindre les objectifs de la GOANA, l'agriculture familiale seule ne pourra suffire. Les experts rencontrés nous ont dit que la question du choix des acteurs à privilégier dans le cadre d'une large politique agricole se pose, et que l'on ne peut pas à priori faire le procès d'autorités sénégalaises opérant des choix. Mais ce choix crucial s'est fait sans aucune concertation.

Ce choix est déterminant pour plusieurs raisons, qu'il est aisé de poser en équations : — la population active rurale représente 60 % de la totalité de la population active sénégalaise ; — cette population va doubler d'ici 30 ans ; — l'exode rural sera d'une force inédite car les réserves de terres seront insuffisantes, hormis dans la vallée du fleuve Sénégal ; — l'agriculture paysanne vit de

³⁰ Série de rencontres (réunissant partis politiques d'opposition, intellectuels, syndicats, ONG, etc.) censée produire des propositions pour les principaux sujets de société et les principales questions économiques. La tenue de ces assises a été ressentie par les autorités politiques comme un acte d'hostilité. Abdoulaye Wade a demandé à ce que les représentants des ambassades ne soient pas présents aux cérémonies d'ouverture.

l'exploitation d'unités de production relativement restreintes avec des rendements médiocres, qui peinent, lorsqu'ils sont consacrés à des cultures vivrières, à assurer l'autosuffisance alimentaire. Si l'on transpose les tendances actuelles sur plusieurs décennies, on observera une difficulté croissante d'accès au foncier rural. De surcroît, les surfaces des unités de production pourront, si les tendances actuelles restent les mêmes, de moins en moins subvenir aux besoins économiques d'une famille rurale. Dès lors, si le gouvernement opte dès aujourd'hui pour l'agro-business, avec des unités de production beaucoup plus étendues, pratiquant des techniques plus intensives et moins gourmandes en main-d'œuvre, l'effet démographique se conjuguera à un effet foncier et conduira à l'exclusion mécanique des terres agricoles d'un nombre de plus en plus grand de ruraux. Comme l'aménagement du territoire n'a pas permis de créer des villes réellement attractives et créatrices d'emplois à l'intérieur, et que la possibilité de migration internationale restera problématique³¹, une part importante de cet exode rural ira grossir les quartiers périphériques de Dakar. Ce scénario est malheureusement le plus probable, tant est inconstante et incohérente la « politique agricole » du Sénégal.

³¹ Vers d'autres continents mais aussi sur le continent africain.

Comprendre les problèmes agricoles via le politique : Dakar et le désert sénégalais³²

La centralisation des décisions et le processus d'impulsions successives ne sont pas propres au secteur agricole, mais sont symptomatiques d'un mode de gouvernance de plus en plus autiste et autocratique, lié à la gestion du président Abdoulaye Wade. Il nous semble qu'il faut, sous peine de ne rien comprendre au problème actuel de l'agriculture, et subséquemment aux questions alimentaires, nous arrêter sur deux aspects du système politique actuel. Le premier aspect concerne l'importance économique et politique prise par certains groupes dont l'essentiel de l'activité est lié à l'importation. Le second aspect consiste à essayer de comprendre pourquoi ce régime, mais aussi d'une certaine manière toute la classe politique, a décidé systématiquement de privilégier la ville au détriment des intérêts du monde rural.

Il y a, nous dit Babacar Touré³³, une véritable addiction du pouvoir politique aux importations pour deux raisons essentielles. D'une part, les importations sont taxées et les recettes fiscales de l'État tirées de ces taxations sont très importantes. D'autre part, les importations sont réalisées par de grands groupes dont les connections avec le monde politique sont connues. Si l'on prend l'exemple du riz, nous dit Jacques Faye, il y a deux ou trois grosses sociétés d'importation ; les autres acteurs de la filière riz sont des petites sociétés qui, à un moment donné, vont commander un stock de riz puis le vendre, avant de faire un autre coup dans un autre secteur. Les grands acteurs contrôlent une part majoritaire du riz importé. Ils disposent des capacités de stockage comme de distribution et sont incontournables sur le marché sénégalais. Dans le secteur du riz comme dans celui de bien d'autres produits, nous sommes en présence d'un marché de type oligopolistique où les ententes entre les gros importateurs sont connues. Ils se trouvent dès

³² Allusion à l'ouvrage de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, (publié en 1947 ; une réédition datant de 1972, chez Flammarion, est encore disponible) qui marqua des générations d'aménageurs, car il faisait le constat que depuis un siècle, la capitale française avait concentré un maximum d'investissements publics et attiré l'essentiel des forces vives du territoire national. De ce constat découlait l'impérieuse nécessité de rééquilibrer le territoire.

³³ Enda Tiers Monde, lors d'un entretien à Dakar, janvier 2009.

lors dans une position de rente, et sont suffisamment puissants et riches pour « subventionner » le monde politique et s'assurer ainsi que leur position de rente ne soit pas remise en cause. Il est évident que si le Sénégal arrivait rapidement à une autosuffisance en riz, ces groupes auraient un manque à gagner considérable. Autrement dit, ces groupes économiques, qui détiennent des capacités de « persuasion » de la classe politique et en particulier des autorités, sont les ennemis structurels du développement d'une filière de production de riz. Ils feront le nécessaire pour « convaincre » — le cas échéant pour « torpiller » l'émergence d'une filière de production de riz nationale rivale. Si nous extrapolons la situation du marché du riz à d'autres produits, nous voyons bien qu'il y a des grands groupes qui sont globalement dans une position de force, car ils :

- versent des taxes d'importation à l'État ;
- sont parmi les plus importants financeurs du monde politique ;
- ont des capacités de corruption ;
- ont des capacités, par entente, à fixer le cours des produits ;
- ont éventuellement des capacités à saper la volonté du pouvoir de développer des filières locales.

Le Sénégal présente donc une addiction, une « pente naturelle », à l'importation.

La deuxième explication qu'il convient d'avancer est également structurelle. La plupart de nos interlocuteurs ont littéralement accablé la politique agricole (ou la non-politique) du régime en place, mais ils n'ont généralement pas manqué de signaler que le délaissement dans lequel se trouve l'agriculture sénégalaise est plus ancien que ce régime. Depuis le début des années 1980, l'agriculture semble complètement délaissée, malgré les beaux discours, par les régimes en place. Jacques Faye insiste sur ce fait en ajoutant que « *le mépris de l'agriculture et du monde rural n'est pas seulement celui de Wade mais en réalité celui de l'ensemble de la classe politique et, plus largement, des élites de ce pays*³⁴ ». Ce mépris sociologique se double d'une réalité politique, à savoir qu'il est assez facile de contrôler politiquement et électoralement les populations rurales. « *Le bétail électoral rural est relativement bien encadré par les marabouts, voire, à quelques endroits, par des chefs coutumiers. Or, ces gens sont généralement achetés lors des échéances électorales, ou quand il y a une tension sur un sujet*

³⁴ Cf. Entretien avec Jacques Faye, *op. cit.*

*quelconque*³⁵ ». De plus, il est toujours dangereux pour une communauté rurale de se rebeller contre le pouvoir, car les sanctions économiques (absences de projets, de subventions en intrants, d'accès au crédit, voire une « discrimination » à l'égard des « cadres » issus de la communauté, etc.) sont aisées à mettre en place. Enfin, les manifestations rurales sont éloignées géographiquement et peu relayées par les médias et peuvent donc être étouffées avec bien moins de délicatesse qu'à Dakar.

En revanche, la peur du pouvoir à l'égard des populations de Dakar et de ses quartiers périphériques est beaucoup plus importante. Moins encadrés par les marabouts ou autres chefs de quartiers, les quartiers populaires de Dakar sont surtout très proches, géographiquement, du cœur du pouvoir. Aussi les régimes successifs se sont-ils habitués à assurer des prix bas en favorisant les importations plutôt que de protéger le marché par des barrières tarifaires et ainsi doper la production nationale par des prix élevés. D'ailleurs, la dévaluation du FCFA de 1994, qui a théoriquement doublé les prix des produits importés, n'a pas eu, au Sénégal, autant d'effet sur les productions agricoles que dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

La « crise de la vie chère » n'a bien sûr fait qu'exacerber cette technique puisque les taxes d'importations de différents produits ont été supprimées pendant plusieurs mois. Mieux, certains produits ont fait l'objet de subventions à l'importation. Ces mesures d'urgence étaient bien sûr salutaires dans la mesure où les ménages, urbains comme ruraux, étaient durement atteints par la hausse vertigineuse des prix. Mais la politique d'importation de produits moins chers sur le marché mondial plutôt qu'un choix sur le long terme d'une protection des productions nationales, combinée à la médiocrité (ou à l'absence) des politiques de l'État sénégalais (en termes d'encadrement, de planification, etc.), a tout simplement contribué à affaiblir l'agriculture du pays.

Comme on le voit, pour des raisons politiques complexes, l'État sénégalais a choisi de sacrifier les espaces ruraux. Cela se traduit également en termes d'aménagement du territoire. Le territoire rural sénégalais n'a pas connu l'équivalent des grands travaux qui ont eu lieu à Dakar depuis l'arrivée d'Abdoulaye Wade au pouvoir. Autre aspect de ce « favoritisme » urbain et dakarois, la distribution de terres à des députés ou des ministres dans leurs bastions régionaux respectifs. À première vue, la distribution de terres à des caciques locaux (qui s'accompagne, du moins dans le cadre de la GOANA, d'allocations d'intrants à prix réduits, voire de tracteurs indiens pour certains), pour favoriser l'émergence d'une certaine élite rurale qui pourrait servir de modèle — s'inspirant en cela (entre autres) du

³⁵ *Ibid.*

modèle ivoirien des années 1960 et 1970³⁶, où les barons du régime étaient utilisés comme l'un des moteurs de l'essor de l'agriculture performante — peut sembler une bonne idée. Cependant, nos interlocuteurs étaient assez pessimistes sur l'efficacité du modèle, une fois que les subventions des intrants ou du gasoil auront cessé et qu'il faudra, pour ces néoruraux, fonctionner avec les règles du marché. L'effet d'aubaine devrait donc fonctionner à plein. Mais cette opération, sous couvert de s'appuyer sur des « coqs de village », est un procédé de désappropriation de terres des ruraux au profit d'urbains. En effet, bien qu'étiquetés comme « venant de », les bénéficiaires de ces attributions sont bien des urbains et des Dakarois³⁷.

Ce sacrifice de l'agriculture depuis la décennie 1980, et singulièrement depuis l'arrivée du régime actuel, qui semble ignorer que la majorité de la population dans son ensemble et de la population active en particulier est rurale, doit nous conduire à nous interroger sur le modèle de croissance ou de développement adopté par Abdoulaye Wade. P. Bergès³⁸ nous répond que l'option prise par le régime actuel a été la Stratégie de croissance accélérée (SCA) selon laquelle le pays, à l'image de Dubaï ou de Singapour, va devenir une plate-forme tertiaire, un hub de dimension internationale. Mais le problème, c'est que pratiquement rien ne suit. Par exemple, certains centres d'appels délocalisés du Nord, qui étaient censés annoncer cette nouvelle ère, ont déjà fermé. D'une manière plus générale, les NTIC sont peu créatrices d'emplois, et les emplois créés, à l'image des innombrables vendeurs de cartes téléphoniques des rues sénégalaises, ne sont pas, pour les individus, des solutions à long terme. Le tourisme (autre pilier de la SCA sénégalaise) n'est pas non plus un gisement d'emplois incommensurable. Le président Wade semble souvent parler d'un Sénégal qui n'existe pas : comment Dakar peut-elle devenir une « plate-forme tertiaire » importante alors qu'elle connaît d'incessantes coupures d'électricité ? Le régime Wade s'est visiblement fourvoyé dans un modèle de développement qui ne prend pas en compte la ruralité du pays. Ce modèle ne crée pas non plus d'emplois. Chaque année, l'économie sénégalaise absorbe péniblement 15 000 à 20 000 personnes dans l'économie formelle, c'est-à-dire 10 % des jeunes qui entrent annuellement sur le marché du travail. Au lieu de retenir un peu les populations rurales sur leurs terroirs par une politique agricole suivie, son modèle crée un phénomène de *push-pull* : les campagnes sont un repoussoir pour les jeunes qui n'ont pas d'espoir d'accéder à la

³⁶ Cf. Entretien avec Abdul Mbaye, directeur financier de l'Atijari Wafa Bank à Dakar, janvier 2009.

³⁷ De nombreux travaux existent sur les profits urbains des projets agricoles ; voir notamment les travaux (déjà anciens, mais gardant toute leur pertinence) de Jean Gallais, en particulier le chapitre intitulé « Le pouvoir urbain renforcé », p. 244-253 dans *Hommes du Sahel. Espace-temps et pouvoir : le delta du Niger, 1960-1980*, Paris, Flammarion, 1984.

³⁸ Cf. entretien à Dakar, janvier 2009.

terre et de voir les productions familiales être vendues sur le marché national à un prix intéressant ; Dakar (car les villes intérieures ne fixent pas beaucoup les populations) attire des vagues de plus en plus importantes de naufragés ruraux, car la vie y est moins dure, le taux de pauvreté moins élevé, les aménités plus nombreuses, et le modèle de développement favorise fortement la capitale.

Bibliographie

Boubacar Ba, *Agriculture et sécurité alimentaire au Sénégal*, L'Harmattan, 2008, 350 p.

Ibrahima Diaw, « Contre-performances de l'agriculture sénégalaise. À l'origine, les ruptures politiques et économiques », in *Wal Fadji*, Dakar, 24 septembre 2009.

Oxfam/Save the Children, *Hausse des prix des denrées alimentaires au Sahel : l'urgence d'une action à long terme*, novembre 2008, 11 p., http://www.oxfamfrance.org/pdf/rapport_prix-alimentaires-sahel.pdf

Bio Goura Soulé, Roger Blein, « Les politiques agricoles à l'épreuve de la hausse des prix », in *Grain de sel*, n° 41-42, 20 avril 2009, <http://www.inter-reseaux.kofele.org/spip.php?article2981>

Ibrahima Sène, « L'agriculture au Sénégal », in *De l'agriculture familiale à l'agro-business : la transition est-elle possible ? Quel avenir pour les agricultures d'Afrique de l'Ouest ?*, Séminaire de la Fondation Gabriel Péri, 15 novembre 2006. http://www.gabrielperi.fr/IMG/article_PDF/Communication-d-Ibrahima-Sene.pdf